

Regeringens proposition

1998/99:74

Förändrad omvärld - omdanat försvar

Prop.
1998/99:74

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 mars 1999

Göran Persson

Björn von Sydow
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen beskrivs de senaste årens utveckling i omvärlden och dess betydelse för Europas och Sveriges säkerhet. Regeringen bedömer att den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet fortsätter, även om osäkerheten om utvecklingen i Ryssland består. Enligt regeringens bedömning ter sig ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt regeringens bedömning möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge.

Regeringen föreslår att nästa försvarsbeslut skall omfatta åren 2002 - 2004. Regeringen lägger vidare fram förslag till säkerhetspolitikens mål och till försvarspolitikens inriktning samt i fråga om fortsatt utveckling av förmågan till anpassning.

Regeringen lägger också fram förslag till inriktningar i två hänseenden. Den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Totalförsvar skall för varje år under perioden 2002 - 2004 vara 4 miljarder kronor mindre än ramen för år 2001. Ett omställningsbidrag anslås med 3 miljarder kronor år 2002 och med 1 miljard kronor år 2003. Den s.k. teknikfaktorn föreslås bli avskaffad fr.o.m. år 2000.

I propositionen lämnas förslag i fråga om operativa förmågor för det militära försvaret och till utveckling av Försvarsmaktens krigsorganisation. Vidare föreslås övergripande mål för det civila försvaret.

I propositionen redovisar regeringen sina bedömningar bl.a. när det gäller personal, materielförsörjning och ledningsfrågor.

1 Förslag till riksdagsbeslut	5
2 Ärendet och dess beredning.....	6
3 Inledning.....	8
3.1 Politiska utgångspunkter.....	8
3.2 Den fortsatta försvarspolitiska processen	11
4 De senaste årens utveckling i omvärlden och dess betydelse för Europas och Sveriges säkerhet	13
4.1 Den globala utvecklingen - några huvuddrag	14
4.2 Det europeiska och euro-atlantiska säkerhetssystemet	18
4.2.1 Europeiska unionen.....	18
4.2.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)	19
4.2.3 Europeisk krishantering	20
4.2.4 Nato och dess reformering och utvidgning	21
4.2.5 Det utvidgade samarbetet i Partnerskap för fred (PFF)	22
4.2.6 Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)	23
4.2.7 Västeuropeiska unionen (VEU)	23
4.2.8 Konventionell rustningskontroll i Europa	24
4.3 Nationella intressen	25
4.3.1 Förenta staterna	25
4.3.2 Ryssland	27
4.3.3 Tyskland	30
4.3.4 Frankrike	31
4.3.5 Storbritannien.....	32
4.3.6 Danmark.....	32
4.3.7 Finland	33
4.3.8 Norge	35
4.3.9 Estland, Lettland och Litauen	35
4.3.10 Polen	36
4.4 Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde	37
4.5 Militärstrategisk utveckling i Sveriges närområde.....	38
4.5.1 Utvecklingen i den ryska krigsmakten	39
4.5.2 Militära operationsmöjligheter i närområdet.....	41
5 Säkerhetspolitikens mål och inriktning av försvarspolitiken m.m.	43
5.1 Försvarspolitikens avgränsning och roll i säkerhetspolitiken	43
5.2 Säkerhetspolitikens mål m.m.....	47
5.3 Försvarspolitikens inriktning	50
5.4 Behov av beredskap och förmåga till anpassning.....	60
5.4.1 Beredskap.....	60
5.4.2 Fortsatt utveckling av förmågan till anpassning.....	63
5.5 Samband mellan hotbildsförändringar och totalförsvarsresursernas utveckling	70
5.5.1 Bakgrund och metod	70
5.5.2 Exempel på tänkta omvärldsutvecklingar (målbilder).....	71

5.5.3 Sambandet mellan Försvarsmaktens uppgifter och operativa förmågor	73
5.6 Inriktning av Sveriges deltagande med totalförsvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete	75
5.6.1 Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete.....	75
5.6.2 Internationellt säkerhetsfrämjande samarbete	78
5.6.3 Deltagande med försvarsresurser m.m. i fredsfrämjande verksamhet	88
6 Ekonomi.....	91
6.1 Internationell jämförelse	91
6.2 Utveckling av totalförsvarsutgifterna i Sverige 1992 - 2004	92
6.3 Totalförsvarets ekonomi år 2000 - 2004.....	93
7 Det militära försvaret	98
7.1 Operativa förmågor och beredskap.....	98
7.2 Krigsorganisationens utveckling.....	100
7.3 Grundorganisationens utveckling	105
7.4 Förmåga och organisation för internationellt säkerhetssamarbete inom det militära försvaret m.m.	108
7.5 Materieförsörjning	115
7.5.1 Behovet av materiel inom det militära försvaret ...	115
7.5.2 Försvarsindustri.....	116
7.5.3 Kompetensområden	117
7.5.4 Forskning och teknikutveckling.....	120
7.5.5 Materieförsörjningsprocessen	121
7.5.6 Exportstödjande verksamhet	122
7.5.7 Inriktning av mellanstatligt samarbete på materielområdet.....	123
8 Personal	125
8.1 Inledning.....	125
8.2 Totalförsvarspåbudsplikt.....	128
8.3 Försvarsmaktens utbildningsverksamhet	132
8.3.1 Bakgrund.....	132
8.3.2 Nivåhöjande yrkesofficersutbildning	134
8.3.3 Icke nivåhöjande yrkesofficersutbildning	136
8.3.4 Reservofficersutbildning	137
8.3.5 Kvalitetssäkring, meritvärdering m.m.	138
8.3.6 Resursfrågor m.m.....	141
8.3.7 Genomförandet	142
8.4 Övriga personalfrågor.....	142
9 Det civila försvaret m.m.....	148
9.1 Förmågor inom det civila försvaret.....	148
9.2 Den fortsatta inriktningen av planeringen för det civila försvaret	149
9.3 Funktionen Ordning och säkerhet.....	153
9.4 Funktionen Telekommunikationer.....	154
9.5 Delfunktionen Elförsörjning	157

9.6 Ekonomisk politik i kriser och krig	167	Prop. 1998/99:74
9.7 Vissa planeringsfrågor vad gäller det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred	169	
10 Ledningsfrågor.....	173	
10.1 Bakgrund	173	
10.2 Det militära ledningssystemet	175	
10.3 Ledningssystem för det civila försvaret	176	
10.4 Ledning och samordning vid svåra påfrestningar på samhället i fred	176	
10.5 Samlad översyn av lednings- och samordningsfrågorna.....	181	
10.6 Informationskrigföring	182	
10.7 Informationsberedskap inför svåra påfrestningar på samhället i fred	185	
11 Samhällets räddningstjänst.....	187	
Remissinstanserna.....	192	
Olika länders försvarsutgifter mellan åren 1970 - 1998.....	194	
Förkortningar och benämningar.....	199	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999.....	202	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag att nästa försvarsbeslutsperiod skall omfatta åren 2002 - 2004 (avsnitt 3.2),
2. godkänner regeringens förslag till säkerhetspolitikens mål m.m. (avsnitt 5.2),
3. godkänner regeringens förslag till försvarspolitikens inriktning (avsnitt 5.3.),
4. godkänner regeringens förslag i fråga om fortsatt utveckling av förmågan till anpassning (avsnitt 5.4.2),
5. godkänner regeringens förslag beträffande inriktning ifråga om den ekonomiska ramen och inriktning ifråga om omställningsbidrag (avsnitt 6.3),
6. godkänner regeringens förslag att den särskilda uppräknings av anslaget för anskaffning av materiel med den s.k. teknikfaktorn skall upphöra från och med år 2000 (avsnitt 6.3),
7. godkänner regeringens förslag i fråga om operativa förmågor för det militära försvaret (avsnitt 7.1),
8. godkänner regeringens förslag till utveckling av Försvarsmaktens krigsorganisation (avsnitt 7.2),
9. godkänner regeringens förslag till övergripande mål för det civila försvaret (avsnitt 9.1).

2 Ärendet och dess beredning

Nu gällande försvarsbeslut som omfattar åren 1997 - 2001 uppdelades i två etapper. Den första etappen beslutade riksdagen om hösten 1995 (prop. 1995/96:12, bet.1995/96:UFöU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45 - 46). Den omfattade statsmakternas ställningstaganden till säkerhets- och försvarspolitiken, övergripande mål och uppgifter för totalförsvaret, övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur samt ekonomin.

Den andra etappen beslutade riksdagen om hösten 1996 (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:36, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109). Den omfattade statsmakternas ställningstagande till den närmare inriktningen för det militära försvarets krigsorganisation, det militära försvarets grundorganisation i fred samt den närmare inriktningen av det civila försvarets verksamhet i krig och fred.

I den första etappen beslutade riksdagen att säkerhetspolitiska kontrollstationer skulle genomföras under försvarsbeslutsperioden. Kontrollstationer skall enligt försvarsbeslutet bidra till att det sker en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. En kontrollstation genomfördes i samband med försvarsbeslutets andra etapp medan ytterligare en kontrollstation planerades till år 1998. Dock beslutade riksdagen på regeringens förslag under våren 1998 att senarelägga den till år 1999 (prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269). Underlagsarbetet inför kontrollstationen har nu genomförts och regeringens överväganden samt förslag framgår av föreliggande proposition.

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skall svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. I rapporterna Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9) och Förändrad omvärld - omdanat försvar (Ds 1999:2) har Försvarsberedningen redovisat sina överväganden inför den andra säkerhetspolitiska kontrollstationen.

Regeringen beslutade den 21 augusti 1997 om att tillsätta en arbetsgrupp för att utreda frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för vissa myndigheter, kommuner och landsting. Arbetsgruppen har den 6 maj 1998 lämnat sitt betänkande Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/172/CIV). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 1. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 10.4.

Regeringen bemyndigade den 5 december 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra

en översyn av det militära försvarets skolverksamhet. Utredningen har den 10 mars 1998 lämnat sitt slutbetänkande (dir. 1996:10) Försvarsmakts-gemensam utbildning för framtida krav (SOU 1998:42). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/668/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 1. Regeringen behandlar betänkandet i kapitel 8.

Regeringen bemyndigade den 19 december 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av mål och medel för Statens räddningsverk (dir. 1996:11). Utredningen har den 27 april 1998 lämnat sitt slutbetänkande Räddningstjänsten I Sverige - Rädda Och Skydda (SOU. 1998:59). Utredningens betänkande har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/1078/CIV). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 1. Regeringen behandlar betänkandet i kapitel 11.

Regeringen beslutade den 2 juli 1998 att en översyn skulle göras av principerna för den särskilda planläggningen för riksstyrelsens verksamhet vid höjd beredskap m.m. Planeringen har i allt väsentligt grundats på överväganden som ligger relativt långt tillbaka i tiden. Ett viktigt motiv till utredningen var att anpassa planeringen till den säkerhetspolitiska utvecklingen. En med anledning därav tillkallad särskild utredare har den 3 februari 1999 lämnat sin rapport om den särskilda planläggningen och förslag rörande förberedelser för att säkerställa ledningsförmågan hos rikets högsta och centrala ledning (dnr Fö1999/232/SP). Rapporten är under remissbehandling.

Regeringen beslutade den 12 december 1996 att en arbetsgrupp skulle tillsättas inom Regeringskansliet med uppdrag att följa utvecklingen av hot och risker inom området informationskrigsföring. Arbetsgruppen har lämnat två rapporter om åtgärder och skydd mot informationskrigsföring varav den andra lämnades den 1 september 1998. Den andra rapporten remissbehandlades och yttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/1828/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av bilaga 1. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 10.6.

På uppdrag av regeringen den 2 april 1998 har Högskoleverket lämnat rapporten En försvarshögskola på väg mot akademien (Högskoleverket 1998:37 R). Regeringen behandlar rapporten i avsnitt 8.3.

Under år 1998 har Riksrevisionsverket i två rapporter behandlat frågor som rör officerarna i Försvarsmakten. I rapporten (RRV 1998:20) behandlas förmåner och formerna för lönebildning, tillämpning av avtal m.m. för anställda vid Försvarsmakten. Rapporten (RRV 1998:47) tar upp vissa strukturella obalanser i Försvarsmakten för officerarna. Dessa frågor behandlas under avsnitt 8.4 Övriga personalfrågor.

I propositionen framgår regeringens förslag till riksdagsbeslut avseende den ekonomiska planeringsramen för åren 2002 - 2004 och ändrad inriktning av totalförsvaret. Regeringen återkommer i den ekonomiska vårpropositionen angående utgiftsramar för utgiftsområde 6 Totalförsvaret för åren 2000, 2001 och 2002.

3 Inledning

3.1 Politiska utgångspunkter

Försvarspolitiken i Sverige har sedan länge genomgått en fördjupad översyn vart femte år. Statsmakterna har därvid fattat beslut om säkerhetspolitikens mål och försvarspolitikens inriktning för den kommande försvarsbeslutsperioden. Slutlig ställning till de enskilda årens verksamhet tas av riksdagen genom beslut med anledning av de årliga budgetpropositionerna.

Nu gällande försvarsbeslut avser perioden 1997 - 2001. Beslutet bygger på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet. I 1999 års kontrollstation prövas om den säkerhetspolitiska utvecklingen ger anledning att modifiera gällande försvarsbeslut. Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen föreslår regeringen i denna proposition att försvarspolitiken ges en ny inriktning.

Försvarsberedningen har tagit fram ett underlag för denna proposition. Försvarsberedningens rapport Förändrad omvärld - omdanat försvar utgjorde också utgångspunkten för de överläggningar som försvarsministern på statsministerns uppdrag förde den 12 januari - 2 februari 1999 med företrädare för partier som har en likartad grundsyn på det försvars- och säkerhetspolitiska området, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna och Moderata samlingspartiet. Syftet med överläggningarna var att inför 1999 års kontrollstation nå en fördjupad, blocköverskridande samsyn kring försvarspolitiken.

Förhandlingarna med dessa partier fördes i en öppen och konstruktiv anda. Samtliga närvarande partier visade förståelse för de problem som omstruktureringen av försvaret kommer att innebära och visade en vilja att hitta hållbara lösningar. Förhandlingarna ledde emellertid inte till den breda överenskommelse som var den uttalade ambitionen från samtliga deltagande partiföreträdare.

Utgående från den samsyn i de flesta frågor, utom ekonomin, som kom till uttryck under förhandlingarna mellan de fem partierna enades Socialdemokraterna och Centerpartiet den 3 februari 1999 om försvarspolitikens inriktning samt inriktningen för den ekonomiska ramen för perioden 2002 - 2004. Överenskommelsen ligger till grund för denna kontrollstationsproposition.

Viktiga frågor

Den analys och de slutsatser som Försvarsberedningen presenterade i sin rapport om den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden har avgörande betydelse för de förslag som regeringen lämnar i denna proposition. Sedan det kalla krigets slut har vårt säkerhetspolitiska läge

successivt förbättrats även om osäkerheten i Ryssland består. Utvecklingen har nu gått så långt och blivit så befäst att det finns klar anledning att utnyttja läget till att sänka kostnaderna för försvaret och genomföra en omstrukturering.

För att säkra den positiva utvecklingen är det viktigt att det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet utvecklas, och inte minst att Ryssland fortsätter att delta. Sveriges säkerhet och välfärd är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden och av att vi samverkar med andra länder. Vi deltar både militärt och civilt på flera platser i världen. Våra insatser till stöd för FN:s och OSSE:s arbete för fred och säkerhet, liksom i PFF, stärker också vår egen säkerhet. Det internationella säkerhetssamarbetet behöver alltmer sättas i förgrunden i Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

I propositionen anges hur detta bör ske genom ett utvecklat och fördjupat samarbete främst inom EU, med Nato och dess partnerländer och i Östersjöregionen. EU-medlemskapet är ett nav för vårt deltagande i det europeiska arbetet för fred och säkerhet. Amsterdamfördraget utvecklar ytterligare våra möjligheter att samarbeta inom försvars- och säkerhetspolitiken när det gäller krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Våra totalförsvarsresurser behöver utvecklas så att vi långsiktigt kan höja ambitionen inom fredsfrämjande området.

Under de närmaste tio åren ter sig ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige inte möjligt att genomföra så länge Sverige har en grundläggande försvarsförmåga. Vi kan däremot inte avskriva väpnade angrepp mot begränsade mål i Sverige.

Sverige måste även i framtiden ha betydande försvarsresurser, både militära och civila, för att trygga vår nationella säkerhet och för att vi internationellt skall kunna bidra till fred och säkerhet. Försvarspolitikerna måste emellertid – oberoende av vilken ekonomisk nivå som väljs – anpassas till läget i omvärlden.

Idag har Sverige ett invasionsförsvar. Detta måste nu ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften och andra typer av mer begränsade angrepp samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastruktur. Den nya organisationen skall stärka vår förmåga att delta i det internationella säkerhetssamarbetet.

Övergången till en ny organisation av det militära försvaret, kommer att ta tid och bör därför inledas under innevarande försvarsbeslutsperiod. Uppbyggnad av nya krigsförband tar dock längre tid. Den förändrade Försvarsmakten bör sedan organiseras med en insatsorganisation som har förmåga att redan i grundberedskap lösa de försvarsuppgifter som riksdagen beslutar. Vad som behövs är ett antal högt prioriterade och mångsidigt användbara krigsförband, som dock är avsevärt färre än vad vi har idag. Krigsförbanden skall upprätthålla aktuella beredskapskrav, ha förmåga att hävda nationens territoriella integritet och medverka till att lösa de internationella uppgifter Sverige åtar sig.

Insatsorganisationen kompletteras med kompetenser som därutöver erfordras för att kunna anpassa försvarsförmågan till förändrade uppgifter

som kan bli aktuella på sikt. När vi nu står inför stora förändringar är det viktigt att säkerställa kompetenser inom områden som vi behöver för framtiden, men samtidigt är det nödvändigt att många av de krigsförbandstyper som enbart har uppgifter för att möta ett större invasionsföretag utgår.

Vi måste säkerställa en förmåga att anpassa försvarsresurserna, om läget i omvärlden i framtiden skulle förändras. Genom en utvecklad underrättelsetjänst och forskning, förbättrad planering för alternativ, reducerade bindningar och utökat materielsamarbete vill regeringen stärka förmågan till anpassning av försvarsförmågan. Vi skall satsa på kunskande inom områden som är viktiga för framtiden. Vi skall avstå från sådant som inte längre behövs.

Omställningen av struktur och resurser inom totalförsvaret skall starta omgående och genomföras så snart som möjligt. Genom de bindningar som finns i personal, anläggningar och uteliggande beställningar kommer det dock att ta tid innan några ekonomiska vinster kan nås. Förändringar av krigs- och grundorganisation bör dock efter riksdagens beslut kunna genomföras från och med år 2000. Den totala utbildningsvolymen av värnpliktiga under åren 2000 och 2001 bör begränsas till ca 15 000 per år. Antalet civilpliktiga bör i princip halveras.

När det nu, mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget, är möjligt att minska försvarets storlek leder det ofrånkomligen till konsekvenser även på materielsidan. Det blir inte längre möjligt att upprätthålla en bred övervägande inhemsk materielförsörjning inom de budgetramar som vi förutser. Samtidigt måste vi försäkra oss om att kunna få tillgång till den kompetens och materiel som behövs i kristider. Av stor vikt är att tillgodose luftförsvarets behov av kvalificerad materiel, där bl.a. Gripen-systemet spelar en central roll. Det kommer att behövas ett utökat internationellt samarbete inom en rad områden. Detta samarbete skall säkra strategiska kompetenser, skapa ömsesidiga industriella beroenden över nationsgränserna och säkra en framsynt försörjnings- och forskningsprocess.

Med den omvärldsbedömning regeringen gör och den förändrade hotbilden som utgår från Försvarsberedningens rapport är det rimligt att utgifterna till totalförsvaret minskas under nästa försvarsbeslutsperiod, dvs. åren 2002 - 2004. Inriktningen bör vara att den ekonomiska ramen för varje år under perioden skall vara 4 miljarder kronor mindre än den ekonomiska ramen för år 2001, exklusive den materielförskjutning som riksdagen beslutade våren 1996.

Åtgärder bör vidtas redan fr.o.m. innevarande år dels för att möjliggöra en minskning av den ekonomiska ramen under nästa försvarsbeslutsperiod, dels för att kunna hantera problemen under innevarande beslutsperiod.

Under de politiska överläggningarna inför kontrollstationen har identifierats ett antal åtgärder som bedöms kunna frigöra minst 1 miljard kronor under åren 1999 - 2001. Åtgärderna omfattar främst minskade värn- och civilpliktsvolymen under åren 2000 respektive 2001 samt strukturförändringar i Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation.

Det bör vidare prövas om förhandlingar kan inledas med berörd industri för att kunna avtala om förskjutningar av materielleveranser för att kunna frigöra medel till angelägna utvecklingsprojekt. Även andra möjligheter till besparingar inom utgiftsområdet bör prövas.

Ett omställningsbidrag erfordras. Detta får användas för kostnader som hänger samman med de strukturförändringar inom Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation som påbörjas och genomförs under innevarande försvarsbeslutsperiod samt för de förskjutningar av materielleveranser som genomförs för att lösa resursproblem före år 2002.

Inriktningen bör vara att omställningsbidraget anslås med 3 miljarder kronor år 2002 och med 1 miljard kronor år 2003.

3.2 Den fortsatta försvarspolitiska processen

Regeringens förslag: Nästa försvarsbeslutsperiod skall omfatta åren 2002 - 2004.

Regeringens bedömning: Den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen bör även i fortsättningen svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken.

Försvarsberedningen bör vidare följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Till de rapporter som Försvarsberedningen lämnar skall ledamöterna ha möjlighet att foga eventuella avvikande meningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen bedömer att den säkerhetspolitiska utvecklingen även i framtiden kommer att förändras i sådan omfattning och i sådan takt att den svenska försvars- och säkerhetspolitiska inriktningen behöver prövas oftare än som nu genom femåriga försvarsbeslut.

Regeringen anser därför att nästa försvarsbeslutsperiod bör vara tre år vilket möjliggör en tätare omprövning än hittills med ett bibehållet långsiktigt perspektiv. Försvarsbeslutet år 2001 bör därför omfatta en inriktning av verksamheten för treårsperioden. En ekonomisk planeringsram bör fastställas för att uttrycka ambitionsnivån för verksamheten under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Totalförsvarets planering är en del i den statliga budgetprocessen. Med riksdagens fastställda inriktning av försvars- och säkerhetspolitiken som utgångspunkt bör den prövas varje år under en försvarsbeslutsperiod.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att nästa försvarsbeslut skall avse perioden 2002 - 2004 och fattas i etapper, med början i och med denna kontrollstationsproposition. Nödvändiga omställningsåtgärder bör genomföras så snart som möjligt redan under innevarande beslutsperiod.

Beträffande säkerhetspolitikens mål, vissa övergripande frågor avseende försvarspolitikens inriktning och ekonomin lämnar regeringen förslag redan i denna proposition.

Regeringen avser att på grundval av den nu föreliggande kontrollstationspropositionen och riksdagens kommande ställningstaganden till den ta fram ett fördjupat underlag så att ytterligare en proposition om försvarspolitikens inriktning kan lämnas till riksdagen hösten 1999. Därmed kan riksdagen ta ställning till flertalet av huvudfrågorna i försvarsbeslutet avseende åren 2002 - 2004. Denna etapp i nästa försvarsbeslut bör enligt regeringens mening bl.a. behandla

- vilken operativ förmåga som Sverige i olika tidsperspektiv bör kunna utöva med totalförsvarsresurser både nationellt och internationellt och
- den militära insats- och grundorganisationens och övriga totalförsvarsresursers utveckling till och med år 2004.

Under år 2000 kan kompletterande beslut behöva fattas av riksdagen i vissa återstående större frågor, t.ex. avseende pliktsystemets tillämpning, det samlade systemet för personalförsörjning och inriktningen av materielförsörjningen. Resterande ställningstaganden i försvarsbeslutet avseende åren 2002 - 2004 bör göras av riksdagen hösten 2001.

Regeringen anser att den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen även i fortsättningen bör svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen bör vidare följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Till de rapporter som Försvarsberedningen lämnar skall ledamöterna ha möjlighet att foga eventuella avvikande meningar.

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

Regeringens bedömning: Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet fortsätter, även om osäkerheten om utvecklingen i Ryssland består.

Genom det fördjupade euro-atlantiska säkerhetssamarbetet skapas förbättrade förutsättningar att hantera konflikter som likväl kvarstår i delar av Europa och dess närhet.

De gemensamma insatserna på Balkan fortsätter. Fortsatta insatser kommer sannolikt att vara nödvändiga för lång tid framöver.

Vår säkerhet och välfärd är i hög grad beroende av ett gemensamt ansvarstagande för fred och säkerhet i Europa och att Sverige bidrar till detta.

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. Regeringen ser med oro på den tveksamhet inför en fortsatt utvidgning som vissa medlemsländer har gett uttryck för.

Nato och dess samarbete med partnerländer spelar en central roll för krishanteringen i Europa. Nato-medlemskapet för Ungern, Tjeckien och Polen tillmötesgår dessa länders önskemål. Härigenom har den av alla OSSE-länders godtagna principen bekräftats, nämligen att varje land har rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje. De överenskommelser som träffats med Ryssland om samarbete, den återhållsamhet som NATO visat vad gäller gruppering av militära resurser och det fördjupade samarbetet inom Partnerskap för fred, har gjort att utvidgningsprocessen kunnat genomföras på ett sätt som bidragit till en positiv säkerhetspolitisk utveckling i Europa.

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

De tre baltiska staterna eftersträvar medlemskap i både EU och Nato. EU-medlemskapet, som bör utgöra en fördel också för Ryssland, understöds inom unionen starkt av Sverige.

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland. Osäkerheten kvarstår om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Den ekonomiska krisen i landet fortsätter att fördjupas. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är mycket begränsat. Det utrikespolitiska agerandet präglas av samarbete med länder både i Väst och i Asien men också av ett hävdande av egna intressen både mot Väst och mot länder i det egna närområdet.

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

4.1 Den globala utvecklingen - några huvuddrag

Europas och Sveriges säkerhet och välfärd är i tilltagande utsträckning beroende av utvecklingen i omvärlden. Lokalt initierade motsättningar och konflikter kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Krigen på västra Balkan, i Afghanistan, Somalia, Rwanda och Sudan visar att inomstatliga konflikter med etniska och religiösa förtecken blivit allt större regionala problem med konsekvenser även globalt. Därtill har vi i Sverige, liksom i andra länder, anledning att bedöma vår säkerhet i ljuset av ett bredare spektrum av hot och risker - allt ifrån de direkta militära konfliktriskerna till de hot som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.

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

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

Kärnvapnen utgör alltså en viktig faktor i den internationella säkerhetspolitiken. Detta beror bl.a. på att de fem kärnvapenmakterna, trots att flera av länderna genomfört långtgående reduktioner, fortfarande inte uppfyllt sina åtaganden gentemot de stater som inte har kärnvapen och på att flera nya stater skaffar sig förmåga att utveckla kärnvapen. Det går inte heller att bortse från att det finns ett samband mellan dessa båda faktorer. Under senare år har emellertid riskerna för spridning av massförstörelsevapen och farhågorna för terroristaktioner med sådana vapen uppmärksammas i allt större utsträckning.

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

Provsprängningarna i Indien och Pakistan våren 1998 har visat att kärnvapen fortsatt tillmäts stor säkerhetspolitisk betydelse. De båda ländernas kärnvapenambitioner riskerar att tillsammans med Kinas fortsatta utplacering av kärnvapen utgöra ett destabiliserande element i regionen och dess närområde bl.a. mot bakgrund av konflikterna i Kashmir och i angränsande områden. Relationen mellan Indien och Pakistan baseras idag på en labil terrorbalans. För Indien torde emellertid Kinas fortsatta militära upprustning, även på kärnvapenområdet, ha spelat en lika stor, om inte större roll som drivkraft bakom landets kärnvapenambitioner. Provsprängningarna utgör en allvarlig utmaning mot gällande avtal om rustningskontroll. Det är av stor betydelse att avtalen upprätthålls. I Ryssland har kärnvapen getts en utökad roll i landets försvarsplanering för att uppväga de konventionella styrkornas försvagning. Till följd av brister i befintliga kontrollsystém, allvarliga ekonomiska problem och utbredd kriminalitet finns risker för spridning av kärnvapenkomponenter, kärnvapentechnik och kärnvapenkunnande. Det är något som tas på allvar av det internationella samfundet, liksom också av de ryska myndigheterna.

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

På Balkan är det framförallt den sedan i början av år 1998 allvarligt förvärrade konflikten i Kosovo som tilldragit sig det internationella samfundets ökade uppmärksamhet och engagemang. Antalet flyktingar

som ett resultat av konflikten överstiger en kvarts miljon. Efter Natoländernas hot om militärt ingripande under hösten 1998 har konflikten internationaliserats ytterligare bl.a. genom OSSE:s och Natos verifikations- och övervakningsuppdrag. Trots denna utveckling förefaller vägen till en långsiktig lösning av konflikten ännu mycket lång.

De svåra konflikter som pågått under lång tid i Afrika söder om Sahara och den olösta konflikten mellan Indien och Pakistan ger också anledning till oro. Detsamma gör den osäkra utvecklingen i Nordkorea. Förutom de vittomfattande mänskliga konsekvenserna som är en följd av Nordkoreas djupa strukturella försörjningskris, kan utvecklingen få en destabiliserande verkan både på och utanför den koreanska halvön. Den riskerar i värsta fall att utlösa en öppen konflikt med Sydkorea. Nordkoreas uppskjutning av en ny medeldistansraket i augusti 1998 illustrerar osäkerheten i den militärstrategiska bedömningen avseende Ostasien. Mot bakgrund av de nordkoreanska försöken att producera kärnvapen och landets samarbete med andra länder som befaras utveckla kärnvapen framstår detta som en särskilt farlig utveckling.

Hur säkerhetssituationen kommer att se ut i Asien under de kommande åren är svårt att förutse. Av avgörande betydelse för regionens framtid är att den säkerhetspolitiska balansen inte rubbas på sätt som skapar en sådan ökad osäkerhet i relationerna mellan regionens huvudaktörer att den leder till en rustningskapplöpning. Säkerhetspolitisk stabilitet krävs för att handel och investeringar, miljösamarbete etc. inte skall hotas av sönderfall.

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

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

Kina är en av världens kärnvapennationer. Det kinesiska försvaret har moderniserats genom en omfattande anskaffning av högtekniska vapensystem. Därmed har Kina en allt mer utvecklad förmåga att verka långt utanför det egna fastlandet. Allt detta måste också ses i samband med de territoriella konflikter Kina har med en rad av sina grannländer bl.a. i Sydkinesiska sjön och med Taiwan. Det kinesiska försvarets modernisering är av central betydelse såväl för landets utrikes- och säkerhetspolitik som för den inrikespolitiska reform- och struktur-

omvandlingsprocessen. Inte minst Kinas grannländer upplever en grundläggande osäkerhet om hur Kina kan komma att använda sin växande styrka och hävda sina intressen, när dessa kommer i konflikt med omvärldens.

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

Den finanskris som började i Asien år 1997 visar hur ekonomins globala effekter kan variera högst avsevärt. Den har medfört stark politisk och social oro i flera asiatiska länder, framförallt i Indonesien, världens fjärde folkrikaste land, men även i Malaysia. Krisen har även påverkat andra delar av världen. De potentiella säkerhetspolitiska konsekvenserna torde vara störst i Ryssland.

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

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

FN kan dock inte axla ansvaret för ledningen av operationer med trupp för omfattande och utdragna insatser av fredsframtvingande karaktär. Erfarenheterna från bl.a. Somalia, Rwanda och f.d. Jugoslavien har visat på svårigheterna för FN att på egen hand genomföra insatser av detta slag. Säkerhetsrådets beslutsförmåga hämmas idag av stor politisk och finansiell återhållsamhet hos ledande rådsmedlemmar – inte minst vad gäller nya fredsfrämjande insatser och behovet av att utvidga och anpassa existerande operationer. FN:s beslutsförmåga har blockerats av de skilda uppfattningar som råder bland de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet, vilket särskilt har visat sig i hanteringen av konflikterna på västra Balkan och med Irak. Det är vidare särskilt angeläget att förutsättningar

skapas för att förbättra FN:s finansiella situation. Förenta staterna har mot bakgrund av sin stora skuld därvid ett särskilt ansvar. Trots ihärdiga ansträngningar från den amerikanska administrationens sida har kongressen ännu inte godkänt en betalning av den amerikanska skulden till FN.

En delvis ny arbetsfördelning har utkristalliserats som innebär att FN i större utsträckning auktoriserar regionala organisationer eller koalitioner av stater att genomföra vissa insatser, allt i enlighet med FN-stadgans kapitel VIII. Förutom i Gulfkriget åren 1990 och 1991 skedde detta också i Somalia år 1992, i Bosnien från slutet av år 1995 och i Albanien år 1997. Sverige har därvid framhållit att en begäran från FN:s säkerhetsråd eller beslut som fattas av OSSE är en förutsättning för vårt deltagande i sådana insatser. Genom den nya typen av fredsfrämjande insatser har frågan om nödvändigheten av FN-mandat börjat att diskuteras bl.a. inom EU och Nato, både från folkrättsliga och säkerhetspolitiska utgångspunkter.

4.2 Det europeiska och euro-atlantiska säkerhetssystemet

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

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

De steg som tagits mot ökad avtalsbindning av säkerhetsfrågorna de senaste åren är välkomna. Samtidigt är det nödvändigt att notera att många ytterligare steg återstår innan alla länder i Europa har kunnat uppnå sådana säkerhetslösningar som de själva eftersträvar. Det finns på den europeiska kontinenten åtskilligt kvar av motstridiga intressen och misstro mellan länder och befolkningsgrupper som ger anledning till oro och som innebär en risk för nya eller fortsatta lokala och regionala konflikter, särskilt i sydöstra Europa.

4.2.1 Europeiska unionen

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. Samarbetet i EU skapar förutsättningar för att gemen-

samma värderingar och normer skall spridas och tillämpas genom det nät av relationer och ömsesidiga beroenden som på stor bredd växer fram och berör hela samhället. Det är en process som kommer att ta tid och som kan stöta på svårigheter när olika särintressen uppfattas som otillräckligt tillgodosedda. Men det är också ett samarbete mellan demokratier som successivt kan lösa upp motsättningar och intressekonflikter och öka den inbördes solidariteten och det ömsesidiga beroendet.

EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde har stor betydelse på det säkerhetspolitiska planet. EU ställer på sina medlemsländer bl.a. krav på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har redan haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer. Utsikterna till medlemskap har inneburit att kandidatländerna gjort stora ansträngningar för att lösa kvarvarande konflikter med sina grannländer.

Europeiska rådet beslöt vid sitt möte i Luxemburg i december 1997 att inleda den anslutningsprocess som omfattar tio kandidatländer i Central- och Östeuropa samt Cypern. Under år 1998 har realförhandlingar inletts med Polen, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Estland och Cypern. Parallellt härmed har förberedelser pågått för förhandlingar med Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Lettland och Litauen. Dessutom har Malta på nytt aktualiserat sin ansökan om EU-medlemskap. EU-kommissionen skall regelbundet till rådet lämna lägesrapporter om de framsteg varje kandidatland gör samt i förekommande fall, rekommendera att realförhandlingar inleds med ytterligare något eller några kandidatländer. EU-kommissionen presenterade i november 1998 en första sådan lägesrapport. Rapporten visar att betydande framsteg gjorts inte minst i Lettland och Litauen. Förutsatt att reformtakten fortsätter på nuvarande sätt skulle ett beslut kunna fattas om att inleda realförhandlingar, åtminstone med Lettland, vid EU-toppmötet i Helsingfors i december 1999.

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

4.2.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

OSSE har stärkt sin ställning som fredsfrämjare i Europa. Dess förmåga till snabba och flexibla fältinsatser har blivit ett centralt inslag i europeisk säkerhet. Även före organisationens engagemang i Kosovo har den utfört ett mycket väsentligt arbete genom de fältmissioner som den har upprättat i ett femtontal länder. OSSE har utvecklat ett aktivt samarbete om mänskliga rättigheter, demokrati och valövervakning genom ODIHR (OSSE:s kontor för mänskliga rättigheter och demokratiska institutioner).

Högkommissarien för nationella minoriteter har genom sitt tidiga, aktiva och långsiktiga agerande i ett tiotal länder framgångsrikt bidragit till att minska spänningar och förebygga konflikter.

OSSE har på grund av ett brett säkerhetsbegrepp och genom sitt arbetssätt utvecklats till en central aktör i det europeiska säkerhetsarbetet. Organisationen har därvidlag flera komparativa fördelar: ett brett medlemskap, flexibilitet, en stark och snabbt växande fältorganisation och ett gemensamt agerande grundat på gemensamma normer.

Den verifikationsmission som OSSE inledde i Kosovo hösten 1998 utgör organisationens i särklass största utmaning någonsin. Uppgiften att verifiera att FN:s säkerhetsrådsresolution 1199 efterlevs är stor och komplex, särskilt eftersom den saknar den säkerhetsmässiga grund som Daytonavtalet och den Natoleda IFOR/SFOR-insatsen gett i Bosnien. I uppgiften ingår övervakning av eldupphör och trupptillbakadragande, stöd för humanitära insatser och flyktingåtervändande, övervakning av respekten för mänskliga rättigheter och stöd för uppbyggnaden av ett demokratiskt samhälle. OSSE skall övervaka kommande val i Kosovo och bidra till att bygga upp polisväsendet i provinsen. Med Kosovoinsatsen kommer OSSE under 1999 att ha upp till 5 000 personer i olika missioner vilket kommer att ställa stora och snabbt ökande krav på organisationen.

4.2.3 Europeisk krishantering

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

Ett viktigt inslag i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) är att förebygga konflikter. Förberedelser har inletts för att upprätta en gemensam enhet för politisk planering och tidig förvarning (analysenhet) inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det knyts också förhoppningar till tillsättandet av en talesman på hög nivå för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som skall bidra till att stärka ett mera samordnat uppträdande från EU:s sida i dessa frågor. Avgörande är dock förmågan att ena sig om beslut. Aldrig så goda beslutsmekanismer kan inte ersätta en bristande vilja att agera.

Amsterdamfördraget innebär att kopplingen mellan EU och VEU stärks. På svenskt-finskt initiativ fastställer det nya fördraget att de s.k. Petersbergsuppgifterna, dvs. fredsfrämjande och humanitära insatser, skall bli en grundläggande beståndsdel i EU:s säkerhetspolitiska samarbete. Att förebygga och hantera konflikter har därigenom blivit en

del av Amsterdamfördraget. EU lägger fast den övergripande politiska ramen och tar initiativet till insatserna, som sedan utförs av VEU. Prop. 1998/99:74

Under hösten 1998 har diskussionen bland EU:s medlemsländer intensifierats om hur EU ytterligare skall kunna stärka sin krishanteringsförmåga. Erfarenheterna från Bosnien, Albanien och nu senast Kosovo har bidragit till detta. Om Europa skall kunna spela en ökad roll inom krishantering, krävs politisk vilja i kombination med en effektiv och trovärdig europeisk militär förmåga. Europa måste ha förmåga att agera militärt när USA inte kan eller vill delta. Detta handlar inte om att dubblera Natos roll, men däremot om att snabbt och brett genomföra den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten (ESDI) i Nato. Det handlar också om att skapa en ändamålsenlig struktur för beslutsfattande i EU, där unionen har förmåga att fatta strategiska beslut om europeiska militära operationer. Ett starkare och mer effektivt Europa bidrar därigenom också till att stärka Nato.

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

4.2.4 Nato och dess reformering och utvidgning

Efter det kalla krigets slut och sedan hotet om ett ödeläggande storkrig i Europa i allt väsentligt försvunnit har Nato kommit att genomgå stora förändringar. Natos omvandlingsprocess omfattar fyra sammanhängande områden: utvidgningen, Rysslandsrelationen, den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten samt den inre reformeringen. Till de inre reformerna hör hela Natos omstrukturering i riktning från de traditionella territorialförsvarsuppgifterna mot att leda och genomföra krishanteringsinsatser. Därigenom har Nato kommit att etablera sig som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten.

Natotoppmötet i Washington i april 1999 blir det första med Polen, Tjeckien och Ungern som fullvärdiga Natomedlemmar. En viktig punkt på toppmötets dagordning blir antagandet av Natos nya strategiska grundsyn.

Nato har i sin förändringsprocess bl.a. att beakta en fördröjd återintegrering av Frankrike i Natos militära samarbete, krympande försvarsanslag bland nuvarande medlemsländer och starkt begränsade ekonomiska resurser hos de tre nya medlemsländerna. Vidare, och mera fundamentalt, är den tveksamhet som flera Natoländer känner inför en fortsatt utvidgningsprocess, eller i vart fall inför hur snart nästa omgång kan eller bör inledas och med vilka länder. Detta medför en fortsatt

osäkerhet, inte minst med hänsyn till Rysslands motstånd till en fortsatt utvidgningsprocess, men även inför vad vissa Natoländer anser vara risken att alliansens sammanhållning och effektivitet äventyras, om Nato utvidgas ytterligare.

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

Det bör ligga i Rysslands intresse att medverka till europeiska säkerhetslösningar som begränsar behovet av egen rustning och kan underlätta sådant samarbete med väst som främjar Rysslands reformarbete. Ett Europa som koncentrerar sig på att utforma sina militära resurser för krishantering och som tillsammans med USA och Kanada alltmer inriktar Nato mot ett brett säkerhetssamarbete i hela Europa bör ligga i linje med ryska nationella intressen.

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

4.2.5 Det utvidgade samarbetet i Partnerskap för fred (PFF)

Samarbetet inom Partnerskap för fred (PFF) utgör ett viktigt politiskt och militärt instrument för samverkan mellan Nato och länder utanför Nato. Detta samarbete inleddes år 1994.

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

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

Principer för planering och ledning av fredsfrämjande operationer utvecklas inom ramen för det fördjupade PFF-samarbetet. Det är väsentligt att länder som deltar i fredsfrämjande insatser får bättre möjligheter att tidigt medverka i och påverka planering och ledning av en insats både i dess praktiska och operativa del. Det är tillfredsställande att

detta nu sker genom att partnerländer i ökad utsträckning får delta med personal i relevanta staber och enheter. Det är också värdefullt att åtgärder för att påskynda långsiktig och operativ planering – genom inventering av tillgängliga styrkor och resurser – håller på att genomföras inom Nato/PFF, VEU och FN.

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

4.2.6 Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

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

4.2.7 Västeuropeiska unionen (VEU)

Västeuropeiska unionen (VEU) är teoretiskt sett redo att ta på sig relativt omfattande krishanteringsinsatser. Organisationens förmåga att agera har dock hämmats av medlemsländernas syn på europeisk försvars- och säkerhetspolitik, och främst i synen på USA:s roll i Europa inom dessa områden. Det är ett grundläggande europeiskt intresse att den trans-atlantiska länken förblir stark. Inför konkreta kriser har européernas strävan att involvera USA på den europeiska kontinenten lett till att rent europeiska militära insatser genom VEU hittills inte har aktualiserats.

Samtidigt finns bland européerna en medvetenhet om att de kommer att behöva ta större ansvar för att hantera kriser i Europa. Även om utvecklingen inom Nato/PFF och VEU har stått i fokus för dessa diskussioner har, som redogjorts för i tidigare avsnitt, debatten nu intensifierats bland EU:s medlemsländer om unionens roll härvidlag. Förutom den politiska kopplingen till EU har VEU en stark militär koppling till Nato. Nato har

beslutat att VEU skall kunna använda sig av Nato-resurser för att genomföra insatser. I första hand handlar det om att VEU skall kunna utnyttja Natos ledningsstrukturer, men även resurser för operativ och långsiktig planering. Sverige jämte några andra länder är observatörer i VEU. Observatörländerna har inbjudits att delta i den långsiktiga försvarsplaneringen av VEU-ledda operationer. Det inflytande som observatörländerna har uppnått i VEU är en viktig faktor att beakta om VEU:s uppgifter skulle komma att tas över av andra organisationer, vilket är ett av de alternativ som har varit uppe för diskussion under hösten 1998.

4.2.8 Konventionell rustningskontroll i Europa

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

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

Wiendokumentet bygger på att länderna ger information om förband (inklusive organisation och materiel) och deras aktiviteter samt om försvarsplanering. Dessutom begränsas möjligheterna att genomföra mycket stora övningar. För närvarande pågår ett arbete med att uppdatera Wiendokumentet. Det reviderade dokumentet kommer sannolikt att antas vid OSSE:s toppmöte hösten 1999.

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

I samband med Natoutvidgningen blev behovet att anpassa avtalet till det nya säkerhetspolitiska läget i Europa akut. Avtalets nuvarande struktur med två ländergrupper blir obsolet när tre länder "byter sida" från östgruppen (f.d. Warszawapakten) till västgruppen, Nato. Ryssland kräver att den s.k. flankregimen, som begränsar Rysslands möjligheter att hålla materiel i nordväst och i syd, avskaffas. Natoländerna kräver flexibilitet

för att vid behov kunna stationera Natotrupp i de nya medlemsländerna, något som Ryssland motsätter sig. Det är ett viktigt svenskt intresse att substansen i den nuvarande flankregimen bevaras i det modifierade avtalet. Det nya avtalet kommer att innehålla en klausul för att möjliggöra anslutning av nya stater.

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

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

4.3 Nationella intressen

De senaste åren har präglats av fortsatta förhandlingar om den framtida säkerhetsstrukturen i Europa. Även om internationella institutioner och organisationer har en viss oberoende påverkan, så är det främst enskilda staters nationella intressen som avgör den säkerhetspolitiska utvecklingen. I det följande redovisas i huvudsak ländernas nationella intressen.

4.3.1 Förenta staterna

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

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

Den amerikanska hotbilden beskrivs numera framförallt i termer av regional instabilitet, där vissa makter hotar Förenta staternas och dess allierades politiska, ekonomiska och militära intressen.

Stabila relationer med Ryssland utgör alltså en av hörnstenarna i amerikansk utrikespolitik. Förenta staterna söker inte bara bredda och fördjupa de bilaterala relationerna med Ryssland utan har också bistått landet i dess ekonomiska reformprogram och strävan att integreras i världsekonomin. Därtill är det främst USA som varit pådrivande vad gäller ett utökat samarbete mellan Nato och Ryssland. Man ser dock på den senaste tidens utveckling i Ryssland med tilltagande oro.

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

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

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

På lång sikt är det av flera skäl inte uteslutet att USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa minskar. Ett möjligt problem är att USA och de europeiska Natomedlemmarna kommer att ha olika syn på hur en allvarigare framtida kris eller konflikt bör hanteras. USA kan också komma att engageras av konflikter i andra delar av världen.

Förenta staterna fortsätter att anpassa sin försvarsmakt till den nya situation som råder efter det kalla krigets slut. Ambitionen är att kunna utföra alla slags operationer från kollektivt försvar till fredsbevarande insatser. Konkret innebär detta att USA tillsammans med sina allierade

skall ha förmåga att utkämpa två större regionala konflikter nästan samtidigt. Traditionella militära uppgifter står i centrum även om krishantering tillmäts ökad vikt.

Samtidigt har USA sedan 1980-talets senare hälft genomfört betydande neddragningar av sitt militära försvar, nära 40 procent i minskade anslag. I fråga om stående styrkor innebär detta en minskning från 2,2 miljoner man till omkring 1,4 miljoner. Av dessa är drygt 200 000 stationerade utomlands, varav ungefär hälften i Asien (Japan och Sydkorea) och hälften i Europa och Mellanöstern. På kärnvapensidan har neddragningen varit ännu mer långtgående. Innebörden av den samlade neddragningen är dock att man väsentligen har behållit en bantad, om än modernare, version av den försvarsstruktur som byggdes upp under det kalla kriget. President Clinton presenterade i början av år 1999 ett förslag om att öka försvarsutgifterna med ca 110 miljarder dollar de närmaste 6 åren vilket, förutsatt att det godkänns av Kongressen, skulle bli den första substantiella ökningen av försvarsutgifterna på 15 år.

Till bilden skall också läggas USA:s mycket starka militärteknologiska försteg som gör sig gällande särskilt i fråga om tillämpningen av informationsteknik på krigföring. Det är denna utveckling, vanligen sammanfattad i beteckningen Revolution in Military Affairs (RMA), som mer än något annat driver utformningen av det amerikanska försvaret för närvarande.

Amerikansk militär överlägsenhet torde komma att bestå under överskådlig tid. Tendensen i amerikanskt militärt tänkande är att betona de konventionella stridskrafterna som militärt instrument framför massförstörelsevapen, även om kärnvapen behåller sin betydelse för avskräckning och som yttersta garant. Detta hänger samman med den stora amerikanska konventionella överlägsenheten och den numera stora förstörelsekapaciteten och precisionen också hos dessa vapen. USA:s sårbarhet gentemot massförstörelsevapen gör samtidigt att man ger ökad prioritet åt att förhindra spridningen av dessa vapen. Hit hör också ett allt större intresse för missilförsvar.

I ett framtida läge kan inte uteslutas att USA har färre styrkor men en ökad förmåga att agera militärt på stora avstånd och att en sådan utveckling i kombination med budgethänsyn leder till nedskärningar av amerikansk trupp utomlands.

4.3.2 Ryssland

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

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

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

Vad gäller utrikes- och säkerhetspolitiken eftersträvar Ryssland goda kontakter med väst, men bilden innehåller också inslag av en mer utpräglad rysk intressepolitik. De senare har bl.a. tagit sig uttryck i anspråk på en särställning för Ryssland i det egna närområdet, tal om ansvar för ryskspråkiga i utlandet, krav på en ökad roll i europeisk politik samt motstånd mot utvidgningen av Nato. Även om fokuseringen vid relationen till USA kvarstår har Ryssland lagt en viss ökad tonvikt på relationen till Västeuropa och EU, möjligen för att motverka det amerikanska inflytandet. Ryssland har också i ökad utsträckning betonat vikten av förbindelserna med flera länder i Asien.

Den inrikespolitiska krisen i Ryssland har inte på något avgörande sätt påverkat huvudlinjen i Rysslands förhållande och samarbete till väst. Det är dock i detta sammanhang värt att notera att Ryssland har visat en tilltagande obenägenhet att stödja västliga initiativ i FN:s säkerhetsråd.

Det är tydligt att det i Ryssland finns en önskan att bibehålla inflytande i närområdet, i första hand i de tidigare sovjetrepublikerna, "det nära utlandet". Ryssland har vid upprepade tillfällen markerat att man anser sig ha särskilda intressen också i de baltiska länderna.

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

Hur Natos utvidgningsprocess utvärderas i Ryssland och påverkar landets strategiska utgångspunkter kommer att bero såväl på den inrikespolitiska utvecklingen som på hur samarbetet med USA och Nato utvecklas. Från rysk sida motsätter man sig en fortsatt utvidgning av Nato, i synnerhet om den skulle inkludera de baltiska staterna och Ukraina.

Ryssland har dock tvingats att acceptera Polens, Tjeckiens och Ungerns inträde i Nato. Arbetet i Nato-Rysslandsrådet, där Ryssland och Nato kunnat diskutera frågor av gemensamt intresse, har gett blandat resultat.

Europeiska unionen betraktas från rysk sida främst som en handelspolitisk sammanslutning och som sådan av stor betydelse. Ryssland välkomnar EU:s utvidgning, och man ser positivt på medlemskap för de baltiska länderna.

Samarbetet inom Oberoende staters samvälde (OSS) är ett viktigt forum för Rysslands möjlighet till inflytande i de forna sovjetrepublikerna. Det är främst de infrastrukturella kopplingarna och beroendet av den ryska ekonomin och energitillgångar som möjliggör en fortsatt stark ställning för Ryssland.

Hela OSS-området utgör något av ett minfält av potentiella kriser och konflikter. I Vitryssland tilltar den politiska, ekonomiska och sociala instabiliteten. Ukraina har särskild betydelse för Ryssland till följd av landets storlek och strategiskt viktiga läge, och för att det finns tio miljoner ukrainska ryssar inom dess gränser. Ukraina värnar om sitt oberoende samtidigt som det finns en variation i fråga om språk, religion och kultur. Moldavien är i själva verket delat i två delar, en rysk och en moldavisk. I Kazakstan är en tredjedel av befolkningen ryssar. Armenien, Azerbajdzjan och Georgien lever alla på randen till väpnad konflikt och med den ryska krigsmakten redo att ingripa. I Tadzjikistan utkämpar den ryska armén ett inbördeskrig mot islamiska extremister som stöds av talibanerna i Afghanistan.

Yttre hot anses i första hand utgöras av andra staters utnyttjande av Rysslands svaghetstillstånd. När det gäller militära hot är den ryska bedömningen att det i praktiken inte föreligger någon risk för en storskalig aggression mot Ryssland inom en överskådlig framtid. Man uttrycker dock en oro för det försprång som många andra länder har på det militärtekniska området. Spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen, samt teknologi för att framställa dem, förs också fram som ett framtida problem i den ryska hotanalysen. I Rysslands militärdoctrin anges att de mest sannolika militära hoten återfinns längs landets sydflank: i Sydösteuropa, Transkaukasus, Mellanöstern, Centralasien och Sydostasien. Även ett undertryckande av utlandsryssarnas rättigheter ses som ett hot.

Kaukasus har i ett historiskt perspektiv betraktats som Rysslands "bakgård". Ryssland strävar fortfarande efter att säkra ett långvarigt inflytande i området. Kaukasus är av betydelse såväl för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Centralasien som för den framtida energiförsörjningen i världen.

I de centralasiatiska republikerna norr om Persiska viken avtecknar sig sedan flera år tillbaka en begynnande geostrategisk rivalitet mellan främst Ryssland och USA om oljan och gasen i och kring Kaspiska havet. Även Kina, i sin egenskap av blivande energiimportör under 2000-talet, har intressen i de kaspiska energitillgångarna.

Både USA och Ryssland säger sig eftersträva stabilitet och välstånd i regionen och torde i praktiken ha ett gemensamt intresse av att motverka sönderfall, inbördeskrig och etnisk splittring i de ännu bräckliga nyblivna

staterna. Framförallt fruktar såväl USA som Ryssland att extremistiska islamiska rörelser skall sprida sig till området och skaka om hela den nuvarande ordningen.

Ryssland har förbättrat sina relationer med flera länder i Asien. De sista allvarliga problemen i gränsfrågan med Kina är lösta, vilket har öppnat nya möjligheter för utvidgad handel och regionalt samarbete mellan länderna. Relationen med Japan fortsätter att förbättras och territorialtvisten om de södra Kurilerna tillåts inte längre förhindra utvecklandet av nära kontakter på alla nivåer. Goda relationer till de stora länderna i Asien är viktiga, inte minst för att i möjligaste mån upprätthålla krigsmaterielexporten till dessa länder.

De väpnade styrkornas operativa förmåga har sjunkit kontinuerligt sedan Sovjetunionens sönderfall. Detta redovisas närmare i avsnitt 4.5.1.

4.3.3 Tyskland

Tysklands säkerhetspolitiska läge har förbättrats mer dramatiskt än för något annat land i Europa som en följd av förändringarna i den europeiska säkerhetsstrukturen efter det kalla krigets slut. Från att ha varit delat av järnridån kommer Tyskland att inom överskådlig tid vara omgivet av grannar som är medlemmar i samma organisationer som Tyskland självt. Därmed kommer det återförenade Tyskland att ha uppnått ett av sina viktigaste säkerhetspolitiska mål, nämligen att förhindra att landets östgräns sammanfaller med EU:s och Natos östgränser. Detta har flera praktiska konsekvenser, dels undviker man att spänningar och potentiellt destabiliserande välståndsklyftor uppstår vid Tysklands gränser, dels ökar Tysklands inflytande och utrikespolitiska svängrum genom att landet förvandlas till en europeisk centralmakt även i geografisk bemärkelse.

Tyskland har samtidigt under de senaste årens omdaning konsekvent strävat efter att bevara respektive bygga upp en förtroendefull relation till sina grannländer och till Ryssland.

Tysklands grannskap med de öst- och centraleuropeiska länderna gör instabilitetshoten (organiserad brottslighet, okontrollerad migration, etc.) mera kännbara för Tyskland än för många andra länder och har bidragit till Tysklands starka engagemang för såväl Natos som EU:s utvidgning. Samtidigt framhåller Tyskland territorialförsvarets fortsatta betydelse. Även detta hänger samman med landets geografiska läge. Tysklands relativa närhet till Ryssland gör att man, trots Natos utvidgning, österut inte kan bortse från konsekvenserna för Tyskland om utvecklingen i Ryssland skulle utvecklas i en mer långtgående och varaktigt negativ riktning. Detta är också en förklaring till den stora betydelse som Tyskland tillmäter CFE-avtalet.

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

vidgad internationell roll liksom också av ett ökat tryck från de allierade, främst USA. Prop. 1998/99:74

År 1995 inleddes omstruktureringen av försvaret. Utformningen av den nya försvarsstrukturen innebär framförallt personalreduceringar och uppbyggande av krisreaktionsstyrkorna (KRK). Den nya försvarsstrukturen skall vara genomförd till år 2002 och försvarets storlek skall totalt omfatta 340 000 man varav drygt 50 000 skall tillhöra KRK.

4.3.4 Frankrike

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

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

För Frankrike förblir det tysk-franska samarbetet centralt även om det också inrymmer en rad problem. Under hela debatten om Natos utvidgning har Frankrike och Tyskland drivit delvis skilda linjer. Bedömningen av olika krishärdar samt lämpligheten av europeiska insatser har ibland gått isär. Även om det tysk-franska samarbetet förblir centralt, ser Frankrike ökade möjligheter till variabla allianser, inte minst med britterna.

Europas mest omedelbara säkerhetsproblem finns enligt fransk syn kring Medelhavet och i Balkanområdet. Även om man anser att utvecklingen i Ryssland ännu innehåller ett stort mått av osäkerhet ses Ryssland i dag som en europeisk stormakt med vilken politiskt samarbete och partnerskap bör eftersträvas.

År 1997 fattade Frankrike ett beslut om ett nytt försvar. Det innebar bl.a. en kraftig minskning av försvarsanslaget som primärt påverkade materielområdet. Under år 1998 tillfördes dock ett extra tillskott för materielanskaffning för de kommande fyra åren. Som ett resultat av framförallt erfarenheterna från Gulfkriget, men också Bosnien, föreslog presidenten att den allmänna värnplikten skulle avskaffas och försvarsmakten professionaliseras.

Det nya försvaret byggs upp kring fyra operativa funktioner:

1. Kärnvapenavskräckning, baserad på strategiska ubåtar och flyg.
2. Förebyggande av kriser och konflikter, baserat på permanent närvaro i för Frankrike känsliga områden, god underrättelsetjänst samt genom insatsstyrkor.
3. Insatsförmåga, framförallt på den europeiska kontinenten men även globalt, såväl nationellt, bilateralt som multilateralt.

4. Skydd av det egna territoriet.

Prop. 1998/99:74

År 2002 skall den franska armén enligt planerna kunna genomföra en insats med upp till 50 000 man i en Natooperation eller med 30 000 man i en alternativ insats under ett års tid. I det senare fallet skall en parallell insats kunna genomföras med en avlösningssbar styrka på 5 000 man. Härutöver förutses en permanent närvaro utomlands med ca 20 000 man, varav 5 600 i Afrika.

4.3.5 Storbritannien

Storbritannien värnar traditionellt om den transatlantiska länken, Natos fortbestånd och sin starka ställning i Nato. Ett starkt Nato kommer även i fortsättningen att prioriteras som plattform för Storbritanniens säkerhetspolitiska agerande i Europa. Samtidigt kan konstateras att de långtgående säkerhetspolitiska förändringarna i Europa sedan det kalla krigets slut på ett grundläggande sätt påverkat Storbritanniens ställning i Europa.

Erfarenheterna från Bosnien, Albanien och Kosovo har övertygat britterna om att Europa måste spela en ökad roll inom krishantering och att detta kräver politisk vilja i kombination med en effektiv och trovärdig europeisk militär förmåga. Nato förblir grundvalen för Storbritanniens säkerhet, men Europa måste ha förmågan att agera militärt när USA inte kan eller vill delta.

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

I juli 1998 publicerade labourregeringen en vitbok om försvaret, Strategic Defence Review, som visar ett tydligt samband mellan utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar och militär operativ förmåga. Vitboken innehåller långtgående förslag för en övergripande försvarsstrategi för perioden fram till år 2015, men med stark betoning på åtgärder under innevarande mandatperiod fram till år 2002. Vitboken innehåller en fortsatt tydlig prioritering av krishantering och interventionsförmåga. I praktiken satsar Storbritannien på insatsförband med hög beredskap. Strategisk rörlighet till havs och i luften förstärks.

4.3.6 Danmark

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

Danmarks säkerhetspolitiska situation har efter det kalla kriget radikalt förändrats och förbättrats. Från att ha varit en stat nära Warszawapaktsländer i Östersjön har man nu ett militärstrategiskt skyddat läge bakom det förenade Tyskland och Polen och med en stärkt roll för Nato i

Östersjön. Dansk säkerhetspolitik syftar i det nya läget än mer markerat än tidigare till att, med framförallt Natos hjälp, vidmakthålla en stark multinationell ram för det säkerhetspolitiska samarbetet i norra Europa.

Danmark har bl.a. mot denna bakgrund engagerat sig starkt för ett ökat samarbete i Östersjöområdet och för att förmå USA att utöka sitt engagemang i området. De stora ansträngningarna för att behålla det nuvarande subregionala Natokommandot i Karup liksom den aktiva rollen till stöd för de baltiska staternas försvarsuppbyggnad och Natos engagemang i området bör ses i detta ljus. Danmark stöder aktivt de baltiska staternas ansökan om Natomedlemskap och satsar en ökande del av sin försvarsbudget på internationella insatser.

Ett danskt medlemskap i VEU är ännu inte aktuellt och kan bara komma ifråga efter en ny folkomröstning.

Det danska försvarets internationella engagemang är fortsatt högt. Den internationella brigaden skall med kort varsel kunna delta i olika operationer under FN:s, Natos eller OSSE:s mandat. Den danska försvarskommissionen som presenterade sin rapport i november 1998 konstaterar att det sannolikt inte kommer att uppstå några militära hot mot Danmark under de närmaste tio åren, och att Danmark nu i ännu högre grad än hittills kan koncentrera sig på internationella fredsfrämjande uppgifter. En högre ambitionsnivå på området förutses inom alla tre försvarsgrenar.

4.3.7 Finland

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

I Statsrådets försvars- och säkerhetspolitiska redogörelse från den 17 mars 1997 görs följande bedömning.

Medlemskapet i EU innebär formellt inga militära säkerhetsgarantier för Finland men medlemskapet medför ett skydd som baserar sig på gemensamt ansvar. Grunden för unionen är uppfattningen att unionens och dess medlemsstaters säkerhet är oskiljaktiga. Som medlem av unionen kan Finland inte vara neutralt i en konflikt mellan Europeiska unionen och en tredje part. Medlemskapet i EU förstärker Finlands säkerhetspolitiska ställning och höjer tröskeln för påtryckningar mot Finland. Den politiska verkan av medlemskapet i EU och därmed eurons införande är lika stor som den ekonomiska. För Finland, som Rysslands grannstat, är säkerhetsproblemen som rör Ryssland och den militära stabiliteten i närområdet frågor av största vikt. Initiativet med den nordliga dimensionen är ett konkret exempel på hur Finland aktivt söker underlätta försöken att få med den ryska stormakten i ett fredligt ekonomiskt samarbete, som knyter Ryssland närmare Europa och som skall förhindra framtida politiska och militära motsättningar. Bland viktigare konkreta frågor som nämns för detta samarbete är miljö, energi och kärnsäkerhet.

Det är för Finland viktigt att Förenta staterna förbinder sig till Europas säkerhet och att Nato bevarar sin funktionsduglighet. Sveriges säkerhetspolitiska beslut är en viktig faktor för Finlands säkerhet på grund av ländernas speciella historiska förhållanden och gemensamma intressen. Finland deltar aktivt i Östersjörådet och i de multinationella stödprojekten till de baltiska länderna.

Försvarsmakten spelar en central roll i finsk säkerhetspolitik. Ett trovärdigt försvar är en oundgänglig del av säkerhetspolitikens utveckling. Till grund för försvarsplaneringen och utvecklingen av försvarssystemen ligger tre typer av hot och kriser: 1) politisk och militär påtryckning, som är förknippad med militärt hot samt en begränsad användning av ett sådant hot, 2) ett överraskande strategiskt överfall med syfte att lamslå livsviktiga objekt samt att underkua rikets ledning, samt 3) ett omfattande anfall med målet att erövra strategiskt viktiga områden eller att utnyttja Finlands territorium mot tredje part. Icke-militära hot ser man främst i form av kärnenergikatastrofer, problem i samband med nedmonteringen av kärnvapen, traditionella miljöhot, organiserad brottslighet och olaglig invandring.

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

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

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

Norge är för närvarande det enda Natoland som har en gemensam landgräns med Ryssland. Rysslands prioritering av Nordflottan och den allt tydligare koncentrationen i norr av de strategiska kärnvapenbestyckade ubåtarna gör att Kolahalvön och Barentsområdet från norskt håll bedöms ha fortsatt stor strategisk betydelse. Osäkerheten om utvecklingen i Ryssland, kombinerad med en fortsatt betydande militär kapacitet i anslutning till norskt territorium gör att den ryska dimensionen förblir helt central i norsk försvars- och säkerhetspolitik. Det militära hotet i traditionell mening har dock starkt reducerats och risken för ett militärt angrepp mot Norge i en nära framtid bedöms vara obefintlig.

Norge bygger sin säkerhetspolitik och sitt försvar på medlemskapet i Nato. För Norge, som inte är medlem av EU, framstår Natomedlemskapet som den viktigaste möjligheten att utöva inflytande i det transatlantiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet. Norge är samtidigt starkt beroende av förstärkningar från det övriga Nato. Följaktligen är det av fundamental betydelse att undvika en nedtrappning av alliansmedlemmarnas intresse i och konkreta förpliktelser gentemot Norge.

Norges förhållande till Ryssland är tudelat. Man upplever fortfarande landet som ett framtida potentiellt hot men man ser också möjligheter till ett utvecklat samarbete i Barentsregionen och bilateralt vad gäller de gemensamma naturresurserna i norr. I det bilaterala samarbetet har inte minst försvarsmiljöfrågor på Kolahalvön prioriterats.

Norges förhållande till de övriga nordiska länderna har successivt ändrat karaktär. Den nordiska dimensionen har fått ökad betydelse i norsk säkerhetspolitik. Norge deltar i Östersjörådet och stödjer aktivt utvecklingen av de baltiska ländernas försvar för att stärka ländernas suveränitet och säkerhet.

Det senaste året har inneburit en rad förändringar avseende norskt deltagande i olika internationella insatser. Norge har av resursskäl tvingats fatta beslut om att avbryta sitt engagemang i Libanon, samtidigt som engagemanget i Unpredep i Makedonien har utökats. Därtill deltar Norge i den Natoleda flygövervakningen över Kosovo samtidigt som man är hårt engagerad i OSSE:s Kosovomission. Vidare strävar Norge efter att öka samarbetet inom PFF och antalet övningar i PFF:s anda. Norge har bl.a. inbjudit Ryssland att delta i övningen Barents Peace år 1999 i Finnmark.

4.3.9 Estland, Lettland och Litauen

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

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

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

De tre länderna håller alla på att bygga upp försvar, gränsbevakning och andra säkerhetsfunktioner från ett utgångsläge som var synnerligen begränsat. Samarbetet mellan länderna på dessa områden utvecklas också. De nordiska länderna och de större västländerna stöder på olika sätt upprättandet av för en stat normala säkerhetsfunktioner i de tre länderna.

4.3.10 Polen

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

De säkerhetspolitiska ansträngningarna i Polen begränsas inte till att vinna inträde i Nato och EU, utan man vidtar också en rad åtgärder för att skapa en gynnsam utveckling i de grannländer som inte innefattas av en första utvidgning. Polen har bl.a. inlett ett militärt samarbete med Ukraina och Litauen.

Som en konsekvens av Natoutvidgningen är en dansk-tysk-polsk armékår under utveckling och skall formellt iståndsättas våren 1999. Utöver traditionella uppgifter såsom försvar av territoriet och internationella insatser skall kåren också kunna användas för civil katastrofhjälp.

Det polska försvarets anpassning till Nato kommer att medföra en substantiell omstrukturering. Det kommer att krävas en omfattande modernisering av materielen samt en reduktion och omskolning av personal. En stor del av den befintliga materielen är, genom sitt sovjetiska

ursprung, svår att uppgradera och underhålla samt stämmer inte med Natostandard. Prop. 1998/99:74

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

4.4 Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde

De senaste årens säkerhetspolitiska förändringar i Europa omfattar även Sveriges närområde, som uppvisar en stor mångfald vad gäller ländernas säkerhetspolitiska val. EU:s och Natos utvidgningsprocesser påverkar direkt Estland, Lettland, Litauen och Polen. Polens Natomedlemskap får redan i närtid konkreta konsekvenser för grannländerna.

I nuläget består Nordkalottens grundläggande kärnvapenstrategiska betydelse, även om kärnvapenavskräckningen inte står lika mycket i fokus som tidigare. Markbaserade vapenbärare kommer sannolikt att få ökad betydelse i Ryssland i förhållande till de dyrare strategiska ubåtarna. Nordkalottens kärnvapenstrategiska betydelse kan därför komma att avta på sikt.

De nordiska ländernas och andra västländers säkerhetsfrämjande samarbete med främst de baltiska länderna har vidareutvecklats. Intresset för säkerhetspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna har ökat. PFF-samarbetet i området har ökat. Förenta staterna har stärkt sitt engagemang i regionen och särskilt i de baltiska länderna.

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

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

I Östersjöområdet har det europeiska säkerhetssystemet ännu inte fått en utformning som svarar mot alla parterns önskemål. En grundläggande utgångspunkt måste vara den av alla OSSE-länder godtagna principen om att varje land själv har rätt att välja sin säkerhetspolitiska linje. Samtidigt har alla länder en skyldighet att se till den europeiska helheten och att inte

söka säkerhet på andra länders bekostnad. Dessa principer står, var och en för sig, på egna ben. Varje land måste få göra sina egna avvägningar.

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

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

USA har under det senaste året visat ett starkt ökat intresse för säkerheten i Östersjöområdet. Under hösten 1997 lanserades ett "nordösteuropeiskt initiativ" med följande huvudpunkter: förstärkning av USA:s förbindelser med länderna i regionen, hjälp till de baltiska staterna för att skapa förutsättningar för medlemskap i de europeiska och euro-atlantiska organisationerna (EU och Nato) samt utökat samarbete med Ryssland, i synnerhet dess nordvästra del. Det amerikanska engagemanget manifesterades i ett särskilt dokument, en amerikansk-baltisk stadga (charter), som undertecknades i Washington den 16 januari 1998 av USA:s och de baltiska staternas presidenter.

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

4.5 Militärstrategisk utveckling i Sveriges närområde

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

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

Kolahalvön utgör fortfarande basområde för huvuddelen av Rysslands strategiska ubåtar och kommer inom de närmaste åren att eventuellt också att bli det enda basområdet för dessa styrkor. Detta förhållande och det faktum att Barents hav är huvudsakligt operationsområde för de strategiska ubåtarna understryker områdets vikt för Ryssland. Samtidigt som de strategiska ubåtarnas tillgänglighet har reducerats är styrkornas betydelse för den ryska krigsmakten avhängig den bedömning man från rysk sida gör av dessa och övriga kärnvapenstyrkors sårbarhet respektive möjlighet att bidra till en rysk andraslagsförmåga. Som nämnts ovan i avsnitt 4.4 kan dock Nordkalottens kärnvapensstrategiska betydelse komma att avta på sikt.

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

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

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

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

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

4.5.1 Utvecklingen i den ryska krigsmakten

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

De mycket allvarliga problemen inom krigsmakten har medfört att ledningsförmågan är starkt reducerad. Det är svårt att bedöma vilka möjligheter som finns att bygga upp en ny ledningsförmåga.

Ju längre tid det tar att genomföra en försvarsreform desto sämre blir förutsättningarna att tillväxa. Efter hand närmar sig också den tidpunkt då det inte längre är möjligt att iståndsätta befintliga förband. Möjligheterna att mobilisera ytterligare förband är mycket begränsade. De få delar av krigsmakten som endast i mindre utsträckning drabbats av problemen

inom krigsmakten kan dock alltså utgöra kärnor i en ny organisation även vid en snabbare tillväxt.

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

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

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

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

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

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

De konventionella stridskrafternas sjunkande status och operativa förmåga är en av förklaringarna till att Ryssland i sina senaste två officiellt fastställda riktlinjer för säkerhetspolitiken övergått till en avsevärt starkare framtoning av kärnvapen som ett avskräckningsmedel.

Riktlinjerna anger inte längre att Ryssland avstår från att börja använda kärnvapen och ett flertal fall anges som skulle kunna utlösa en vedergällningsattack med kärnvapen. Enligt riktlinjerna utesluts inte heller en användning av taktiska kärnvapen i lokala konflikter eller vid angrepp från en stat som är allierad med en kärnvapenmakt. En sådan insats eller hot om en sådan i vårt närområde skulle självfallet få mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet.

START-II avtalet om reducering av strategiska kärnvapen har ännu inte ratificerats av det ryska parlamentet. Framförallt har kritik riktats mot kostnaderna för att genomföra avtalet, i synnerhet vad gäller den föreskrivna omvandlingen av kärnvapensystem med flera stridsspetsar till system med en stridsspets.

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

4.5.2 Militära operationsmöjligheter i närområdet

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

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

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

Det går inte heller att utesluta hot om insats med större eller mindre inslag av alternativa metoder som informationskrigföring eller massförstörelsevapen. Prop. 1998/99:74

5 Säkerhetspolitikens mål och inriktning av försvarspolitiken m.m.

5.1 Försvarspolitiken avgränsning och roll i säkerhetspolitiken

Regeringens bedömning: Sveriges säkerhetspolitiska läge är gott. Även om osäkerheten om utvecklingen i Ryssland består, finns det anledning att utnyttja läget till att sänka kostnaderna för vårt försvar och genomföra en omstrukturering av detta. För att säkra den positiva utvecklingen är det viktigt att det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet utvecklas och inte minst att Ryssland fortsätter att delta. Sveriges säkerhet och välfärd är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden och av att vi samverkar med andra länder inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Sveriges internationella säkerhetssamarbete behöver utvecklas och fördjupas. Vi deltar både militärt och civilt på flera platser i världen. Våra insatser till stöd för FN:s och OSSE:s arbete för fred och säkerhet stärker också vår egen säkerhet. EU-medlemskapet är ett nav för vårt deltagande i det europeiska arbetet för fred och säkerhet. Amsterdam-fördraget utvecklar ytterligare våra möjligheter att samarbeta inom försvars- och säkerhetspolitiken när det gäller krishantering och fredsfrämjande verksamhet.

Vårt samarbete med Nato och andra partnerländer i Euro-atlantiska partnerskapsrådet och inom Partnerskap för fred samt vårt breda säkerhetssamarbete i Norden och i Östersjöregionen är till nytta för den samlade säkerheten.

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

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

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

Genom att delta i internationell fredsfrämjande verksamhet kan vi idag direkt påverka säkerhetsläget. Vi kan aktivt medverka till en utveckling i omvärlden som minskar riskerna för konflikter och krig och bidrar till varaktigt förtroendefulla och fredliga relationer mellan alla länder. Detta omfattar också ett aktivt deltagande i konflikthantering vid uppkomna kriser.

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

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

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

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

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

Varje nation har enligt artikel 51 i FN-stadgan rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Enligt regeringsformen får regeringen sätta in Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt sättas in i strid eller sändas till annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag eller skyldighet att vidta åtgärder följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som godkänts av riksdagen. Av förarbetena till regeringsformen framgår att uttrycket väpnat angrepp knyter an till artikeln i FN-stadgan. Regeringens rätt att disponera försvarskrafterna på detta sätt är alltså beroende av ett väpnat angrepp från en annan stat. Grundlagen hindrar dock inte att totalförsvarsresurserna används för andra syften. Även om de bestämmelser i lag som reglerar totalförsvaret utgår från att den primära uppgiften är att försvara riket mot väpnat angrepp, föreskriver de nämligen också att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Vid onormala förhållanden behåller en myndighet sitt ansvar för sitt verksamhetsområde. Detta gäller även vid svåra påfrestningar i fred. Det är regeringens uppgift att närmare ange ansvarsförhållandena för de olika slag av åtgärder som myndigheterna skall vidta för att klara sina uppgifter härvidlag. Som nyss nämnts skall totalförsvarsresurser kunna ställas till myndigheternas förfogande i sådana situationer. För att säkerställa en tillräcklig ledningsförmåga måste ansvarsförhållandena, både när det gäller ansvar inom en samhällssektor och ansvar inom ett geografiskt område, vara tydliga.

Det vidgade säkerhetsbegreppet gör det nödvändigt att klarare precisera i vilken utsträckning det är möjligt att använda totalförsvarsresurserna mot sådana hot som inte är väpnade angrepp i den nämnda folkrättsliga bemärkelsen. Som framgått av det föregående täcker nämligen den vidgade säkerhetssynen och säkerhetspolitiken ett helt spektrum av hot i både krig och fred. I denna hotskala ingår fall som ligger mellan en invasion syftande till ockupation av hela eller delar av landet (väpnat angrepp med en stat som aktör) och brott, olyckor m.m. som helt tas om hand av civila myndigheter. Ett exempel på sådana fall är aktörer, som inte är stater och som använder avancerade vapen, inkluderande icke-konventionella vapen. Att använda totalförsvars-resurserna för att tillgodose humanitära ändamål torde inte möta några hinder från legala utgångspunkter. Frågan om att kunna använda Försvarsmaktens resurser i en stridsliknande situation som inte är ett väpnat angrepp är emellertid mer komplicerad mot bakgrund av den angivna grundlagsbestämmelsen. I sammanhanget kan erinras om uttalandet i prop. 1995/96:12 om att den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgör en självklar begränsning. Försvarsutskottet delade regeringens uttalande (bet. 1995/96:FöU1) och har nyligen i enighet åter gett uttryck för denna uppfattning (bet. 1998/99: FöU2.)

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

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska missiler) 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 i fred, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

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

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

Regeringen anser att det är nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer. Härvid måste såväl totalförsvarsresurser som samhällets övriga resurser kunna komma till användning. Regeringen anser att en översyn bör göras av ändamålsenligheten i nuvarande lagar och andra föreskrifter för att kunna komma till rätta med nu angivna problem och utforma förbättrade samarbetsformer mellan olika berörda myndigheter och enskilda.

En departemental genomgång skall således göras av de olika berörda sektorerna inom samhället för att belysa behovet av åtgärder samt behovet av förändrade regler (se vidare kapitel 10). En samlad översyn skall vidare göras av de militära och civila ledningssystemen (se vidare kapitel 10). En särskild utredare skall analysera och lämna förslag till vissa principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (se vidare kapitel 9).

Den pågående pliktutredningen skall vidare vid genomgången av pliktssystemet överväga om det också bör införas en skyldighet att tjänstgöra vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Dessa överväganden skall avse en precisering av i vilka situationer en sådan plikt skulle vara möjlig att använda, möjligheten av att med plikt utbilda personal för att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och möjligheten av att

införa en plikt att tjänstgöra om en sådan påfrestning skulle inträffa (se Prop. 1998/99:74 vidare kapitel 8).

I detta sammanhang bör också nämnas att en översyn skall göras av räddningstjänstlagen (se vidare kapitel 11).

5.2 Säkerhetspolitikens mål m.m.

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

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

Nationellt skall vi kunna möta militära hot som direkt berör Sverige. 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.

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

Vi skall också söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar i fred genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i det fredstida samhället. Det skall därutöver finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå.

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

Den militära alliansfriheten sätter, bortsett från avtal om ömsesidigt stöd till försvar mot väpnat angrepp, inga hinder för ett svenskt allsidigt och aktivt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Detta gäller även inom det militära området.

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet i omvärlden och därmed också för oss själva.

Sverige skall stödja FN:s globala insatser för fred och säkerhet.

I Europa är vårt säkerhetspolitiska mål att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan alla stater. Detta skall nås främst genom samarbetet inom EU och med de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna samt genom det regionala samarbetet inom Östersjöområdet.

Sverige skall ge bidrag till gemensamma fredsfrämjande och humanitära insatser både i och utom Europa. Det är också ett svenskt

mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande euro-atlantisk krishanteringsförmåga som med begäran från FN eller beslut av OSSE kan bidra till att främja samarbete och fredlig konfliktlösning i Europa.

Sverige skall på det fredsfrämjande området sträva efter att samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer.

Skälen för regeringens förslag: Genom riksdagens beslut i den första etappen av det senaste försvarsbeslutet fastslogs säkerhetspolitikens mål för perioden 1996 till och med 2001. Regeringen anser att vissa modifieringar bör göras i målen.

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

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det är Sverige självt som definierar den närmare innebörden av den militära alliansfriheten. Den sätter, bortsett från avtal om ömsesidigt stöd till försvar mot väpnat angrepp, inga hinder för ett svenskt allsidigt och aktivt deltagande i det allt mer fördjupade internationella säkerhets-samarbetet. Detta gäller även inom det militära området.

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

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

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

samhället och som syftar till att påverka vårt agerande och samhällets funktion. Prop. 1998/99:74

Vi skall också söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar i fred genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i det fredstida samhället. Det skall därutöver finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå. Beredskapen skall avse extraordinära situationer som kan uppstå genom snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion.

5.3 Försvarspolitikens inriktning

Regeringens förslag: Totalförsvarsresurserna skall 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.

För försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet skall reducerade resurser avsättas när det gäller antal förband, beredskapskrav m.m. Möjligheter till en anpassning till uppkommande nya hot skall byggas in.

De fysiska resurser som avdelas för svenska bidrag till fred och säkerhet i omvärlden skall i de flesta fall vara desamma som avses för försvar mot väpnat angrepp och för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Främst vad gäller markförband och vissa specialresurser skall de internationella behoven påverka dimensioneringen. På sikt bör ökade resurser kunna avdelas för internationell verksamhet genom att en del av de resurser tas i anspråk som kan frigöras genom neddragningen av förmågan till invasionsförsvar. Detta är dock något som kommer att ta tid.

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

Insatser med massförstörelsevapen utgör ett hot som i ökad utsträckning måste beaktas i planeringen mot väpnat angrepp, i bidrag till fred och säkerhet i omvärlden samt när det gäller att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

IT-relaterade hot måste uppmärksammas på stor bredd såväl inom totalförsvaret som inom annan samhällsverksamhet.

Skälen för regeringens förslag: De beslut som fattas inom ramen för försvarspolitikens berör resurser och verksamhet inom Försvarsmakten, vad som finansieras över totalförsvarsramen för olika funktioner av civilt försvar, verksamheten vid vissa nämnder och vid försvarssektorns stöd-

myndigheter samt all verksamhet som därutöver bedrivs för att förbereda Sverige för krig. Prop. 1998/99:74

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

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

Det är av två skäl mycket svårt att föreställa sig att ett hot om en invasion av Sverige, som syftar till att ockupera landet skulle kunna utvecklas under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga.

För det första är beredskapen hos de militära styrkorna i vår omvärld mycket begränsad. Särskilt gäller detta Ryssland.

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

Den politiska situationen skulle visserligen relativt snabbt kunna förändras, inte minst mot bakgrund av den politiska och ekonomiska turbulensen i Ryssland. Det kommer dock att ta lång tid för att i avgörande grad förändra beredskapen inom de militära resurserna i Ryssland.

Att invasionshotet ter sig avlägset beror till del på att Sverige har en viss förmåga till insats mot angreppsföretag mot landet redan idag och att vi har skapat förutsättningar för att denna förmåga vid behov snabbt kan anpassas till en erforderlig nivå. Avsaknaden av sådana resurser skulle utgöra en situation som gjorde oss synnerligen utsatta för hot och påtryckningar och känsliga för de politiska förändringar av läget särskilt i öst som ingalunda kan uteslutas. Därför krävs att Sverige har en sådan beredskap som gör det möjligt att möta de mer begränsade väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge.

Det måste alltid finnas en förmåga att hävda landets territoriella integritet. Sveriges totalförsvar måste vid en krissituation i omvärlden successivt kunna höja beredskapen.

Åtgärder måste även kunna vidtas i ett längre tidsperspektiv mot förändrade hot. Anpassningsfilosofin blir här av central betydelse. Sammantaget bör dock relativt sett minskad vikt läggas vid förmågan att möta väpnat angrepp.

Redan i dagsläget finns en rad olika medel som skulle kunna användas vid ett angrepp mot Sverige. Militära förband innehållande olika typer av vapensystem kan utnyttjas. Allt fler stater utanför Europa anskaffar vapensystem med mycket långa räckvidder såsom kryssningsmissiler och ballistiska missiler. En kombination av ökad precision och sprängverkan gör att stor verkan kan nås även med konventionella medel. Trots

överenskommelser på rustningskontroll- och nedrustningssidan utgör nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-vapen) fortfarande ett hot.

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

Omfattande sabotage eller terroraktioner mot viktiga infrastruktur-system som elförsörjning eller telekommunikationer kan ingå i en utveckling mot någon form av väpnat angrepp. Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda, eller kan härledas till främmande makt. Så länge det handlar om enskilda brottslingars verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen, även om därvid också totalförsvarsresurser under vissa förutsättningar skall kunna utnyttjas (se avsnitt 5.1). Rör det sig om ett väpnat angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvar.

På lång sikt går det inte att utesluta möjligheten av att ett invasionshot skulle kunna växa upp igen. Militärstrategiska förändringar och en ny generation av förband medför att ett sådant invasionshot kommer att se annorlunda ut än de gjorde under det kalla kriget. Innan ett sådant hot kan bli verklighet kan det dock bedömas bli en försämring av det säkerhetspolitiska läget som kommer att ta lång tid i anspråk och som kommer att vara iakttagbar såväl i form av politiska som av militära förändringar av stor omfattning. 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.

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

Regeringen anser att inom totalförsvaret skall verksamhet kunna bedrivas på det säkerhetsskapande området. Resurserna inom totalförsvaret skall vidare kunna användas för humanitära och fredsfrämjande insatser. Detta innebär sammantaget att en ändring bör göras i förhållande till det tidigare försvarsbeslutet på så sätt att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden.

Sverige har en lång tradition av aktiv säkerhetspolitisk och säkerhetsfrämjande verksamhet, vilket bl.a. tagit sig uttryck i 80 000 svenskers deltagande i olika typer av fredsfrämjande verksamhet.

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

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

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

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

Detta säkerhetssamarbete har också i sig en förtroendeskapande dimension. Totalförsvarsresurser kan användas för att bistå de baltiska staterna i uppbyggandet av de försvar som de, liksom varje oberoende

nation, har rätt till. Sverige bör också verka för att i ökad utsträckning involvera Ryssland i det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet.

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

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

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

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

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

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

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

I det säkerhetspolitiska läge som råder bör relativt sett ökad vikt läggas vid totalförvarsresursernas bidrag till fred och säkerhet i omvärlden. Den förmåga till operativa insatser som vi successivt bygger upp har sin mest omedelbara och efterfrågade tillämpning i det internationella säkerhetssamarbetet. De militära och civila insatserna inom denna ram bidrar direkt till att hantera de dagsaktuella hoten mot säkerheten och de svenska förbanden har visat god kompetens i det internationella samarbetet. Samtidigt får personalen handfasta och värdefulla erfarenheter av betydelse också för vår förmåga att försvara landet mot angrepp.

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

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

I propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) uttalades en ambition om att särskilt god beredskap bör finnas inom följande områden: nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i samhällets infrastruktur (el, tele, vatten, radio/TV), översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälp-sökande, allvarlig smitta, effekterna av terroristattacker, kemikalieolyckor och störningar i samhällsviktiga datasystem. Regeringen lämnade i december 1998 den senaste årliga redovisningen avseende beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33).

I rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred diskuteras vad som avses med en svår påfrestning på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig exempelvis en olycka, ett sabotage osv. utan det är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra fredstida påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen om svåra påfrestningar på samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer kan uppstå. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser.

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

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

fysisk förstörelse men kan också innefatta manipulation av informations-system, propaganda och desinformation.

Syftet med bistånd av totalförsvarsresurser skall vara att i extraordinära lägen kunna stärka det normala fredssamhällets förmåga att hantera risker och störningar. Olika aspekter på användningen av totalförsvarsresurser vid svåra påfrestningar måste beaktas i planeringen inom totalförsvaret. Skall resurserna kunna användas bör man genomföra en kontinuerlig övnings- och utbildningsverksamhet i att delta i hanterandet av svåra påfrestningar. Särskilt viktigt är att öva hur totalförsvarsresurserna på bästa sätt skall underställas de ansvariga myndigheterna i deras reguljära myndighetsutövning.

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

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

Hoten från kärnvapen samt biologiska och kemiska vapen (N-, B- och C-vapen)

Icke-spridningsfördraget mot kärnvapen har idag tillträtts av de flesta länder. Genom provstoppsavtalet har en stark politisk norm mot kärnsprängningar skapats. Nedrustningsprocessen fortsätter men tar lång tid.

Risker för kärnvapenspridning och kärnvapenanvändning kvarstår dock. Spridningsriskerna gäller både kärnvapenkomponenter och kunskaper. En konkret del av det globala kärnvapenhotet utgörs också av riskerna för att terrorister skulle kunna förvärva eller utveckla kärnvapen.

Sannolikheten för ett kärnvapenkrig mellan de fem kärnvapenstaterna har dramatiskt minskat efter det kalla krigets slut. Emellertid torde riskerna för kärnvapenanvändning främst vara knutna till uppblossande konflikter i Syd- och Nordostasien och i Mellanöstern. Möjligheten av terroristaktioner innefattande kärnvapen samt sabotage kan heller inte uteslutas. Spridningen av vapenbärare, framförallt sådana med längre räckvidder, utgör ett allvarligt problem och gäller även för B- och C-vapen.

B- och C-vapenkonventionerna förbjuder utveckling, produktion, innehav och användning av B- och C-stridsmedel. Dessa konventioner har dock ännu inte erhållit universell anslutning. Beträffande B-vapenkonventionen pågår för närvarande förhandlingar om ett kontrollsystem för dess efterlevnad. En viss osäkerhet råder om huruvida ämnen som idag ej behöver deklareras enligt C-vapenkonventionen har använts som grundkomponenter i tänkbara nya C-vapensystem. Tekniska möjligheter att med begränsade resurser framställa B- och C-stridsmedel finns. Inte bara stater utan också icke-statliga aktörer skulle kunna utnyttja dessa möjligheter. Den snabba civila utvecklingen inom kemi- och bioteknikområdena skulle kunna missbrukas för framtagning av nya typer av B- och C-vapen. B- och C-stridsmedel är förhållandevis billiga vapen som kan ge stor effekt inte minst psykologiskt.

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

N-, B- eller C-insatser utgör således ett hot som i ökad utsträckning bör beaktas.

Regeringen beslutade den 17 juni 1998 att analysera vilka anspråk den internationella utvecklingen vad gäller N-, B-, och C-vapen ställer på förmågan inom Regeringskansliet, Försvarmakten och samhället i övrigt att hantera frågor relaterade till sådana vapen. I analysen ingår också att se över forskningen inom skydd mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel, dess finansiering och huvudmannaskap. En rapport kommer att färdigställas under våren 1999.

Förberedelserna för ett försvar mot väpnat angrepp bör även i fortsättningen, när det gäller kärnvapen, inriktas på åtgärder för att minska verkningarna av ett radioaktivt nedfall från kärnvapensprängningar samt att undvika brister i skyddet när det gäller elektromagnetisk puls (EMP). Skyddet mot biologiska stridsmedel bör främst inriktas på antisabotage-åtgärder och medicinsk beredskap. Målet för vår beredskap mot kemiska vapen skall vara att ett begränsat utnyttjande, vid ett angrepp mot vårt land, inte skall kunna ge en angripare några avgörande fördelar.

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

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

Sverige har länge varit starkt engagerat i nedrustningssträvanden på NBC-området. Det är av stor vikt att Sverige fortsätter att hålla en fortsatt hög profil i internationellt rustnings-, kontrolls- och nedrustningsarbete, i export- och importkontrollsammanhang. En ökad underrättelseverksamhet är också av stor betydelse. Svensk teknisk kompetens bör tillvaratas i frågor som gäller exempelvis metoder för att övervaka olika nedrustningsavtal, för destruktion av C-vapen och friställt kärnvapenmaterial och för att upptäcka och eliminera NBC-hot från icke-statliga aktörer.

Sammantaget bedömer regeringen, mot bakgrund av NBC-vapnens ökade aktualitet, att beredskapen inom totalförsvaret måste förbättras och att därför en ökad satsning på såväl beredskap som kunskaper inom NBC-området är nödvändig. Forskning inom området har grundläggande betydelse för kunskap och beredskap mot NBC-hot. Den ger också grund för statsmakternas hotbedömningar och andra säkerhetspolitiska ställningstaganden.

Informationskrigföring kan sägas bestå av tre huvudelement:

- hot rörande informationsteknikens funktionssätt (IT-säkerhet),
- hot rörande informationens innehåll (underrättelsetjänst, psykologiska operationer) och
- operationskonst för att kunna använda och samordna dessa hotformer i tid och rum.

Enligt många bedömare befinner sig de rika delarna av världen nu vid ingången till vad som kan kallas ett nätverkssamhälle. En sådan strukturförändring gör sig märkbar när det gäller såväl teknik, samhällsorganisation som kultur och värderingar.

Möjligheten till kvalificerade IT-relaterade angrepp bestäms främst av tillgången till kompetens på området. Vidare möjliggör globaliseringen av kommunikationsnätverken att angrepp kan riktas från stort geografiskt avstånd. Brotts- och terroristorganisationer kan vara lika aktuella och farliga angripare som stater.

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

Utveckling av lagstiftning, internationella överenskommelser och andra regelverk är av stor betydelse. Det är dock sällan lämpligt eller ens möjligt att rikta sådana åtgärder mot tänkbara aktörers tillgång till "IT-vapen" eftersom dessa knappast kan skiljas från innehav av legitima IT-resurser. Regelverken bör därför kompletteras med aktiva försvarsåtgärder mot IT-relaterade hot. Åtgärderna, när det gäller kvalificerade hot, syftar främst till att skapa förutsättningar för att upptäcka angrepp och vidta motåtgärder.

Regeringen anser att IT-relaterade hot måste uppmärksammas på stor bredd i samhället såväl inom totalförsvaret som inom annan samhällsverksamhet. Åtgärder för att hantera hot om informationskrigföring bör avvägas mot övriga säkerhetshöjande åtgärder inom infrastrukturuområdet. Ledningssystemens robusthet bör särskilt beaktas. Regeringen återkommer till ämnet i avsnitt 10.6.

Materielförsörjning

Sveriges militära alliansfrihet förutsätter att vi har kapacitet att självständigt försvara vårt eget territorium. Denna förmåga har tidigare understötts av en omfattande inhemsk försvarsindustri. Till följd av minskade försvarsbeställningar, ökad internationell konkurrens och en i många fall allt större teknisk komplexitet, måste försvarsmaterielproducenterna i såväl Sverige som internationellt söka ökat industriellt samarbete. Det är väsentligt för Sverige att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillgodose svenska försvarets behov av kvalificerad materiel. En större integration av Sveriges försvarsindustri i den europeiska skapar

också förutsättningar för att vitala behov skall kunna tillgodoses även i ett läge med ökande efterfrågan och knapphet på strategiska produkter. Mot denna bakgrund är det av stort svenskt intresse att delta i det politiska samarbetet till stöd för en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

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

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

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

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

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

Staten måste som beställare av försvarsmateriel vidta åtgärder för att materielförsörjningen skall vara bättre lämpad till förändrade förutsättningar. Sverige skall aktivt delta i och hävda svenska intressen i de olika fora som har inflytande på den fortsatta processen. Vi bör medverka till ökad samsyn mellan EU-länderna av regler för försvarsupphandling m.m. Det är angeläget att svenska myndigheter i ökad utsträckning medverkar i

detta samarbete så att industrin kan delta i den just nu snabba internationella omstruktureringen. Sverige kan därigenom säkerställa tillgång till väsentliga kompetenser och underlätta materielförsörjningen i en anpassningssituation. Önskemål om prestanda för nya system bör diskuteras med potentiella samarbetsländer. Incitament till utnyttjande av civila system och komponenter bör finnas. Möjligheterna att utnyttja en stegvis process vid materielupphandling bör tillvaratas.

För att få till stånd ett aktivt internationellt samarbete fordras gemensamma projekt. Deltagande i internationella fora och förändringar av försvarsindustrins struktur och ägandeförhållanden kan inte ensamt ersätta behovet av nya projekt som motor i förändringsarbetet. Regeringen återkommer till materielförsörjningsfrågor i avsnitt 7.5.

5.4 Behov av beredskap och förmåga till anpassning

5.4.1 Beredskap

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

Mot bakgrund av den vidgade säkerhetssynen skall beredskapen också gälla andra typer av hot och påfrestningar som kan uppstå i det fredstida samhället.

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

Hot om väpnat angrepp mot landet, liksom risken för att icke-militära medel används i syfte att utöva påtryckningar, kan i nuvarande omvärldsläge bl. a. tänkas uppstå till följd av en kris i vårt östra närområde. Vi måste ha förmåga att i nuvarande omvärldsläge kunna förhindra att spridningseffekterna av en väpnad konflikt berör svenskt territorium. Sverige skall också ha förmåga att samverka med andra länder i syfte att genomföra fredsfrämjande insatser.

Skälen för regeringens bedömning

Inriktning av beredskapen i nuvarande omvärldsläge

Även i nuvarande omvärldsläge kan Sverige utsättas för mer begränsade väpnade hot eller våld och skadegörelse riktade mot viktiga samhälls-

funktioner och värden i det svenska samhället. Sverige måste ha beredskap att möta denna typ av hot.

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

Trots att det finns betydande mängder konventionella och icke-konventionella stridsmedel i Sveriges närområde, föreligger inga omedelbara hot mot Sverige. Dagens omvärldsläge präglas av säkerhets-samarbete inom det euro-atlantiska området, vilket lägger politiska restriktioner på benägenheten att använda de militära medlen. En grundläggande politisk osäkerhet och med den förknippad konfliktpotential, kvarstår dock i delar av vårt östra närområde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ett hot mot Sverige kan i första hand förmodas ha sitt ursprung i en konflikt i vårt östra närområde. Man bör även ta med i beräkningen att ett väpnat angrepp mot Sverige kan ha sitt ursprung bortom Sveriges närområde och t.ex. vara relaterat till svenskt deltagande i internationell krishantering.

Det är rimligt att anta att ett hot mot Sverige emanerar från en eller flera stater, men det kan också uppstå situationer då det råder oklarhet om vem som ligger bakom det aktuella hotet.

Det är troligt att det i första hand är konventionella militära stridskrafter som kan komma till användning mot Sverige, men risken för terror-

handlingar som inslag i krigföringen och användning av massförstörelsevapen kan inte uteslutas. En eventuell användning av kärnvapen får antas vara konsekvensen av medvetna beslut, men risken för oavsiktliga väpnade angrepp till följd av brister i förvarnings- och säkerhetssystem måste beaktas liksom B- och C-hotet mot civilbefolkningen. Även störningar av känsliga IT-system kan vara ett inslag i ett väpnat angrepp.

5.4.2 Fortsatt utveckling av förmågan till anpassning

Regeringens förslag: Förmågan till anpassning skall även fortsättningsvis tillmätas stor vikt vid utformningen av totalförsvarsresurserna.

Anpassningsförmågan skall förbättras genom att

- underrättelsetjänsten utvecklas med hänsyn till anpassningens behov,
- kunnandet utvecklas om olika typer av hot och hur de kan mötas,
- planer för anpassningsåtgärder utarbetas i ett femårsperspektiv,
- åtgärder vidtas för att reducera bindningarna i personal och materiel och
- materielförsörjning i internationellt samarbete främjas.

Regeringens bedömning: För att en anpassning av totalförsvarsförmågan skall kunna komma till stånd i tid, krävs förmåga att tidigt upptäcka och tolka omvärldsförändringar samt medvetenhet om vikten av tidiga beslut.

För att på ett effektivt sätt kunna genomföra anpassningsåtgärder behöver förberedelser göras såväl för att kunna tillföra nya försvarsförmågor som att minska ambitionen inom lägre prioriterade områden.

Anpassning kan ske inom befintliga eller förändrade ekonomiska ramar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behov av anpassning

Sveriges säkerhetspolitiska situation har som tidigare nämnts förbättrats efter det kalla krigets slut. Den säkerhetspolitiska utvecklingen av betydelse för Sverige har under 1990-talet karaktäriserats av en större föränderlighet. För att kunna möta ett flertal möjliga omvärldsutvecklingar har en anpassningsfilosofi valts.

Tanken bakom anpassningsfilosofin för försvaret är att tidiga signaler rörande förändringar i vår säkerhetspolitiska situation skall kunna upptäckas i så god tid att vi står väl rustade när förändringarna har inträffat. Det krävs en medvetenhet om vikten av tidiga beslut och genomtänkta förberedelser för att denna filosofi skall fungera väl i det praktiska arbetet. Det finns internationellt många exempel på att förvarningssignaler inte har uppfattats eller att man inte har tagit hänsyn till dem. Detta är inget unikt för försvarssektorn. Fall finns även inom

andra delar av samhället, där omvärldsförändringar inte har fått genomslag på verksamheten i tid. Prop. 1998/99:74

För att lämplig anpassning skall få en rimlig möjlighet att komma till stånd fordras en väl fungerande kedja från tidig igenkänning av signaler till genomförande av åtgärder. De processer och kompetenser som behövs för en god anpassningsförmåga kan analyseras på olika sätt. Här diskuteras anpassning utgående från följande steg:

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

Exempel på viktigare omvärldsförändringar

Försvarsberedningen har i sin rapport (Ds 1999:2) redovisat ett antal omvärldsutvecklingar. Dessa återges nedan.

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

Den osäkra utvecklingen i Ryssland medför att ett antal scenarier på längre sikt är tänkbara. Ett demokratiskt och marknadsinriktat Ryssland är en möjlighet. En annan är en mer isolerad, auktoritär och västfientlig statsledning vars målsättning kan vara att återerövra Rysslands ställning som stormakt. Ett tredje tänkbart scenario är ett Ryssland med en successivt svagare centralmakt och en önskan om ökad autonomi, eller full självständighet, i vissa regioner. Ett sådant scenario kan i förlängningen leda till en uppdelning av Ryssland och problem liknande de som uppstod vid Förbundsrepubliken Jugoslaviens delning. Slutligen kan utvecklingen i Ryssland under många år komma att präglas av ökade sociala klyftor, en bräcklig demokrati, korruption och en svag eller näst intill obefintlig ekonomisk tillväxt.

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

På lång sikt är det av flera skäl inte uteslutet att USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa minskar. Detta kan orsakas av att USA och de europeiska Nato-medlemmarna har olika syn på hur en allvarligare framtida kris eller konflikt bör hanteras. Större kriser och konflikter i Asien kan komma att kräva ökad amerikansk uppmärksamhet och därmed ges ökad prioritet i förhållande till dem i

Europa. Vidare kan en hårdnande konkurrens handelsblocken emellan leda till allvarliga friktioner, som i förlängningen riskerar att spilla över på säkerhetspolitiken och minska den amerikanska viljan att stanna kvar i Europa på nuvarande militära nivå. Slutligen kan USA av resursskäl komma att reducera sina säkerhetspolitiska åtaganden på den europeiska kontinenten.

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

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

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

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

När det gäller att identifiera och tolka de ofta svaga signaler som kan föranleda ett anpassningsbeslut, dvs. en strategi för successiva beslut om anpassningsåtgärder bör bl.a. följande beaktas:

- en mångfald av underrättelseinformation är viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av signaler,
- förändringar som sker i små steg kan vara svåra att tolka innan det riskerar att bli alltför sent,
- det är ofta svårt att förutspå händelseutvecklingar som kraftigt avviker från en fortsättning av de senare årens mönster. Ännu svårare är det att ange tidpunkter för sådana händelser,
- för anpassningsbeslut (i motsats till beredskapsbeslut) är traditionell militär underrättelseverksamhet av relativt sett mindre betydelse.

Detta medför att omvärldsanalyserna med nödvändighet blir mer spekulativa.

Underlaget för politiska beslut

Det är ofrånkomligt att beslut om anpassningsåtgärder kommer att fattas under betydande osäkerheter. Om anpassningsåtgärder skall hinna vidtas måste beslut och andra ställningstaganden grundas på då befintligt underlag, vilka i efterhand kan komma att ifrågasättas. Detta är ett nödvändigt politiskt risktagande.

Förmåga att vidta anpassningsåtgärder

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

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

I praktiken måste man välja en kombination av de tre olika sätten. Ett flexibelt totalförsvar, innebärande en hög grad av säkerhet, som fortlöpande och redan från början är starkt nog att kunna möta alla tänkbara utvecklingar blir för dyrt. Ett utpräglat anpassningsförsvar ställer orealistiskt stora krav på beslutsfattande och försvarsproduktionsapparaten. Möjligheterna att påverka utvecklingen i en för våra syften gynnsam riktning bör självfallet tas till vara. Signaler kan naturligtvis också komma som visar en för oss önskad omvärldsutveckling. Detta kan innebära att totalförsvarsresurserna inom vissa områden kan reduceras.

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

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

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

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

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

Regeringen anser att anpassningsförmågan skall förbättras genom att:

- underrättelsetjänsten utvecklas med hänsyn till anpassningens behov,
- kunnandet utvecklas om olika typer av hot och hur de kan mötas,
- planer för anpassningsåtgärder utarbetas i ett femårsperspektiv,
- åtgärder vidtas för att reducera bindningarna i personal och materiel och
- materielförsörjning i internationellt samarbete främjas.

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

Regeringskansliet avser att ytterligare utveckla sin kompetens och sina arbetsformer för att tidigt kunna upptäcka säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden och analysera deras konsekvenser för Sveriges säkerhet och behovet av att vidta eventuella anpassningsåtgärder. Arbetet inför den nu aktuella kontrollstationen har utgjort ett steg i denna riktning.

En kommitté har tillsatts för att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Kommittén skall bl.a. lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant tillgång till uppgifter som är av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. Kommittén skall lämna ett betänkande våren 1999. Regeringen anser att det är väsentligt att underrättelsetjänsten utvecklas med hänsyn till de behov som

anpassningen ställer på tidig förvarning och analys av den säkerhetspolitiska miljön såväl för utvecklingen inom militärt som civilt försvar.

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

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

För att skapa tilltro till anpassningsprincipen som styrande för totalförsvarets dimensionering och utformning är det dock angeläget att även utarbeta planer som på medellång sikt på ett övertygande sätt visar hur försvarsförmågan kan ökas. Det är således angeläget med en planering som belyser vilken organisation i stort som kan bli krigsduglig på mindre än fem år och för beredskapsverksamheten inom civilt försvar.

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

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

Det är troligen inte meningsfullt att i anpassningsplanerings-sammanhang ha planer som omfattar längre tid än cirka fem år. Ett motiv är att en längre anpassningsperiod i större utsträckning måste baseras på att regeringen fattar successiva beslut bl.a. beroende på att vår strategi och styrkeuppbyggnad behöver justeras efter hand som ny information blir tillgänglig. Däremot är det viktigt att ange vilka särskilda åtgärder som man vill vidta för att skapa långsiktiga handlingsmöjligheter för tiden bortom de närmaste fem åren.

Följande systemförändringar kan vidtas för att på sikt utveckla ett totalförsvaret där reduceringar underlättas:

- en flexibel beredskapsplanering och nya former för samverkan inom civilt försvar,

- försvarsmaterielkontrakten görs mindre långsiktigt bindande. Dessa åtgärder kan medföra att styckkostnaderna för materiel i vissa fall blir högre.
- ökad personalrörlighet och
- lokaler, mark, anordningar för utbildning och övning hyrs på kortare sikt. Realiserbarheten och den ekonomiska rationaliteten för hyresalternativ behöver självfallet först prövas.

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

Sveriges militära alliansfrihet förutsätter att vi har förmåga att självständigt försvara vårt eget territorium. Denna förmåga har tidigare understötts av en omfattande inhemsk försvarsindustri. Efter det kalla krigets slut har i de flesta länder beställningarna av försvarsmateriel minskat främst räknat i antalet enheter. Den internationella konkurrensen har ökat samtidigt som försvarssystemen blivit mer sammansatta och innehåller ett större inslag av civil teknik. Av dessa skäl måste försvarsmaterielproducenterna i såväl Sverige som internationellt söka ökat industriellt samarbete.

För att få till stånd ett aktivt internationellt samarbete fordras gemensamma projekt. Deltagande i internationella fora och förändringar av försvarsindustrins struktur och ägandeförhållanden kan inte ersätta behovet av nya projekt som motor i förändringsarbetet. Se vidare avsnitt 7.5.

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

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

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

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

5.5 Samband mellan hotbildsförändringar och totalförsvarsresursernas utveckling

5.5.1 Bakgrund och metod

Regeringen har i prop.1997/98:83 redovisat inriktningen av en förändrad styrning av Försvarsmakten. Riksdagen har bifallit förslaget (bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269). Utgående från denna styrning redovisas nedan sambandet mellan hotbildsförändringar och totalförsvarsresursernas utveckling, dvs. hur man kommer från säkerhetspolitikens mål via försvarspolitikens inriktning (inklusive uppgifter för totalförsvaret) till krav på operativa förmågor som i sin tur leder till olika krigsförbandstyper.

Riksdagen fattar vid olika tillfällen beslut om säkerhetspolitikens mål, försvarspolitikens inriktning, krav på operativa förmågor samt stridskrafternas utformning. Regeringen har i detta kapitel lagt fram förslag till riksdagen vad avser säkerhetspolitikens mål och försvarspolitikens inriktning. I kapitel 7 läggs förslag fram till operativa förmågor. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under hösten med förslag till framtida organisation av de militära stridskrafterna.

Den metod som redovisas nedan beskriver det nämnda sambandet samt hur planeringsprocessen mellan regeringen och Försvarsmakten bedrivs. Metoden är i första hand ett underlag för planeringen av det militära försvarets organisation och utveckling men bör också kunna användas för planeringen och utvecklingen av det civila försvaret.

Ambitionen att relatera verksamheten till ett antal tänkta omvärldsutvecklingar (målbilder) bör utvecklas och användas i totalförsvarsplaneringen. En målbild är en av planeringsförutsättningarna för de uppgifter och krav som en tänkbar utveckling i omvärlden bedöms kunna innebära för Försvarsmaktens utformning om tio år. Det operativa inflytandet bör kunna följas i ett helhetsresonemang hela vägen från omvärldsförändring till behov av förbandstyper inom det militära försvaret. Utvecklingen av de svenska totalförsvarsresurserna bör utgå från de resurser som kommer att erfordras i flertalet av dessa tänkta omvärldsutvecklingar (målbilder).

En antagen omvärldsförändring och politisk vilja utgör i ett första steg grunden för målbilder för Försvarsmaktens inriktning. Målbilderna ligger i sin tur till grund för de krav på operativa förmågor som respektive

försvarsmaktsuppgift ger upphov till. Slutligen beskrivs kopplingen mellan de operativa förmågorna och olika förbandstyper. Prop. 1998/99:74

Försvarsmaktens resurser indelas i en insatsorganisation som består av krigsförband med förmåga att möta ett begränsat väpnat angrepp, upprätthålla territoriell integritet, delta i internationella insatser och stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Härutöver erfordras kompetenser för att i det längre tidsperspektivet kunna möta ett väpnat angrepp vid ett i grunden förändrat omvärldsläge. Möjlighet finns därmed att successivt anpassa resurserna till den faktiska utvecklingen i omvärlden med insatsorganisationen som grund.

5.5.2 Exempel på tänkta omvärldsutvecklingar (målbilder)

Försvarsberedningen har i sin rapport (Ds 1999:2) redovisat ett antal exempel på omvärldsutvecklingar. Dessa återges nedan.

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

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

Målbilden för den svenska totalförsvarsplaneringen motsvarar dagens vad avser stöd till samhället, territoriell integritet och internationella insatser. Ett begränsat väpnat angrepp som inte syftar till ockupation men med avsiktliga kränkningar eller vapenmakt vill påtvinga oss en icke önskad vilja, skall i ett kortare tidsperspektiv kunna mötas. Ett omfattande väpnat angrepp syftande till ockupation av hela eller delar av landet ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga, men skulle kunna aktualiseras i ett nytt militärstrategiskt läge, på mycket lång sikt.

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

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

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

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

Den tyngdpunktsförändring som kan ses för svensk försvarsplanering är främst den utökade anpassningstiden för att kunna möta mer omfattande angrepp. Kraven på operativa förmågor i stöd till samhället, territoriell integritet och begränsat väpnat angrepp i det kortare tidsperspektivet kvarstår. Anspråken ökar på att Sverige skall bidra till internationella insatser i Europas oroliga randområden. Förmågan att möta ett omfattande väpnat angrepp i det långa tidsperspektivet kan nedtonas ytterligare, jämfört med exempel A. Om Nordkalottens betydelse nedgår minskar behovet att kunna föra strid i arktisk miljö.

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

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

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

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

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

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

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

En tyngdpunktsförändring i vår försvarsplanering kan bli kravet på en utvecklad interoperabilitet, främst vad gäller ledningssystemutvecklingen. Förbandsvolymerna för väpnat angrepp och internationell integritet kan komma att påverkas av nordiska samarbeten (t ex Nordisk brigad, svenskt-finskt samarbete vad avser övervakning). Kravet på stöd till samhället och territoriella integritet-förmågor kvarstår. Anspråken ökar på Sveriges deltagande i Europas säkerhetssamarbete också med civila medel.

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

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

En övergripande slutsats är att de operativa förmågor, förbandstyper och andra funktioner som har koppling till dessa uppgifter bör ingå i en insatsorganisation för

Försvarsmakten och i motsvarande funktioner inom det civila försvaret. Förmågan att kunna anpassa och tillväxa mot väpnade angrepp av större omfattning bör tillgodoses med en kompetensorganisation.

Prop. 1998/99:74

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

5.5.3 Sambandet mellan Försvarsmaktens uppgifter och operativa förmågor

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

I det följande exemplifieras behovet av operativa förmågor med nedanstående indelning som försvarsberedningen redovisat i sin rapport (Ds 1999:2):

Territoriell integritet

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

Väpnat angrepp

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

Internationella insatser

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

Stöd till det svenska samhället vid svåra påfrestningar

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

Sambandet mellan Försvarsmaktens operativa förmågor och förbandstyper

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

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

Operativa handlingsregler för Försvarsmaktens fortsatta utveckling

En Försvarsmaktens insatsorganisation organiseras för att hävda territoriell integritet och kunna genomföra internationella insatser samt för att sättas in i väpnad

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

Hävda territoriell integritet

Förmåga motsvarande dagens bör finnas inom insatsorganisationen

Försvara landet mot väpnat angrepp

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

Genomföra internationella insatser

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

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

Genomföra stöd till samhället

Stöd till samhället bedöms tillgodoses inom ramen för Försvarsmaktens operativa förmågor territoriell integritet och internationella insatser.

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

5.6 Inriktning av Sveriges deltagande med totalförsvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete

Prop. 1998/99:74

5.6.1 Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete

Begrepp

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

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

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

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

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

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

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

Legala grunder

Enligt artikel 1 i FN-stadgan är FN:s främsta uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sveriges agerande i FN styrs bl.a. av grundsatsen att stadgans bestämmelser i alla avseenden måste efterlevas.

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

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

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

Regeringen får som framgått ovan sätta in landets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot Sverige. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om en skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt. Den senast angivna förutsättningen har traditionellt ansetts tillämplig på t.ex. FN-stadgans artikel 43 men har aldrig uttryckligen tillämpats beträffande svensk väpnad styrka. Av det nämnda följer att riksdagen således på något sätt måste godkänna att en svensk väpnad styrka sänds utomlands. Riksdagen har stiftat två särskilda lagar, lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet, där beslutanderätten delegerats till regeringen. Enligt lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands finns möjlighet för regeringen att efter begäran av FN eller beslut som fattas av OSSE ställa väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Enligt lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Av motiven till lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet (prop. 1993/94:244 s. 7-8) framgår att den tillkom främst för att möjliggöra ett deltagande av svensk trupp utomlands vid övningar inom ramen för Partnerskap för fred, utan att riksdagen skall behöva höras vid varje tillfälle när sådan övningsverksamhet är aktuell.

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

Frågan om utsänd personal skall bedömas vara en väpnad styrka eller ej uppkom beträffande det fältsjukhus i Saudiarabien som Sverige i början på år 1991 på Storbritanniens förfrågan ställde till förfogande i samband med Gulf-kriget. Regeringen beslöt i detta fall, utan att inhämta riksdagens samtycke, att Sverige skulle bidra med ett bemannat fältsjukhus. Fältsjukhuset med personal ansågs endast vara beväpnat för självförsvar och utgjorde därför enligt regeringens uppfattning inte en väpnad styrka i regeringsformens mening. Regeringens handläggning av ärendet granskades av konstitutionsutskottet. Granskningen gav inte anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida (bet. 1990/91:KU30).

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

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

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

5.6.2 Internationellt säkerhetsfrämjande samarbete

Regeringens bedömning: Sverige bör aktivt delta i en fördjupad dialog om hur EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan stärkas och särskilt om hur formerna för en förbättrad krishanteringsförmåga skall se ut.

Sverige bör med kraft inrikta sig på en utveckling och fördjupning av EAPR och PFF.

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

Sverige bör aktivt delta i samarbete inom ramen för vårt observatörskap i VEU.

Sverige bör utveckla det nordiska försvarsrelaterade samarbetet bl.a. genom upprättande av en gemensam nordisk brigad för fredsfrämjande insatser.

Stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner bör utvecklas och fördjupas, liksom vårt säkerhetssamarbete med Polen och Tyskland.

Sverige bör lägga stor vikt vid att söka utveckla de försvarsrelaterade kontakterna och samarbetet med vissa områden i Ryssland (särskilt Kaliningrad, St.Petersburg och Murmansk).

Skälen för regeringens bedömning

Förenta nationerna

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

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

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

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

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

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

OSSE

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

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

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

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

Nato

Som närmare utvecklats i kapitel 4 kom framförallt insatserna i Bosnien att fungera som en katalysator för en rad förändringar beträffande Natos roll i det euro-atlantiska säkerhetssystemet. Nato ägnar nu en allt större del av verksamheten åt krishantering utanför Natoländernas egna territorier, utveckling av samarbetet med Ryssland, och ökat samarbete med icke-alliansanslutna länder, såsom Sverige. Därigenom har Nato kommit att etablera sig som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer i Europa och dess närområde.

Det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) har, sedan det skapades år 1997, blivit ett viktigt forum för att utveckla samarbetet mellan Nato och partnerländer. Arbetet för att stärka den europeiska krishanteringsförmågan fortsätter inom ramen för Partnerskap för fred, PFF.

Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

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

Som den politiska ramen för PFF-frågor utgör EAPR ett forum för säkerhetspolitiska konsultationer. Sverige arbetar aktivt för att utveckla dess samarbetsformer. Tyngdpunkten i EAPR bör ligga på militär krishantering.

Vi har från svensk sida sett EAPR som ett forum för icke Natoländer att få inflytande på utformning och inriktning av aktiviteter som är gemensamma för Nato och dessa länder. Vi har i synnerhet hävdat att partnerländer måste få adekvat insyn och inflytande i planerings-, besluts- och styrningsprocessen rörande krishanteringsoperationer där de avser att delta, eller redan deltar med trupp. Sverige har i EAPR framförallt drivit frågan om ett s.k. politiskt-militärt ramverk för framtida Natoledda PFF-operationer. Att göra detta till en svensk profilfråga har varit naturligt mot bakgrund av att vi från svensk sida sett militär krishantering som en huvuduppgift för EAPR/PFF. Målsättningen är att ett ramverk skall kunna antas vid Natos och EAPR:s toppmöte i Washington i april 1999.

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

EAPR erbjuder också ökade möjligheter till ett fördjupat samarbete kring insatser med civila resurser i fredstida kriser. Det är också ett område där Ryssland tar aktiv del. Det är angeläget att fördjupa sam-

arbetet om civil krishantering för att främja säkerheten inte minst i Östersjöregionen. Prop. 1998/99:74

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

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

Ett vidareutvecklande av EAPR är ett viktigt steg mot att skapa en effektiv internationell krishanteringsförmåga som kan främja säkerhet och fred i Europa. Sverige avser att även i fortsättningen att vara en aktiv part i detta arbete.

Partnerskap för fred (PFF)

Sverige deltar sedan år 1994 i samarbetet inom ramen för PFF tillsammans med 43 länder. Förutom de 16 Nato-länderna deltar bl.a. Finland, Schweiz, Österrike och samtliga länder i f.d. Warszawapakten.

Tillsammans med andra Nato- och partnerländer har Sverige aktivt verkat för en vidareutveckling och fördjupning av PFF-samarbetet, inte minst eftersom det stärker Sveriges och andra länders förmåga att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära operationer. Det bidrar också till att bygga upp en gemensam europeisk krishanteringsförmåga med en tydlig nordamerikansk medverkan. De nio civila planeringskommittéerna har öppnats för partnerländerna. Flera funktionsansvariga myndigheter har nu möjlighet till insyn i planeringsarbetet. Således medför det fördjupade PFF-samarbetet en ökad öppenhet och ett stärkt förtroende inom PFF-kretsen, vilket är säkerhetsskapande i sig.

Sverige har redan från PFF-samarbetets början varit ett av de mest aktiva partnerländerna. Allt eftersom PFF-samarbetet har utvecklats har övningsverksamheten blivit mer sammansatt. Den innefattar idag övningar för alla typer av krishantering utanför de kollektiva försvarsförpliktelserna i Natofördragets artikel 5.

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

Styrande för Sveriges engagemang i PFF bör vara följande syften:

- Att fördjupa det praktiska regionala PFF-samarbetet och främja ett aktivt engagemang från de större västeuropeiska länderna och USA i Östersjöregionen.
- Att bidra till ökat förtroende och ökad öppenhet mellan länderna i Östersjöregionen.
- Att aktivt bidra till att främja de baltiska staternas möjligheter att delta i PFF-samarbetet.

- Att djupare involvera Ryssland i den europeiska säkerhetsstrukturen.
- Att till andra länder förmedla våra kunskaper och erfarenheter från internationella insatser.
- Att främja Sveriges förmåga att delta i internationella insatser och aktivt bidra till en gemensam krishanteringsförmåga.

Detta innebär konkret att:

- Sverige bör vidareutveckla förmågan att samverka med andra länder inom ramen för PFF.
- De övningar som äger rum i vårt närområde och i regioner där Sverige har ett särskilt säkerhetspolitiskt intresse bör prioriteras.
- Svenskt deltagande bör ske i successivt mer sammansatta och multifunktionella övningar.
- De aktiviteter vi väljer att delta i bör bidra till att stärka vår förmåga att samverka med Nato- och partnerländer i internationella insatser.
- Sverige bör ge hög prioritet åt att främja främst de baltiska ländernas och Rysslands deltagande i PFF-samarbetet.

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

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

Sverige föreslog år 1996 att det inom ramen för PFF-samarbetet också skulle upprättas särskilda centra för övning och utbildning. Sverige etablerade påföljande år som första partnerland ett sådant centrum i Almnäs och utvecklingen av detta är en viktig grund för Sveriges fortsatta PFF-engagemang, inte minst vad gäller att ytterligare involvera länderna kring Östersjön i PFF-samarbetet. En viktig strävan i utvecklingen av centrumet bör vara att öka den internationella närvaron bl.a. genom att inrätta ett antal internationella tjänster där. Det är också angeläget att aktiviteter utvecklas i syfte att förbättra samverkan mellan civila och militära resurser, inom ramen för centret och PFF i stort.

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

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

och att varje land självt bestämmer inom vilka områden och i vilken utsträckning som samverkansförmågan skall förbättras.

Den vidareutveckling av PARP som för närvarande pågår innebär att de samverkansmål som utgör grunden för arbetet utvecklas till att även beskriva de förmågor som efterfrågas och de resurser som partnerländerna väljer att ställa till förfogande för fredsfrämjande insatser. Detta utgör ett steg mot en gemensam planering för fredsfrämjande insatser. Partnerländernas inflytande i PARP skall stärkas genom att dessa tillsammans med Nato utarbetar och kommer överens om vilka riktlinjer som skall ligga till grund för kommande arbetsperiod. Öppenheten i processen skall öka genom att partnerländerna på frivillig grund ges möjlighet att delge information kring det egna landets deltagande till andra partnerländer.

Sverige bör utveckla samverkansförmågan i enlighet med de prioriteringsgrunder för olika typer av insatser som redovisas i avsnitt 5.6.3.

En ökad samordning mellan civila och militära resurser i internationella insatser ställer ökade krav på samverkansförmåga inte bara nationellt utan också mellan länder. Det är något som har visat sig inte minst i samband med Bosnieninsatsen. Inom ramen för PFF bör det därför utvecklas samverkansmål på det civila området på liknande sätt som har skett på den militära sidan.

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

VEU

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

Förutom förändringarna vad gäller Sveriges och övriga observatörländers rättigheter vid konkreta insatser, har samarbetet generellt breddats för observatörländerna såvitt gäller Petersbergsuppgifter.

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

VEU har för närvarande en pågående operation, MAPE, som är en rådgivande polisinsats med uppgiften att stärka den demokratiska utvecklingen inom det albanska polisväsendet. Sverige bidrar med personal till insatsen i Albanien och i VEU:s militära stab. Successivt har

EU ökat sitt intresse att använda sig av VEU och i linje med detta också anmodat VEU att genomföra en rådgivningsinsats på minröjningsområdet i Kroatien.

Försvarsplaneringsprocessen och VEU:s övningsverksamhet utgör två viktiga instrument för att öka VEU:s operativa förmåga. Sverige stöder denna utveckling. Vägledande för svensk politik är att vi inte ser något motsatsförhållande mellan VEU och Nato/PFF.

De nordiska länderna

De nordiska ländernas intresse för att samarbeta kring försvars- och säkerhetspolitiska frågor har ökat väsentligt under senare delen av 1990-talet. Sedan november 1997 deltar även de nordiska försvarsministrarna vid Nordiska rådets årliga sessioner. Vid dessa tillfällen lämnas en gemensam nordisk försvarspolitisk redogörelse. Vidare kan noteras att i stort sett samtliga försvars- och säkerhetspolitiska frågor numera diskuteras inom den nordiska kretsen för att komma fram till gemensamma ställningstaganden och åtgärder m.m.

Kärnan i det nordiska försvarsrelaterade samarbetet utgörs främst av verksamhet inom det fredsfrämjande området. Inom samarbetsstrukturen Nordcaps (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) samordnar de nordiska länderna sina resurser. Genom Nordcaps kan de nordiska länderna även förbättra sin förmåga att agera gemensamt inför beslut om och vid deltagande i fredsfrämjande operationer. Samarbetsstrukturen bidrar även till ett intensifierat informationsutbyte och ett fördjupat utbildnings- och materielsamarbete. Inom Nordcaps bör det finnas en ökad öppenhet för samarbete med närstående länder.

Andra nordiska samarbetsområden är säkerhetsfrämjande insatser i de baltiska länderna, minröjning och den årliga fredsfrämjande övningen i PFF:s anda, Nordic Peace. Sedan år 1994 finns ett avtal om nordiskt försvarsmaterielsamarbete. Inom ramen för detta arbetar ett tjugotal olika grupper. Ett nordiskt säkerhetspolitiskt forskningsprogram håller på att etableras. Sedan år 1997 finns även en nordisk handlingsplan rörande försvarsrelaterat miljösamarbete. Det omfattar bl.a. gemensamma mål och en gemensam syn på återställandeåtgärder.

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

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

För det första har de nordiska länderna likartade utgångspunkter och intressen i flera säkerhetspolitiska frågor. Detta har förstärkts genom Sveriges och Finlands EU-medlemskap och de nordiska ländernas

samarbete inom ramen för PFF och vid internationella operationer. Denna värdegemenskap har en stabiliserande inverkan på läget i nordvästra Europa och utgör en plattform för utökat samarbete. Gemensamma insatser i Östersjöområdet och i Arktis- och Barentsområdet är fortsatt mycket betydelsefulla.

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

För det tredje har de nordiska länderna ett gemensamt intresse att förankra hela regionen, dvs. även de baltiska staterna och Ryssland, i ett europeiskt och transatlantiskt sammanhang.

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

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

Östersjöregionen

Östersjöregionens utveckling är i många avseenden mycket positiv. Samarbetet mellan länderna runt Östersjön har breddats och fördjupats under senare år vilket bidrar till att säkerheten för regionens länder stärkts. Östersjöstaternas råd har här en viktig funktion att fylla. För svensk del är stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen en central del av vår säkerhetspolitik.

Ett grundläggande mål för den svenska politiken är att Östersjöregionen förblir en naturlig del av det euro-atlantiska säkerhetssystemet och att inga

särarrangemang skapas för denna region. Detta förutsätter ett fortsatt starkt engagemang i Östersjöregionen från de tongivande länderna inom Europa samt från USA. Detta bidrar till att ingen enskild stat i regionen får ett otillbörligt inflytande.

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

En huvudmålsättning för svensk säkerhetspolitik är att hindra att konflikter uppstår i vårt närområde. Viktiga medel för detta är främjandet av en demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. Den förestående EU-utvidgningen har härvidlag en central betydelse. Sverige bidrar genom att stödja uppbyggandet av totalförsvarsstrukturer under demokratisk kontroll och med god förankring i det civila samhället. Mot bakgrund av vunna erfarenheter bör därför stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner utvecklas och fördjupas. Vårt stöd och andra länders stöd har stor betydelse för konsolideringen av de baltiska ländernas suveränitet men också för deras fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.

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

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

Det säkerhets- och försvarsrelaterade samarbetet med andra länder i Östersjöregionen bör också utvecklas vidare. Detta gäller särskilt samarbetet med Polen och Tyskland. Båda länderna är stora Östersjöstater vars engagemang i regionen är viktigt för stabilitet och säkerhet. Tyskland är en viktig potentiell samarbetspartner inte minst i internationella fredsfrämjande insatser. Polen och Sverige har en gemensam erfarenhet av deltagande i fredsfrämjande verksamhet.

Förutom det samarbete som länderna inom regionen själva initierar är det av vikt att det multilaterala engagemanget vidareutvecklas. Inom PFF har ett antal aktiviteter genomförts om frågor relevanta för Östersjöregionen, t.ex. det möte som hölls i Visby i maj 1998 i svensk regi om erfarenheter av praktiskt PFF-samarbete. PFF bidrar också till att stödja bl.a. de baltiska ländernas ansträngningar att bygga upp nationella försvarsmakter. Regionalt kan PFF-samarbetet förbättras bl.a. genom att höja samverkansförmågan inom räddningstjänst och kustbevakning.

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

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

Även i Östersjöområdet spelar Sverige en aktiv roll när det gäller försvarsmiljön. Sverige driver tillsammans med USA tre försvarsmiljöprojekt i de tre baltiska staterna. Projekten finansieras inom den s.k. Östersjömiljarden.

Regeringen vill även erinra om att ett av samarbetsområdena i handlingsprogrammet för nordiskt försvarsmiljösamarbete är hjälp till de baltiska staterna, Polen och Ryssland. USA medverkar i denna del av det nordiska samarbetet.

Ryssland

Mellan Sverige och Ryssland finns idag inom vissa försvarsrelaterade områden ett relativt väl utvecklat och fungerande bilateralt samarbete. Det gäller bl.a. inom räddningstjänst och kustbevakning. Varje år sker utbyten, t.ex. förbandsbesök mellan de ryska och svenska försvarsmakten. Kontakter har också etablerats inom forsknings- och utbildningsområdet. Regeringen anser att det är av särskild betydelse att dessa inledande kontakter ges reella möjligheter att resultera i konkreta projekt. Regeringen anser vidare att utvecklingen mot utökade och breddade kontakter bör fortsätta. Särskilt viktigt är att utveckla sådant samarbete med Kaliningrad, S:t Petersburgregionen och Murmanskregionen.

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

Regeringen ser det som angeläget att Sverige fortsatt uppmuntrar ett ryskt deltagande i PFF-aktiviteter. Erfarenhetsutbyte och samarbete kring säkerhetsfrämjande verksamhet och fredsfrämjande insatser bör utvecklas ytterligare med Ryssland.

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

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

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

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

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

Som nämnts ovan har Sverige ett mycket nära och omfattande försvarsmiljösamarbete med USA. En huvudpunkt i detta är att driva genomförandet av miljöprogrammet i EAPR-regionen.

5.6.3 Deltagande med försvarsresurser m.m. i fredsfrämjande verksamhet

Regeringens bedömning: Sverige bör kunna delta i den fredsfrämjande och humanitära verksamheten på största möjliga bredd med de resurser som står till förfogande.

Skälen för regeringens bedömning: På sikt bör ökade resurser kunna avdelas för internationell verksamhet vilket medger en ökad förmåga att bidra med försvarsresurser i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Det kan komma att ta tid att skapa en sådan ökad förmåga. Det finns därför ett behov att skilja på vilka förändringar som är möjliga i närtid, respektive på medellång till lång sikt.

Vad gäller prioriteringar ifråga om Försvarsmakten se avsnitt 7.4.

Efterfrågade resurser

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

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

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

Det finns idag inte någon efterfrågan på svenskt stridsflyg i fredsfrämjande insatser. Däremot efterfrågas flygtransportkapacitet. Det kan dock även bli aktuellt med deltagande i spaningsuppgifter. Inte heller svenska marina resurser är efterfrågade med undantag för minröjning i grunda vatten.

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

Begränsande faktorer

Sveriges möjligheter att bidra till fredsfrämjande verksamhet begränsas av ett antal faktorer. En första och uppenbar begränsande faktor utgörs av vilka ekonomiska resurser som kan ställas till förfogande. På sikt bör ökade resurser kunna avdelas för internationell verksamhet genom att ta en del av de resurser i anspråk som kan frigöras genom neddragningen av förmågan till invasionsförsvar. Detta är dock något som kommer att ta tid. Ett utökat svenskt deltagande i internationell verksamhet kommer därför inte att vara möjligt att realisera i närtid.

Antalet totalförsvarspliktiga som genomgår utbildning kan med nuvarande villkor påverka rekryteringen till internationell tjänstgöring. Tillämpningen av pliktssystemet är för närvarande under utredning. Likaså diskuteras skyldigheten för anställd personal att medverka i internationella insatser. Regeringen anser att det är av vikt att den anställda personalen ser den internationella tjänstgöringen som en naturlig och integrerad del av yrket. Viktiga faktorer för vårt framtida vägval är bl.a. hur snabbt vi vill kunna ställa resurser till förfogande, hur stora enheter vi vill kunna ha i internationell tjänst samtidigt och vilken uthållighet dessa skall ha. Personalens deltagande i internationell verksamhet utvecklas ytterligare i kapitel 8.

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

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

Civila resurser

Sverige kan även bidra med civila resurser till fredsfrämjande och humanitära insatser. En ökad samverkan mellan civila och militära resurser har identifierats som ett viktigt inslag för att kunna genomföra komplexa krishanteringsinsatser. Regeringen ser det därför som väsentligt

att fortsatt se över förutsättningarna för ett utnyttjande av civila resurser i fredsfrämjande verksamhet. Prop. 1998/99:74

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

För de kompletterande resurser som anskaffas särskilt för totalförsvaret finns vissa begränsningar när det gäller användbarheten vid internationella insatser. Detta förhållande beror främst på att det civila försvaret endast utgör en begränsad del av samhällets samlade åtgärder inom en samhällssektor. Verksamheten i sådana samhällssektorer, exempelvis räddningstjänst eller hälso- och sjukvård, bedrivs redan i fredstid av stat, landsting, kommun och näringsliv där den ordinarie verksamheten är föranledd av det fredstida samhällets krav. Dessa krav är utformade utifrån medborgarnas behov av sjukvård, räddningstjänst m.m. De förmågor som utvecklas inom det civila försvaret är särskilt anpassade för de speciella krav som kan ställas utifrån krigsförhållanden.

Vissa åtgärder som vidtas för det civila försvaret är därmed ytterst dimensionerade av ett väpnat angrepp mot Sverige vilket gör att de inte alls kan användas i internationella insatser. Exempel på sådana åtgärder är investeringar i fysiskt skydd och fasta sambandsresurser inom befolkningsskyddet, räddningstjänsten, regional och kommunal ledning samt i investeringar inom energi- och telekommunikationsområdena. Resurserna för civilt försvar skall i allmänhet, när så är möjligt utifrån vad som ovan sagts, anpassas till och kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. På samma sätt skall dessa resurser även kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Sammantaget innebär detta att civila resurser för internationella insatser dels kan hämtas från ordinarie verksamheter i samhället, dels kan hämtas från de resurser som byggs upp för det civila försvaret.

6 Ekonomi

6.1 Internationell jämförelse

Att göra jämförelser av försvarsutgifter över tiden och mellan länder innebär betydande svårigheter bl.a. då praxis om vad som inräknas i försvarsutgifterna varierar mellan länder och det är svårt att på ett rättvisande sätt ta hänsyn till växelkursförändringar och inflation. Detta gör absolutjämförelser vanskliga. Trots detta kan jämförelser mellan tidsserier ge intressant information om utvecklingstendenser.

Försvarets forskningsanstalt har sedan lång tid samlat in och bearbetat offentlig information om olika länders försvarsutgifter i syfte att så långt det låter sig göras genomföra internationella jämförelser. I diagram i bilaga 2 redovisas på grundval av detta material försvarsutgifterna under 1970-, 1980- och 1990-talen för ett urval av länder. De redovisas dels som andel av bruttonationalprodukten (BNP), dels omräknat till ett fast penningvärde uttryckt i inhemsk valuta.

Ett genomgående drag för de redovisade länderna är att försvarsutgifternas andel av BNP minskar över tiden. Det beror inte minst på att den ekonomiska tillväxten främst utnyttjats på andra områden än försvar. Sveriges försvarsutgifter mätta som andel av BNP ligger idag på något över 2 procent vilket är samma nivå som i Norge, lägre än i Frankrike, Storbritannien och USA, som ligger kring 3 procent, men högre än i Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland, som ligger mellan 1,5 och 2 procent.

Sveriges försvarsutgifter har i fast penningvärde varierat endast i ringa grad jämfört med många andra länder. De flesta här beskrivna länder ökade under det kalla kriget sina försvarsutgifter mer än vad Sverige gjorde men har i många fall också gjort större reduceringar efter det kalla kriget.

Av de nordiska länderna har Danmark legat på en konstant utgiftsnivå under lång tid. Norges försvarsutgifter ökade fram till mitten av 1980-talet men har sedan i huvudsak varit konstanta. Finlands försvarsutgifter ökade starkt till och med 1980-talet men har under 1990-talet med vissa svängningar legat på en konstant nivå.

I regel blir det även med reallt oförändrade försvarsutgifter nödvändigt att successivt minska försvarsorganisationens storlek. Det beror på att försvarsmaterielen tenderar att per enhet bli alltmer effektiv men också dyrare eftersom fler och mer kvalificerade funktioner ingår i respektive enhet. Motsvarande gäller för personal ingående i krigsorganisationen, eftersom normalt en antalsmässigt mindre, men bättre utbildad, personal behövs för att utnyttja dessa mer kvalificerade enheter. Dock ökar den kvarvarande personalens effektivitet i krig med de nya vapnen och dess produktivitet i fred med nya hjälpmedel och metoder. Vad det till sist

betyder för försvarsförmågan beror också på hur tänkbara angripares resurser utvecklas. Prop. 1998/99:74

När det gäller utvecklingen i Ryssland och i Öst- och Centraleuropa i övrigt finns det inte möjligheter att på samma sätt utgå från offentlig statistik utan de uppskattningar som kan göras blir mycket grövre. Klart är dock att försvarsutgifterna nu är långt mindre än de var under Warszawa-paktens tid.

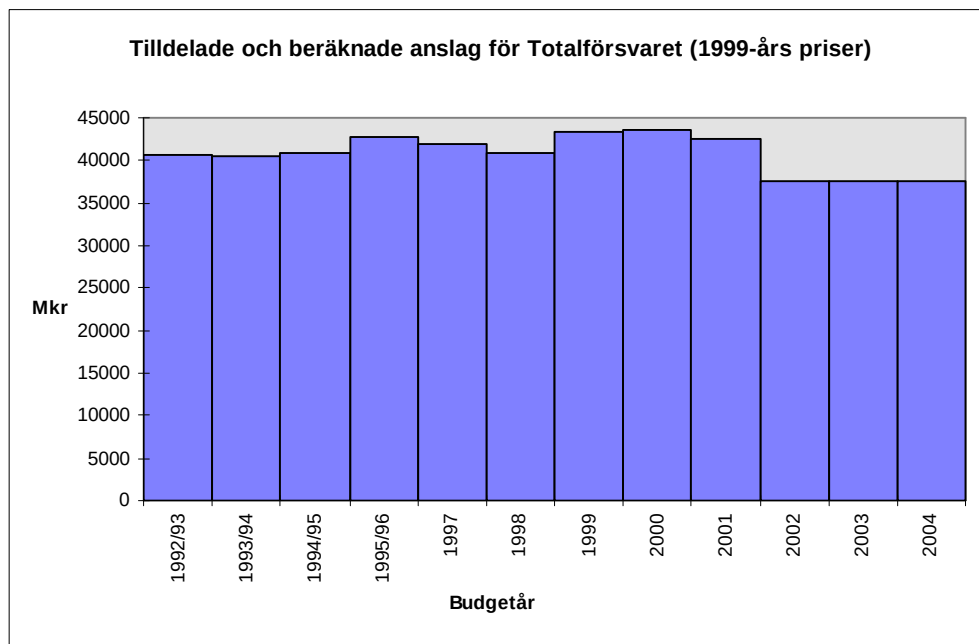
I samtliga redovisade länder pågår en omstrukturering av försvaret. Den får till följd såväl ett minskat personalbehov som minskande beställningar av försvarsmateriel. Takten i erforderliga förändringar påverkas av hänsyn till såväl arbetsmarknad som industrins villkor. Sverige använder idag ca en tredjedel av Försvarsmaktens anslag för anskaffning och utveckling av materiel. En andel som i en internationell jämförelse är hög. Resterande delar av anslaget A3 Utveckling och investeringar används till underhåll och avveckling av materiel, drift och administration av materiel, befästningar samt forskning och teknikutveckling.

Finland använder också en stor andel av anslagen för materiel. Norge, Storbritannien och USA ligger något lägre medan Danmark, Nederländerna och i synnerhet Tyskland ligger klart lägre. Frankrike har en stor försvarsindustri men landets budgetmässiga redovisning är svår att jämföra med andra länders.

Som ett led i omstruktureringen finns i länder med egen försvarsindustri en strävan att upprätthålla en hög nivå på forskning och utveckling. Detta har dock i regel visat sig svårt att genomföra i praktiken. Ett viktigt undantag utgör dock USA, där forskning och utveckling numera får nästan lika stora anslag som materielanskaffningen. I Ryssland prioriteras forskning och utveckling starkt inom de små medel som överhuvud taget kan avdelas för materiel.

6.2 Utveckling av totalförsvarsutgifterna i Sverige 1992 - 2004

Nedan redovisas utvecklingen av totalförsvarets anslag under tre försvarsbeslutsperioder budgetåren 1992/93 - 2004, angivet i 1999 års prisläge. För perioden 2002 - 2004 anges regeringens inriktning i enlighet med förslagen i denna proposition.



Prop. 1998/99:74

6.3 Totalförsvarets ekonomi år 2000 - 2004

Regeringens bedömning: För att hantera problemen under innevarande försvarsbeslutsperiod anser regeringen att minst 1 miljard kronor kan frigöras genom främst minskade värn- och civilpliktsvolym under åren 2000 och 2001 samt minskningar inom Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation. Vidare bör förhandlingar inledas med berörd industri om förskjutningar av materielleveranser i syfte att kunna frigöra medel till angelägna utvecklingsprojekt. Även andra besparingsåtgärder bör prövas.

Regeringen anser att ett omställningsbidrag erfordras. Omställningsbidraget får användas för kostnader som hänger samman med de strukturförändringar inom Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation som påbörjas och genomförs under innevarande försvarsbeslutsperiod samt för de förskjutningar av materielleveranser som genomförs för att lösa resursproblem före år 2002.

Regeringens förslag: Inriktningen är att omställningsbidraget anslås med 3 miljarder kronor år 2002 och med 1 miljard kronor år 2003.

Inriktningen är vidare att den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Totalförsvaret för varje år under perioden 2002 - 2004 skall vara 4 miljarder kronor mindre än den ram för 2001 som godkändes av riksdagen våren 1998, exklusive den materielförskjutning som riksdagen beslutade våren 1996.

Den särskilda uppräknings av anslaget för anskaffning av materiel med den s.k. teknikfaktorn skall upphöra från och med år 2000.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Regeringen anser att det gynnsamma säkerhetspolitiska läget och behovet av en omstrukturering av totalförsvaret från inriktning och dimensionering för ett

invasionshot mot en mer mångfacetterad hotbild medför att en minskning och ominriktning av totalförsvaret skall genomföras. Detta innebär bl.a. en reduktion av antalet förband i krigsorganisationen, av antalet utbildningsplattformar och av omfattningen av olika stödfunktioner. Materieförsörjningen bör anpassas till det nya säkerhetspolitiska läget och den nya organisationens förändrade behov. En fortsatt förnyelse och utveckling bör, trots begränsningarna av invasionsförsvaret, genomföras för att kunna medverka i internationella insatser och för att följa med i den militärtekniska utvecklingen och skapa handlingsfrihet inför framtiden. Regeringen har uppdragit åt Försvarsmakten att senast den 19 maj 1999 redovisa en planering för denna minskning och ominriktning (se vidare avsnitt 7.2).

Det civila försvaret skall anpassas till det nya säkerhetspolitiska läget. Regeringen har mot bakgrund av detta uppdragit åt ÖCB att senast den 17 maj 1999 redovisa ekonomiska konsekvenser för det civila försvaret då planeringen av beredskapsförberedelser anpassas till den nya hotbilden. I detta ingår att bedöma vilka beredskapsinvesteringar som inte är nödvändiga att genomföra samt omfattningen på de ekonomiska resurser som därmed frigörs. Analys och förslag till åtgärder skall avse perioden 1999 till 2001. I avsnitt 8.5.2. redogör regeringen för den fortsatta inriktningen vad gäller utbildning av totalförsvarspliktiga för det civila försvaret. Utbildningsvolymen skall enligt regeringen minskas till 2 100 under åren 2000 och 2001.

Ekonomiska ramar

Regeringen anser att de ekonomiska ramarna som riksdagen beslutade våren 1998 för åren 2000 och 2001 för totalförsvaret skall vara oförändrade samt att Försvarsmaktens anslag vid utgången av år 2001 inte skall ha någon kvarstående belastning i form av utnyttjad anslagskredit.

Regeringen bedömer att åtgärder bör vidtas redan fr.o.m. innevarande år dels för att möjliggöra en minskning av den ekonomiska ramen under nästa försvarsbeslutsperiod, dels för att kunna hantera problemen under innevarande försvarsbeslutsperiod, vilka har medfört att den planerade verksamheten inte ryms inom de av riksdagen och regeringen beslutade ekonomiska ramarna. Utrymme behöver skapas för teknisk utveckling och för de angelägna materielprojekt som för närvarande inte inryms i planeringen.

Under de politiska överläggningarna inför kontrollstationen har identifierats ett antal åtgärder som bedöms kunna frigöra minst 1 miljard kronor under åren 1999 - 2001. Åtgärderna omfattar främst minskade värn- och civilpliktsvolymen under åren 2000 respektive 2001 samt reduceringar av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation (se vidare kapitel 7).

Regeringen avser vidare att pröva om förhandlingar kan inledas med berörd industri för att kunna avtala om förskjutningar av materielleveranser för att kunna frigöra medel till angelägna utvecklingsprojekt. Regeringen prövar vidare andra möjligheter till besparingar inom utgiftsområdet.

Regeringskansliet har under januari månad 1999 påbörjat ett arbete som syftar till att inventera möjliga besparings- och rationaliseringsåtgärder redan under innevarande år. Avsikten med inventeringen är att undersöka möjligheterna till att skapa ekonomiskt utrymme för att kunna genomföra viktiga och tidskritiska materielprojekt på kort sikt. Inventeringsarbetet berör hela utgiftsområde 6 Totalförsvaret. I de fall riksdagens ställningstagande behövs återkommer regeringen till riksdagen.

För att hantera närtidsproblemen och de obalanser som föreligger är det nödvändigt dels att verksamheten genomförs i nära samarbete mellan Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets materielverk och andra berörda myndigheter, dels att erforderliga förskjutningar mellan budgetåren sker.

Regeringen anser att ett omställningsbidrag erfordras. Detta får användas för kostnader som hänger samman med de strukturförändringar inom Försvarmaktens krigs- och grundorganisation som påbörjas och genomförs under innevarande försvarsbeslutsperiod samt för de förskjutningar av materielleveranser som genomförs för att lösa resursproblem före år 2002.

Regeringen föreslår därför att ett omställningsbidrag anslås med 3 miljarder kronor år 2002 och 1 miljard kronor år 2003.

Det är viktigt att åtgärder börjar vidtas redan under år 1999 för att anpassa Försvarmaktens krigs- och grundorganisationen till den framtida strukturen. Vikten av detta understryks även av att det tar viss tid innan beslut om förändringar i organisationen får fullt verksamhetsmässigt och ekonomiskt genomslag.

Den omstrukturering som kommer att påbörjas under år 1999 medger att den ekonomiska ramen för totalförsvaret kan minskas. Regeringen anser att inriktningen skall vara att den ekonomiska ramen för totalförsvaret för varje år under perioden 2002 - 2004 skall vara 4 miljarder kronor mindre än den ekonomiska ramen för år 2001 som riksdagen godkände våren 1998, exklusive den materielförskjutning som riksdagen beslutade för totalförsvaret med anledning av den ekonomiska vårpropositionen budgetåret 1995/96 (prop.1995/96:150, 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304). Förskjutningen innebar att Försvarmaktens anslag minskades med 2 miljarder kronor år 1998. Detta belopp kommer enligt beslutet att återläggas under åren 2000 och 2001.

Regeringen återkommer i 1999 års ekonomiska vårproposition med förslag till ekonomiska ramar för åren 2000 - 2002 samt omställningsbidrag för år 2002.

Teknikfaktorn

Teknikfaktorn, som är en särskild omräkningsfaktor om 1,5 procent utöver den gängse pris- och löneomräkningen på materielandelen av Försvarmaktens anslag (försvarsprisindex), infördes genom 1992 års försvarsbeslut. Enligt 1992 års försvarsbeslutsproposition visade erfarenheterna att den tekniska utvecklingen för försvarsmateriel medförde ökade utgifter i förhållande till det som var känt vid beställningstillfället. För att säkerställa att planerad materielanskaffning skulle kunna genomföras

beslutade riksdagen på regeringens förslag att Försvarsmaktens anslag för materiel skulle räknas upp med teknikfaktorn.

I 1996 års totalförsvarsbeslut angavs att regeringen avsåg att ta upp systemet med teknikfaktorn till omprövning i anslutning till den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1998. Kontrollstationen flyttades sedermera till år 1999 (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98:FöU11, rskr. 1997/98:268).

Regeringen gav den 22 december 1998 Riksrevisionsverket i uppdrag att granska vilken påverkan den tekniska utvecklingen haft på kostnadsutvecklingen när det gäller försvarsmateriel. Syftet med uppdraget var att erhålla ytterligare underlag inför regeringens omprövning av teknikfaktorn. Försvarets materielverk bistod Riksrevisionsverket i arbetet. Uppdraget redovisades den 10 februari 1999.

Riksrevisionsverket valde i samråd med Försvarets materielverk ut tre materielsystem (Stridsvagn 122, Torped 62, stridslednings- och luftbevakningscentral, STRIC) att studera. Materielsystemen analyserades utifrån grundbeställningar och tillkommande prisjusteringar. Ambitionsförändringar i förhållande till grundbeställningarna togs bort i underlaget med visst undantag för STRIC. Jämförelser har därefter gjorts med den uppräkningsmetod som görs av materielanslagen med försvarsprisindex och teknikfaktorn. Av RRV:s rapport framgår att erhållen priskompensation medfört en procentuellt sett kraftig överkompensation för försvarsmateriel med liten andel utvecklingskostnader (Stridsvagn 122: faktisk kostnadsökning 142,5 miljoner kronor, erhållen priskompensation 373,5 miljoner kronor vilket medför en överkompensation på ca 162 procent. Torped 62: faktisk kostnadsökning 23,5 miljoner kronor, erhållen priskompensation 53 miljoner kronor vilket medför en överkompensation på ca 126 procent). För det högteknologiska systemet STRIC har dock Försvarsmakten blivit underkompenserad (STRIC: faktisk kostnadsökning 529 miljoner kronor, erhållen priskompensation 447,6 miljoner kronor vilket motsvarar en underkompensation på ca 15 procent). Riksrevisionsverket föreslår att priskompensationssystemet med generell teknikfaktoruppräkningsmetod efter noggrann prövning bör ses över och eventuellt ersättas med ett system där kompensation lämnas när det är motiverat av teknikutvecklingen.

Regeringen anser att den årliga uppräkningsmetoden med teknikfaktorn om 1,5 procent av Försvarsmaktens materielanslag skall avskaffas från och med år 2000. Regeringen finner att motiv saknas för en generell kostnadsuppräkningsmetod av Försvarsmaktens materielanslag utöver försvarsprisindex.

Regeringen anser att försvarets priskompensationssystem skall vara jämförbart med vad som gäller för den övriga statsförvaltningen. Regeringen avser att ytterligare bereda frågan om försvarets priskompensationssystem och vid behov återkommer regeringen i frågan.

Regeringen anser att utrymmet för teknisk förnyelse bör skapas genom att reservera medel inom fastställda ekonomiska ramar. Detta kan ske genom att regeringen tydligare målstyr användningen av medel för forskning- och teknikutveckling samt föreskriver att medel inom ramen

för nuvarande anslaget A3 Utveckling och investeringar reserveras för Prop. 1998/99:74 detta ändamål.

Anslagsförordningen

Regeringens och riksdagens uppfattning har varit att övergången till full tillämpning av anslagsförordningen (1996:1189) skall vara verksamhetsneutral och statsfinansiellt neutral se bl.a. budgetpropositionen för år 1999, Utgiftsområde 6 Totalförsvar s. 13.

Ominriktningen av Försvarsmakten innebär att materielanskaffningen anpassas till den nya organisationens behov. Regeringen anser att eventuella konsekvenser av anslagsförordningen därmed inte är möjliga att urskilja och följa upp. Regeringen avser därför inte att ytterligare följa upp konsekvenserna av anslagsförordningen utan anser att dessa tas om hand genom det föreslagna omställningsbidraget.

7 Det militära försvaret

7.1 Operativa förmågor och beredskap

Regeringens förslag: Som en följd av det förändrade omvärldsläget finns ett behov av att förändra de operativa förmågorna. Försvarsmakten skall därför ha följande förmågor:

Vad avser uppgiften *försvar mot väpnat angrepp* skall Försvarsmakten:

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta hot om begränsade insatser mot Sverige med i första hand fjärrstridsmedel,
- ha förmåga att minska verkningarna av NBC-stridsmedel,
- ha förmåga som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden,
- ha förmåga till skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära funktioner och infrastruktur,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga,
- ha förmåga att möta avsiktliga intrång på vårt territorium.

Försvarsmakten skall också på kort sikt (enstaka år):

- kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur,
- kunna utveckla förmåga att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade lufrörliga insatsstyrkor.

Försvarsmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder, kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer och på lång sikt (mer än tio år) kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.

Beträffande uppgiften att *hävda svensk territoriell integritet* skall Försvarsmakten:

- kunna upptäcka och ingripa mot varje form av kränkning av territoriet.

Förmågan skall, särskilt i Östersjöområdet, snabbt kunna ökas i anslutning till akuta kriser.

Beträffande uppgiften *bidra till fred och säkerhet i omvärlden* skall Försvarsmakten:

- kunna delta i fredsframtvingande och fredsbevarande insatser med markförband i Europa och dess närhet,
 - kunna genomföra fredsbevarande insatser med markförband även globalt,
 - kunna medverka globalt i fredsfrämjande och humanitär verksamhet med transportresurser, minröjningskapacitet och andra specialenheter,
 - kunna delta med mark-, sjö- och luftstridskrafter i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.
- På medellång sikt skall Försvarsmakten även

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

Uppgiften *stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred* skall inte vara dimensionerande. Uppgiften skall däremot beaktas vid den närmare utformningen av de olika försvarsresurserna. Förberedelser i övrigt som underlättar ett snabbt och smidigt resursutnyttjande skall vara vidtagna.

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens organisation måste kunna variera sin beredskap i förhållande till akuta kriser och hot i vårt närområde. Det måste finnas en grundberedskap och förmåga att höja beredskapen för att möta de hot som kan uppstå inom ett år.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Grunden för det militära försvaret är förmåga till väpnad strid. I framtiden blir det allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp från väpnad strid med enklare vapensystem till ett högteknologiskt krig innefattande resurser som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser.

Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Ett invasionsföretag ter sig därmed än mer avlägset än det gjorde inför 1996 års försvarsbeslut. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom sabotageinsatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt regeringens bedömning alltså möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. De skulle kunna aktualiseras i samband med akuta kriser i vårt närområde. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande. Den ökade spridningen av massförstörelsevapen och den i vissa fall bristande kontrollen över dem ger i detta sammanhang också anledning till oro.

Förmågan att möta sådana angrepp måste också kunna anpassas efter det säkerhetspolitiska läget genom variationer i beredskap och förmåga att omforma Försvarsmakten med hänsyn till de militära hot som kan uppkomma.

För att öka möjligheten att följa upp Försvarsmaktens förmågor avser regeringen i regleringsbrev för Försvarsmakten bl.a. att kräva in återrapportering av hur förmågorna tillgodoses och till vilken grad.

Det måste finnas en grundberedskap med förmåga till underrättelse-tjänst och ledning, visst luftförsvar mot fjärrstridsmedel, dvs. kryssningsrobotar, ballistiska robotar och flyg med långräckviddiga vapen, och skadeavhjälpande förmåga mot insatser av sådana, viss bevakning och skydd mot sabotage, förmåga att möta mycket begränsade luftland-sättningar samt förmåga att övervaka territoriet och förmåga att avvisa kränkningar mot detta. Informationskrigföring kommer sannolikt att utgöra en väsentlig del i sådana fall. Förmågan skall utformas med hänsyn

till både hotens styrka och de hotade samhällsfunktionernas och infrastrukturens sårbarhet vid bekämpning.

Försvarsmakten skall ha förmåga att höja beredskapen för att möta de hot mot Sveriges territoriella integritet som kan uppstå redan i närtid. Beredskap skall också finnas för att möta sådana hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckning. Beredskapsökningarna skall kunna säkerställa att fortsatta beredskapshöjningar och beslut om anpassningsåtgärder kan genomföras i tid.

Det skall finnas förmåga att skydda koncentrationen av känslig civil och militär infrastruktur i storstadsområdena. Vidare skall förmåga finnas att skydda civila nyckelresurser och militära basområden.

Resurser och förberedelser skall finnas som på kort sikt, enstaka år, medger höjning av förmågan att möta angrepp med fjärrstridsmedel och begränsade militära aktioner till sjöss samt skapar förmåga att verka med sammansatta förband mot luftburna insatsstyrkor. Totalförsvaret skall därvid kunna höja förmågan att lämna samordnat stöd.

Samtidigt med att beredskapen höjs skall förmågan kunna ökas att möta stridshandlingar och operationer efter en uppbyggnadsperiod. Resurser och förberedelser skall därför finnas som inom medellång sikt, cirka fem år, ytterligare medger väsentlig höjning av förmågan. Därvid skall förmågan att möta angrepp med fjärrstridsmedel kunna ökas. Detta ställer krav på att vår förmåga att möta sådana operationer kan ökas i motsvarande grad.

På lång sikt, mer än tio år, finns behov av förmåga att kunna möta mer omfattande väpnade angrepp och operationer mot Sverige.

7.2 Krigsorganisationens utveckling

Regeringens förslag: Försvarsmakten skall utvecklas till en insatsorganisation som kan lösa de uppgifter som riksdagen beslutar. Insatsorganisationen skall bestå främst av krigsförband och dimensioneras för att försvara landet mot väpnade angrepp, hävda territoriell integritet samt kunna delta i internationell verksamhet. För att säkerställa möjligheten till anpassning skall Försvarsmaktens organisation utformas så att den inom en femårsperiod kan tillväxa eller anpassas till den militärstrategiska utvecklingen i närområdet. Kompetenser skall därutöver finnas som omfattar samtliga de operativa förmågor som erfordras för att i ett längre perspektiv kunna möta andra former av väpnade angrepp.

Regeringens bedömning: Kustbevakningens möjligheter att samverka med Försvarsmakten och utnyttja Försvarsmaktens resurser måste öka liksom samordningen av ledningsresurserna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: På grund av det förändrade omvärldsläget finns det skäl att för det närmaste decenniet anpassa ambitionen för totalförsvarets förmåga att möta väpnat angrepp till de mer begränsade fall som under denna tid ter sig som genomförbara. Det militära försvaret måste dock ha handlingsfrihet att kunna anpassas

till nya typer av angreppshot som på lång sikt skulle kunna uppstå. Sammantaget bör det i grunden gynnsamma säkerhetspolitiska läget och omstruktureringen från invasionsförsvar till en mångfacetterad hotbild leda till en minskning och ominriktning av Försvarsmaktens organisation, av antalet förband i krigsorganisationen, av antalet enheter av olika vapensystem, av antalet utbildningsplattformar och av omfattningen av olika stödfunktioner. Materielanskaffningen kan reduceras med hänsyn till det nya säkerhetspolitiska läget och den nya organisationens förändrade behov. En fortsatt förnyelse och utveckling kommer, trots begränsningarna i invasionsförsvaret, att erfordras för internationella insatser och för att vi skall kunna följa med i den militärtekniska utvecklingen och skapa handlingsfrihet för framtiden. Försvarsberedningen anser att det finns behov av samverkan och samutnyttjande av de maritima resurser som Sverige disponerar genom Kustbevakningen och Försvarsmakten. Regeringen delar beredningens uppfattning och kommer därför att ge de båda myndigheterna i uppdrag att inkomma med underlag till sådana förändringar. Förutom samordning av Försvarsmaktens och Kustbevakningens ledningsresurser bör även frågor om t.ex. utnyttjande av militära fartyg i Kustbevakningens tjänst ses över.

Långsiktig inriktning

De redan gjorda åtagandena i försvarsplaneringen begränsar förmågan att snabbt genomföra förändringar. En omedelbar omställning skulle därför medföra svåra konsekvenser varför övergången till en ny organisation av det militära försvaret bör omfatta den resterande tiden av innevarande försvarsbeslutsperiod. Uppbyggnaden av nya krigsförband i insatsorganisationen tar dock längre tid.

Den förändrade Försvarsmakten skall organiseras med en kärna med förmåga att lösa de uppgifter som riksdagen beslutar. Kärnan skall bestå av högt prioriterade krigsförband, en s.k. insatsorganisation, och de kompetenser som tillgodoser förmågan att redan i grundberedskap lösa de försvarsuppgifter som, med hänsyn taget till det rådande säkerhetspolitiska läget, är prioriterade. De i insatsorganisationen ingående krigsförbanden består inledningsvis av kvalificerade förband som finns i dagens krigsorganisation, t.ex. mekaniserade brigader, JAS 39-förband, de modernaste fartygsförbanden m.m. Därutöver måste det finnas kompetenser för tillkommande uppgifter t.ex. beredskaphöjningar, tillväxt eller förändringar som ställer krav på nya operativa förmågor. Den personella kompetensen är viktigast att upprätthålla och utveckla. Dessutom krävs utvecklings- och produktionskompetens inom industrin samt en bred forskning. Kärnan utgör grund för den långsiktiga anpassningsförmågan.

För att utforma den framtida insatsorganisationen skall en modell tillämpas som i olika steg beskriver behov av operativ förmåga och vilka krigsförband som erfordras för att lösa uppgifterna. Modellen finns ytterligare beskriven i avsnitt 5.5.

I det första steget beskrivs hur omvärldsläget påverkar Försvarsmaktens huvuduppgifter. I nästa steg analyseras de behov av operativ förmåga som

följer därav. I det avslutande steget konkretiseras insatsorganisationen och behovet av kompetenser som tillgodoser en långsiktig anpassningsförmåga och som ryms inom de ekonomiska ramar som statsmakterna beslutar. Insatsorganisationen skall kunna klara olika ambitionsnivåer och en varierad resurstilldelning utan omfattande organisationsförändringar. Graden av måluppfyllnad skall i stället kunna varieras i de olika operativa förmågorna.

Regeringen har uppdragit till Försvarsmakten att senast den 19 maj 1999 redovisa förslag till vilka krigsförband som insatsorganisationen bör innehålla, vilka kompetenser som behövs därutöver för den långsiktiga anpassningsförmågan samt förslag till dimensionering av grundorganisationen. Regeringen har tidigare i regleringsbrevet för år 1999 uppdragit till Försvarsmakten att senast den 19 maj 1999 redovisa förslag till ytterligare beredskapssänkningar. Regeringen anser bl.a. mot bakgrund av försvarsberedningens rapport och de politiska överläggningar som därefter skett i försvarsfrågan att förslagen till beredskapssänkningarna även bör kunna omfatta förslag till vakantsättning av vissa förband. Regeringen avser att fatta beslut om beredskapssänkningar och vakantsättning av vissa förband i juni 1999. Regeringen har fått möjlighet att göra detta genom riksdagens beslut våren 1998 om ändringen av målet för Försvarsmaktens beredskap. Förslag om när krigsförband kan utgå ur den nuvarande krigsorganisationen avser regeringen förelägga riksdagen under hösten 1999.

De i insatsorganisationen ingående förbanden bör organiseras som krigsförband och ges en komplett utbildning som svarar mot uppgifterna. Dessa förband skall kunna upprätthålla aktuella beredskapskrav, ha förmåga att upprätthålla territoriell integritet och lösa de internationella uppgifterna. Antalet krigsförband ingående i insatsorganisationen bör begränsas, jämfört med dagens organisationsvolym. De ingående krigsförbandstyperna skall representera en stor bredd, för att i huvudsak utgöra grund för Försvarsmaktens kompetensbas. De krigsförbandstyper som enbart har uppgifter att möta ett större invasionshot skall utgå eller begränsas till ett sådant antal att kompetensen kan bevaras. Försvarsmaktens organisation skall vid behov och som längst inom ett år kunna öka beredskapen fullt ut för att var som helst i landet kunna möta de begränsade väpnade angrepp som trots allt kan inträffa i det rådande omvärldsläget. Insatsorganisationens krigsförband skall efter en veckas mobiliseringsförberedelse tid kunna genomföra mobilisering inom några dygn. De internationella insatserna kräver andra beredskapstider.

För att säkerställa möjligheterna till anpassning skall insatsorganisationen utformas så att den inom en femårsperiod kan tillväxa eller anpassas till den militärstrategiska utvecklingen i närområdet. Sådana förändringar kan med hänsyn till svårigheterna att fatta beslut om anpassning behöva ske när militärstrategiska förändringar redan påbörjats i omvärlden. Förändringar i omvärlden kan innebära att hela funktioner behöver tillväxa, vilket ställer krav på en god förmåga att nyttja eller förändra de kompetenser som i första hand finns i insatsorganisationen. Sådana kompetenser som inte har en given plats i insatsorganisationen men som kan komma att erfordras för att möta ett förändrat omvärldsläge,

bör utpekas. Det kan exempelvis vara förbandstyper med renodlad förmåga att möta specialiserade förband och vapensystem som för närvarande inte utgör något aktuellt hot mot Sverige men som skulle kunna uppträda i framtiden.

Tillväxt förutsätts ske genom en ökning av befintliga krigsförbands storlek, genom ny eller kompletterad utbildning, förtätning med kvalificerad förrådsställd eller nyanskaffad materiel samt genom att nya krigsförband tillkommer. Med undantag av kaderbemannade större krigsförbandstyper (brigadledning etc.) bör nyuppsatta krigsförband inte vara större än bataljon när det gäller markstridsförband eller motsvarande för sjö- och luftstridsförband. Att från grunden skapa större krigsförband inom fem år bedöms som tveksamt och bör inte utgöra en planeringsgrund. En hög personell kompetens, materiell kvalitet, tillräcklig produktionskapacitet i grundorganisationen och hög ledningsförmåga utgör tillsammans med en försvarsmaterielförsörjning grunden för tillväxtförmågan. Befälens kompetens behöver utvecklas genom att utbildning och övningar genomförs med krigsförband av sådan storlek att såväl funktioner som ledning kan övas och samtränas. Den i insatsorganisationen utbildade värnpliktiga personalen bör kvarstå i ca fem år för att utgöra en grund för såväl tillväxtförmågan som för territorialförsvaret.

Det militära försvaret skall vid en ytterligare förbättrad säkerhetspolitisk situation kunna dimensioneras för en minskad resurstilldelning och sänkt grundberedskap. Vid en sådan anpassning mot lägre försvarsförmåga bevaras sådana kompetenser som är nödvändiga för att tillväxa mot en ökad försvarsförmåga.

Insatsorganisationen skall på lång sikt kunna ges förmåga att kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp som berör landet. För att kärnan skall kunna utvecklas till en sådan insatsorganisation erfordras en försvarsplanering som på ett betryggande sätt identifierar gränssättande resurser och kontinuerligt analyserar omvärldsutvecklingen. Försvarsmaktens operativa förmågor skall fortlöpande värderas och som ett resultat av detta skall planering och verksamhet förändras. En insatsorganisation i överensstämmelse med ovan beskrivna inriktning innehåller, under förutsättning att omvärldsutvecklingen är positiv, färre och andra typer av krigsförband än vad invasionsförsvaret ställde krav på.

Framtidens konflikter ställer även nya krav på ledningsförmågan. Regeringen kommer därför att ge Försvarsmakten och ÖCB i uppdrag att se över ledningsorganisationen, vilket framgår av kapitel 10.

Grundläggande för utformningen av det framtida militära försvaret är förmågan till väpnad strid anpassad till den stridsmiljö som bedöms komma att finnas i framtiden. Detta innebär en förändrad syn på stridskrafternas utnyttjande och ställer, förutom förändrade krav på Försvarsmaktens organisation, även andra krav på taktik och materiel.

Stridskrafterna skall ha förmåga att uppträda i flexibla krigsförbandsstrukturer, organiserade efter situationens behov. Insatser skall även kunna genomföras i samordnade operationer med alla typer av stridskrafter. Kombinationen av kvalificerade vapensystem, långa avstånd, snabba och intensiva händelseförlopp samt strävan att minimera förluster i

de egna krigsförbanden medför ett behov av kvalificerade stridskrafter med hög taktisk och operativ rörlighet i syfte att kunna genomföra strid över stort djup.

Detta ställer bl.a. krav på att det finns krigsförband som med hög taktisk och operativ rörlighet kan identifiera och leda bekämpning av mark-, sjö- och luftmål.

Vad gäller Försvarsmaktens förmåga att delta i internationella insatser anser regeringen att markstridskrafterna har en högre användbarhet än sjö- och luftstridskrafterna.

Territorialförsvaret skall bestå av behovssammansatta krigsförband med förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa krigsförbanden på svenskt territorium. De skall kunna lösa uppgifter med varierande krav på eldkraft, rörlighet och skyddsnivå. Ett ökat behov av krigsförband för strid i tätbebyggda områden skall kunna tillgodoses. Hemvärnet ingår i territorialförsvaret och får där en allt större betydelse. Hemvärnets uppgifter kommer att vidgas och kraven på att modern materiel tillförs ökar. Utbildningsmetoder och samträning i krigsförband måste utvecklas för att hemvärnet skall kunna anpassas, såväl vad avser uppgifter som volym, till behoven av operativa förmågor.

Stödfunktionerna skall ha förmåga att uppträda i samma insatsmiljöer som krigsförbanden. De skall ha förmåga att med samma tidskrav och med ett autonomt uppträdande kunna lämna stöd till behovssammansatta insatsstyrkor. Civila resurser bör i högre grad utnyttjas för t.ex. förnödenhetsförsörjning. Skydd mot NBC- och informationskrigföring skall vidareutvecklas.

Inriktning för de närmaste åren

Den framtida insatsorganisationen kommer att vara mindre till sin omfattning i jämförelse med dagens krigsorganisation men skall svara mot de höga krav som kommer att ställas både i det korta och det långa perspektivet. Vidden i uppgifterna, både vad gäller tidsperspektiv och innehåll, ställer krav på stor bredd av kompetenser. Det är av stor vikt att rätt kompetenser bevaras när de närtida förändringarna sker. Inte minst bör det internationella materielsamarbetet fullföljas. Tidigare erfarenheter har visat att det är ett omfattande och kostnadskrävande arbete att återta eller tillskapa en ny kompetens.

Försvarsmaktens uppgifter i de olika tidsperspektiven måste granskas och analyseras i förhållande till redan beslutade beredskapssänkningar, aktuellt omvärldsläge och den ovan föreslagna inriktningen. Den operativa planeringen och beredskapen måste förändras för att svara mot den föreslagna inriktningen. Det finns dock möjligheter till ytterligare beredskapssänkningar för sjö- och luftstridskrafterna. Regeringen kan besluta om sådana beredskapssänkningar inom ramen för det nämnda riksdagsbeslutet våren 1998 om ändring av målet för Försvarsmaktens beredskap.

I enlighet med vad som anförts i Förvarsberedningens rapport finns det ett behov av en ökad satsning på internationell fredsfrämjande verksamhet. En omställning bör ske så snart det är möjligt så att den

Inriktning för fortsatt materielanskaffning

Regeringen har i 1999 års regleringsbrev gett Försvarsmakten i uppgift att senast den 15 juni 1999 redovisa en genomarbetad materielplan i 1999 års prisläge. Denna materielplan skall utgå från den framtida inriktningen av det militära försvaret och de ekonomiska ramar som har beslutats av riksdagen. Regeringen kommer därefter att i budgetpropositionen redovisa för riksdagen om innehåll, omfattning m.m. i denna materielplan och även redovisa för riksdagen de materielobjekt som fortsättningsvis bör styras med objektsramar.

Försvarsmakten har ett stort innehav av försvarsmateriel. I löpande försvarsmaterielkontrakt finns betydande belopp bundna i redan gjorda materielbeställningar. Försvarsmakten skall som utgångspunkt för materielplanen utgå från följande inriktning.

Samtliga planerade och pågående materielbeställningar skall ses över och omprövas mot bakgrund av den nya organisationen gällande ekonomiska förutsättningar, krav på internationellt samarbete, exportstödjande verksamhet och bevarande av prioriterad kompetens inom landet.

Leveranstakten av materiel i nu liggande beställningar bör omprövas för att kunna frigöra medel i närtid.

7.3 Grundorganisationens utveckling

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens grundorganisation skall omstruktureras för att bättre ta till vara Försvarsmaktens möjligheter till och behov av samordnad verksamhet för effektivare och mer rationell utbildning och övning av förband. Omstruktureringen skall leda till bättre möjligheter till samträning, förbättrad systemkunskap, tillväxtförmåga och flexibilitet. I arbetet med omstruktureringen skall en utvecklad analys- och beslutsmodell tillämpas. Omstruktureringen skall inledas omedelbart.

Skälen för regeringens bedömning

Långsiktig inriktning

En framtida grundorganisation måste enligt regeringens mening av militärstrategiska skäl medge en flexibel och rationell produktion inom Försvarsmakten. Den skall medge utbildning och övning under olika militärgeografiska och klimatologiska förutsättningar. Den skall vidare medge samträning av operativa krigsförband samt kompetensuppbyggnad och personalutveckling. Av betydelse är också att varje förband skall kunna utnyttjas för olika ändamål, vilket understryker behovet av att

etablera en likartad förbandsstruktur för Försvarsmaktens operativa krigsförband, oavsett uppgift. Hänsyn skall också tas till det övriga totalförsvarets behov och förutsättningar för militär-civil samverkan.

Försvarsmaktens framtida verksamhet skall syfta till att uppnå de i avsnitt 7.1 redovisade kraven på förmågor. Dessa krav syftar i sin tur till att lösa Försvarsmaktens uppgifter. Det är nödvändigt att Försvarsmakten kontinuerligt bedriver olika grundläggande verksamheter för att kunna vidmakthålla dessa förmågor. I annat fall riskerar kompetensen att gå förlorad.

Regeringen konstaterar att grundorganisationens möjligheter att höja beredskapen inom ett år och att tillväxa inom fem år styrs av det grundläggande behovet av krigsförband och det sätt på vilket produktionen av krigsförband genomförs. Även det merbehov av resurser som grundorganisationen har för att klara ett tillväxtmål är beroende av hur produktionen genomförs. Kraven på förmåga till anpassning i olika tidsperspektiv har således stort inflytande över grundorganisationens framtida struktur och flexibilitet.

Regeringen bedömer att dagens grundorganisation innehåller en betydande överkapacitet i förhållande till det framtida utbildningsbehovet och kravet på utbildningskapacitet. Enligt regeringens mening är det därför nödvändigt att den organisatoriska grundstrukturen förändras så att den kan medge en ändamålsenlig och rationell produktion.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det är väsentligt att Försvarsmaktens grundorganisation omstruktureras på ett genomgripande sätt. En sådan grundläggande omstrukturering måste enligt regeringen kompletteras med en ständigt pågående inre rationalisering. Härigenom kan grunden läggas för en ny organisationsstruktur som tillvaratar Försvarsmaktens möjligheter till och behov av samordnad verksamhet för effektivare och mer rationell utbildning och övning av krigsförband inom ramen för myndighetens nya och förändrade uppgifter.

Inriktning för de närmaste åren

Det är väsentligt att grundorganisationen och en framtida omstrukturering styrs av Försvarsmaktens huvuduppgifter. Det är också viktigt att åtgärder börjar vidtas under år 1999 för att anpassa grundorganisationen till den framtida strukturen för Försvarsmaktens verksamhet. Vikten av detta understryks av att det tar viss tid innan beslut om förändringar i grundorganisationen får fullt verksamhetsmässigt och ekonomiskt genomslag.

För att svara mot de krav som den framtida Försvarsmaktens insatsorganisation ställer avseende bl.a. samträning och förbättrad systemkunskap, bör grundorganisationen tydligare än hittills inriktas mot en integrerad verksamhet.

Ett antal faktorer är av särskild betydelse när det gäller omstruktureringen. Grundorganisationen måste redan från början utvecklas mot den långsiktiga inriktningen av insatsorganisationen och kompetenser. De operativa krav som Försvarsmaktens huvuduppgifter

kontinuerligt ställer måste kunna uppfyllas och produktiviteten i förbandsverksamheten måste öka. Prop. 1998/99:74

De överväganden som regeringen gjort leder till slutsatsen att utbildning och utveckling av utbildningsplatser bör samordnas regionalt för att möjliggöra samövning av krigsförband och funktioner. Genom en sådan samordning och kraftsamling möjliggörs en effektivare produktion som i sin tur svarar mot kraven på en bredare kompetensutveckling i befälskåren. När grundorganisationen omstruktureras måste hänsyn tas till bl.a. behovet av stödkapacitet, operativa krav på anpassningsförmåga, avstånd till upptagningsområde av totalförsvarspliktiga samt lokala utbildningsförutsättningar. Härutöver är det angeläget att det görs övergripande konsekvensvärderingar från miljösynpunkt av en omstrukturerad fredsverksamhet.

En nödvändig samordning av verksamheten kan dock få konsekvenser som måste beaktas i det fortsatta arbetet. Genomgående gäller att samordningen kan föranleda behov av kompletterande investeringar och kräva förnyade miljöprövningar på kvarvarande orter.

Sammanfattningsvis bör således det fredstida produktions- och ledningssystemet rationaliseras och effektiviseras och grundorganisationen därmed minskas. Detta ger enligt regeringens mening bättre möjligheter till samträning, förbättrad systemkunskap, tillväxtförmåga och flexibilitet.

Regeringen avser att i den nu inledda omstruktureringen av Försvarmaktens grundorganisation tillämpa en utvecklad analys- och beslutsmodell för förändringsarbetet. Syftet med modellen är bl.a. att åstadkomma ett tillförlitligt och korrekt beslutsunderlag och att skapa förutsättningar för att kunna följa upp hela Försvarmaktens organisatoriska struktur. I korthet innebär modellen följande. I ett första steg redovisar Försvarmakten kostnaderna för fortsatt och oförändrad verksamhet för varje verksamhetsställe. I ett andra steg utarbetas inom Regeringskansliet närmare anvisningar för vilka förutsättningar eller restriktioner som skall gälla i det fortsatta urvalsarbetet. Steg ett och två genomförs parallellt. I ett därpå följande tredje steg utarbetas ändringsförslag. I det fjärde steget redovisar regeringen under hösten 1999 sina konkreta förslag för riksdagen.

Regeringen har således den 4 februari 1999 uppdragit åt Försvarmakten att, i samråd med Fortifikationsverket, senast den 3 maj 1999 redovisa ett underlag för verksamheten vid Försvarmaktens samtliga verksamhetsställen under oförändrade strukturella betingelser. Underlaget skall innehålla en redovisning av olika kvalitativa aspekter och kvantitativa variabler. Parallellt med detta myndighetsarbete utarbetar Regeringskansliet riktlinjer, principer och restriktioner för det fortsatta arbetet.

Regeringens bedömning: En ny organisation och ett nytt utbildningssystem bör införas för att möta kraven på en utökad kontinuerlig internationell insatsförmåga. Härvid bör en alternativ användning av krigsförbanden eftersträvas så att en likartad förbandsstruktur skapas oavsett uppgift.

Flexibelt sammansatta markstridsförband som i första hand består av bataljonsförband om 700 -1 200 man bör organiseras. Kompaniförband bör kunna förstärka bataljonsförbanden. Förbandstyperna bör kunna utnyttjas för såväl fredsframtvingande som fredsbevarande insatser.

Sjöstridskrafterna bör kunna delta i fredsfrämjande och humanitära insatser i vårt närområde.

Luftstridskrafterna bör ges en ökad interoperabilitet så att förmågan till insatser och deltagande i fredsfrämjande insatser med spaningsflyg och transportflyg förbättras.

Skälen för regeringens bedömning: Att delta i internationellt säkerhetssamarbete har blivit en allt viktigare uppgift för det militära försvaret. Det är ett svenskt intresse att aktivt delta i det internationella säkerhetssamarbetet. Försvarsmaktens internationella insatsförmåga bör i allt högre grad prioriteras och utvecklas. En förbättrad internationell insatsförmåga kräver på sikt en ny organisation av och ett nytt utbildningssystem för de militära resurserna.

Multifunktionella fredsfrämjande och humanitära insatser ställer stora krav på deltagande enheter. Förmågan att delta i fredsframtvingande insatser bör därför utgöra grunden i utvecklingen och utbildningen av olika krigsförband så att vi vid behov kan bidra till att en eskalering av en konflikt kan hanteras. Erfarenheter, inte minst från insatserna i Bosnien-Hercegovina och Makedonien visar att militära krigsförband skall kunna agera fredsframtvingande även om dess uppgifter är fredsbevarande.

Den operativa planeringen som är grunden för taktikutveckling, utarbetande av reglementen, utbildning och organisation av krigsförband, officers- och värnpliktsutbildning bör utvecklas för att också tillgodose internationell verksamhet. Operativa scenarier för Försvarsmaktens internationella insatser är en viktig utgångspunkt för förändringar i Försvarsmaktens organisation.

Försöksverksamhet för internationell verksamhet bör utvecklas i syfte att utveckla nya krigsförband och metoder för officers- och värnpliktsutbildning samt i syfte att kontinuerligt kunna försörja utlandsstyrkan med personal. Ett förändrat rekryteringssystem bör övervägas. Ett sådant system kan innefatta förutsättningar så att personalen redan vid mönstring, vid inryckning till värnpliktstjänstgöring eller under grundutbildning kan anmäla intresse för utlandstjänstgöring. En sådan intresseanmälan skulle förenkla rekrytering av personal till utlandsstyrkan.

De krigsförband som nu utbildas har en annan sammansättning av kompetenser än de krigsförband som används internationellt. Våra begränsade resurser ställer dock krav på alternativanvändning av svenska krigsförband och strävan bör vara att på sikt uppnå en likartad förbandsstruktur oavsett uppgift.

Krigsförband måste således kunna användas såväl för det nationella försvaret som för internationella insatser. Att delta i internationella insatser ställer krav på samverkansförmåga. De samverkansmål som har identifierats inom ramen för PFF:s planeringsprocess (PARP) tjänar som grund för att samtliga krigsförband i utlandsstyrkan skall kunna uppnå erforderlig samverkansförmåga. Detta är inte minst viktigt för att krigsförband skall kunna uppträda dels inom en nordisk fredsfrämjande brigad, dels inom den multinationella snabbinsatsbrigaden Shirbrig.

Tillgång till snabbinsatsförband underlättar en insats med militär trupp mycket kort tid efter det att ett politisk beslut har fattats. Sveriges snabbinsatsförmåga kan utvecklas ytterligare på sikt och strävan bör vara att kunna sätta in krigsförband i ett operationsområde inom trettio dagar efter ett beslut därom. Detta skulle öka möjligheten att tidigt kunna avge konkreta avsiktsförklaringar att delta i en fredsfrämjande insats. En konkret avsiktsförklaring ökar trovärdigheten som truppbidragare och medger en ökad insyn och inflytande i planeringen, ledningen och genomförandet av insatsen. Detta är inte minst viktigt för att säkerställa att svenska militära krigsförband används på ett säkert och effektivt sätt.

Försvarsmakten behöver i normalfallet tre månader för att organisera andra krigsförband än snabbinsatsförband. Erfarenheter visar tydligt på vikten av en tidig insats med tillräckligt stora enheter för att förhindra att en konflikt utvecklas. För att ytterligare öka Sveriges förmåga att delta i t.ex. förebyggande insatser bör strävan vara att minska tiden för att organisera andra krigsförband än snabbinsatsförband från tre till två månader. För viss personal bör kortare tidskrav gälla.

Brigad- och högre ledningsfunktioner

För att säkerställa svenskt inflytande i ledningen av de insatser där vi deltar med krigsförband och för att möjliggöra ett eventuellt deltagande i internationella förbandsledningar av större insatser, bör beredskapskontrakt motsvarande snabbinsatsstyrkans tecknas med kvalificerad stabspersonal. Sådan personal ökar Sveriges förmåga att delta i exempelvis en nordisk brigad eller andra multifunktionella staber.

Markstridskrafter

Sverige bör samtidigt kunna ha en snabbinsatsstyrka, en flexibelt sammansatt bataljon samt en kompanienhet insatta utomlands.

Mekaniserade snabbinsatsbataljoner omfattande 700 - 1 000 man bör på sikt utvecklas för att en förbättrad snabbinsatsförmåga skall uppnås.

Vidare bör flexibelt sammansatta mekaniserade bataljoner som omfattar mellan 700 och 1 200 man organiseras. De mekaniserade bataljonerna

kan vara mer flexibelt sammansatta eftersom de inte behöver ha en lika hög insatsberedskap som snabbinsatsbataljonerna.

Utöver bataljonsförbanden bör på sikt kompaniförband organiseras. Storleken på kompaniförbanden bör utformas efter de uppgifter som de förväntas lösa. Kompaniförbanden bör kunna förstärka ovanstående svenska bataljonsenheter. Såväl bataljonerna som kompanierna bör kunna användas för såväl fredsframtvängande som fredsbevarande insatser.

Samtliga enheter i utlandsstyrkan måste kunna omsättas kontinuerligt.

Kostnaderna för en internationell insats med en bataljon under ett år uppgår till mellan ca 700 och 1 000 miljoner kronor.

Bataljonerna och kompanierna bör på sikt nå en sådan samverkansförmåga att de skall kunna ingå i Nato-ledda krishanteringsinsatser. Denna planeringsinriktning ger delar av den svenska utlandsstyrkan möjlighet att även ingå i en nordisk fredsfrämjande brigad.

Snabbinsatsbataljonerna måste vara väl samövade som bataljonsenheter, ha hög skyddsnivå samt egen förmåga till ammunitions- och minröjning och andra ingenjöruppgifter.

De flexibelt sammansatta bataljonerna bör kunna sättas samman med hänsyn till mandatets och uppgiftens natur. Resurser finns redan idag för att exempelvis organisera bataljonerna med kvalificerade stridsvagns- och stridsfordonskompanier för utpräglade fredsframtvängande uppgifter eller med hjulgående pansarskyttefordon och lätta splitterskyddade fordon beroende på vilka krav den operativa miljön ställer.

Ledningsfunktioner, ammunitions- och minröjning, logistik och sjukvård är resurser som är särskilt efterfrågade av FN. Därför bör stabbsalternativt ledningskompani för en brigad, ingenjörkompani med ammunitions- och minröjningsförmåga, logistikkompani samt ett sjukhuskompani på sikt organiseras.

Vissa kompaniförband med specialkompetenser utöver de här angivna, kan utgöra en del av de flexibelt sammansatta bataljonerna.

Helikoptrar

Erfarenheter från SFOR visar att behov av helikoptrar finns i dag inom t.ex. den nordisk-polska brigaden och inom den nordiska bataljonen inom Unpredep. De nordiska länderna har dock idag inte erforderlig kapacitet för att kunna ställa helikopterförband till förfogande för dessa insatser.

Helikoptrar är lämpliga för rekognoscering, patrullering och övervakning, som komplement till markstridsförbandens verksamhet, samt för personal- och sjuktransporter. Helikoptrar ökar säkerheten för markpersonalen, särskilt vad gäller möjligheten till snabb evakuering.

Specialfunktioner

Vid fredsfrämjande och humanitära insatser är det viktigt att söka upprätta samarbete mellan parterna i konflikten och skapa en generell miljö av säkerhet för såväl den inhemska befolkningen som för personal i internationella organisationer som verkar i konfliktområdet. Särskilda enheter för kommunikation med parterna i en konflikt kan användas för

att uppnå ökat samarbete och säkerhet. I Bosnien-Hercegovina understöds den nordisk-polska brigaden av den amerikanska divisionen i detta avseende med goda erfarenheter som resultat.

En mindre enhet, alternativt enskilda officerare, bör utbildas för att understödja främst de svenska förbanden med att utarbeta information till parterna i en konflikt. Organisation, omfattning och uthållighet för ett sådant förband bör närmare studeras. Möjligheterna att använda reservofficerare med en lämplig civil kompetens för dessa uppgifter bör ses över.

Minröjningsförmåga

Vikten av svensk minröjningskapacitet för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser har betonats under de senaste åren. Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC) har upprättats, initiativ till nordisk samordning har tagits och nyligen avslutades den svenska minröjningsinsatsen i Västsahara. Minröjningsförmågan bör ytterligare utvecklas bl.a. genom forskning, materielutveckling och utbildning. En viktig förmåga i sammanhanget är teknik för att lokalisera minor.

Stresshantering efter traumatiska upplevelser

Förmåga att hantera stress efter svåra olyckor, gisslansituationer eller andra traumatiska situationer för personalen i utlandsstyrkan bör utvecklas. Därvid bör erfarenheter från de i Sverige verksamma grupperna för psykiskt och socialt omhändertagande (POSOM) vara en grund.

Underrättelsetjänst vid fredsfrämjande insatser

Underrättelsetjänst är en viktig funktion för möjligheterna till framgång i fredsfrämjande och humanitära insatser. Detta har erfarenheterna från den svenska underrättelsetjänstens samarbete med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR i Bosnien-Hercegovina visat. En god underrättelsetjänst förbättrar såväl säkerheten för krigsförbanden och för civil personal som tjänstgör i området som möjligheterna att lösa uppgiften. Underrättelsetjänsten bör ytterligare utveckla samverkan med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Sjö- och luftstridskrafter

Svenska sjö- och flygstridskrafter, förutom transportflyget och marin minröjning, har i begränsad omfattning varit efterfrågade för fredsfrämjande och humanitära insatser. I takt med att sjö- och flygstridskrafter erhåller en förbättrad samverkansförmåga, bl. a. genom deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete såsom PFF-verksamhet, kan efterfrågan på sjö- och flygstridskrafter för fredsfrämjande och humanitära insatser komma att öka.

I många avseenden har de svenska fartygsförbanden särskilda förmågor, som kan bli efterfrågade i fredsfrämjande och humanitära insatser i maritima miljöer som liknar vårt svenska geografiska närområde. Sjöstridskrafterna har under 1990-talet ökat sin förmåga att bidra till fredsfrämjande och humanitär verksamhet, inte minst genom ett aktivt deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete såsom PFF och minröjningsoperationerna vid den baltiska kusten.

Sjöstridskrafter bör även fortsättningsvis kunna delta i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På sikt och i takt med att erforderliga ekonomiska resurser kan avsättas bör Sverige även kunna delta i fredsfrämjande och humanitära insatser med sjöstridskrafter i vårt närområde. Utveckling av sjöstridskrafternas förmåga att delta i fredsframtvingande insatser har lägre prioritet.

De viktigaste åtgärderna för att fartygsförbanden skall kunna ges den nödvändiga förmågan att delta i fredsfrämjande och humanitära insatser omfattar bl.a. förändringar avseende uttagning av personal, fortsatt högt PFF-övningsdeltagande och materiella anpassningar främst avseende samband, stridsledning, igenkänning, försörjning till sjöss samt skyddsförmåga.

De enheter som i första hand avses för ett framtida deltagande i fredsfrämjande och humanitära insatser är kustkorvetter och minröjningsfartyg.

Sverige bör fortsatt bidra med transportflyg för internationell fredsfrämjande, humanitär och säkerhetsfrämjande verksamhet då detta ofta är en mycket efterfrågad resurs. Fler transportplan bör på sikt få en utökad motmedelsförmåga, dvs. en förmåga att uppträda i en fientlig miljö. Inte minst erfarenheterna från transportflygets insatser i fredsfrämjande och humanitärt syfte under kriget i Bosnien-Hercegovina visar på detta behov.

Sverige bör ta initiativ till att utveckla ledningsstaber för flygtransporter i samband med internationella insatser.

Flygstridskrafterna har under de senaste åren i viss mån utökat sin förmåga att kunna delta i fredsfrämjande, humanitära och säkerhetsfrämjande verksamhet. För att svenskt stridsflyg skall kunna delta i fredsfrämjande insatser krävs flygsäkerhetsmässig och taktisk grundläggande anpassning av flygsystemen till internationell standard. Detta kan av kostnadsskäl genomföras i större omfattning först på lång sikt. När de ekonomiska förutsättningarna så medger såvitt gäller flygstridskrafterna bör i första hand åtgärder vidtas för att svenskt stridsflyg skall kunna utföra spaningsuppgifter i fredsfrämjande insatser. I närtid bör svenskt stridsflyg kunna delta i viss övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

Personal i särskild beredskap

Personal i särskild beredskap omfattar 15 officerare. Gruppen bör bli större och få vidgad kompetens. Syftet är att snabbt, inom en vecka, kunna förstärka krigsförbanden inom utlandsstyrkan eller möjliggöra

uppträdande inom internationella militära eller civila organisationer för såväl fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande som humanitär verksamhet.

Gruppen bör innehålla både militär och civil personal. Reservofficiärens civila kompetens bör kunna utnyttjas i större utsträckning.

I gruppen bör även ingå personal för att Sverige fortsatt skall kunna hålla en hög beredskap att rekrytera och anställa bl.a. militärobservatörer inom ramen för t.ex. EU eller OSSE för insatser där militär kompetens är efterfrågad. Gruppen kan även användas för rekrytering av svensk personal till CJTF-staber.

Materielförsörjning för internationell tjänst

Krigsförband som skall sättas in i internationella insatser fordrar för uppgiften lämplig materiel som är väl avpassad för uppgiften och den miljö den skall verka i. Krigsförband i utlandsstyrkan kommer att uppträda tillsammans med krigsförband från andra nationer med krav på samverkansförmåga för att öka svensk trupps säkerhet samt för att på bästa sätt lösa förelagda uppgifter. Den materiella samverkansförmågan bygger på att en gemensam standard utnyttjas. Inom Europa och Nato finns alltför många olika standarder, men det pågår i olika kommittéer och arbetsgrupper ett arbete för att försöka uppnå en gemensam standard. Sverige bör fortsätta delta i dessa för att dels påverka, dels analysera denna utveckling inför våra beslut om materiell standard.

Materielstrukturen bör dimensioneras för deltagande i fredsframtvängande insatser som efterhand övergår till att vara fredsbevarande. Materielförsörjningen av förband ingående i utlandsstyrkan genomförs så att krigsförbanden över tiden innehåller de resurser som är en förutsättning för en insats. Principen bör vara att materiel som är avsedd för vårt nationella försvar utgör huvuddelen av materielen. Dessutom måste viss uppdragsspecifik materiel anskaffas.

Vid nyanskaffning av materiel bör nytta för internationell verksamhet vägas in som en viktig faktor i prioriteringar mellan olika materielslag avsedda för att lösa Försvarsmaktens uppgifter.

Regeringen avser att uppdra åt Försvarsmakten att i samverkan med Försvarshögskolan, Försvarets forskningsanstalt och Försvarets materielverk genomföra en fördjupad interoperabilitetsstudie.

Regeringen gör den samlade bedömningen att det idag inte finns något behov av att inrätta ytterligare permanenta övningsområden för internationell verksamhet.

Samordning mellan civil och militär verksamhet

Samarbete mellan civil och militär verksamhet förekommer på olika nivåer såväl nationellt som internationellt. I Sverige har detta samarbete pågått sedan länge inom ramen för totalförsvaret. Det ökade säkerhetssamarbetet har dock medfört viss oklarhet över vad civilt och militärt samarbete innebär.

Ett begrepp som ofta används för civilt och militärt samarbete är det engelska begreppet CIMIC (Civil-military cooperation). CIMIC är traditionellt en militär stabsfunktion som har till uppgift att sköta förbindelserna med allmänheten och de civila myndigheter och organisationer som är verksamma i ett operationsområde.

Efter hand som det internationella samfundet utvecklar förmågan att genomföra s.k. multifunktionella insatser, dvs. samarbete mellan politiska, militära och civila organ, har begreppet CIMIC fått en vidare innebörd. Samarbete mellan civil och militär verksamhet, där CIMIC är en del, bör därför ses som en samordning mellan civila och militära aktörer på olika nivåer. Samordningen bör omfatta fredsfrämjande och humanitär verksamhet inom ramen för t.ex. fredsbevarande- eller fredsframtvängande insatser och det säkerhetsfrämjande samarbetet inom ramen för t.ex. FN och PFF.

I det senaste försvarsbeslutet betonades nödvändigheten av civil och militär samordning och att den framförallt måste ske i insatsområdet och vila på en ökad samverkansförmåga. För att skapa förutsättningar för detta samlokaliseras en del av Räddningsverkets personal till Försvarsmaktens internationella kommando och en särskild utredare utsågs för att närmare utreda formerna för samordning av viss civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Dessa åtgärder syftar till att förbättra samordningen av civil och militär verksamhet såväl före, under som efter en insats. Den särskilde utredaren kommer att redovisa sina slutsatser den 1 april 1999.

Internationella fredsfrämjande styrkor utför allt oftare sin säkerhetsrelaterade verksamhet i områden som också har stora biståndsbehov.

Erfarenheterna från de senaste årens insatser i konfliktsituationer visar också tydligt på behovet av en bättre samordning mellan alla de komponenter som ingår i det internationella samfundets stöd till de drabbade områdena. Dessa behov finns på såväl nationell som internationell nivå och gäller alla stadier i verksamheten, planering, utbildning, genomförande och uppföljning.

Det är angeläget att Sverige på ett aktivt sätt bidrar till att det internationella samfundets agerande i konfliktområden effektiviseras och rationaliseras. Detta kan ske bland annat genom att Sverige i olika internationella sammanhang verkar för en ökad samordning på alla nivåer mellan de olika aktörerna. Det är också viktigt att lägga en grund för ett effektivt svenskt agerande genom att nationellt betrakta civila och militära resurser som olika verktyg i en och samma övergripande insats att bistå konflikt- och krisdrabbade områden och samhällen. Härvidlag bör ett förbättrat samarbete mellan försvars- och biståndsmyndigheter utvecklas.

7.5.1 Behovet av materiel inom det militära försvaret

Försvarsmaktens framtida uppgifter ställer krav utöver vad den befintliga materielen sammantaget kan tillgodose. Även om angreppshotet är begränsat finns det behov av materiell förnyelse. En på sikt höjd förmåga till internationella insatser ställer i vissa fall krav på kompletterande materielanskaffning. Slutligen kan kravet på anpassningsförmåga medföra ökade behov av satsningar på studier, forskning och tidig materielutveckling inom valda områden.

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

Anpassningsförmågan främjas av att det inom landet finns en kunskap om hela systemet (s.k. systeminsikt) kombinerad med delsystemkompetens inom viktiga områden. En förutsättning är vidare att en kompetent köpare finns.

Det militära försvarets materieförsörjning i ett framtida anpassningsläge kan tillgodoses genom:

- användning av den materiel som redan finns inom det militära försvaret,
- uppgradering av denna materiel,
- inköp av ny materiel som produceras i Sverige och
- import av materiel.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan å ena sidan möjligheter till materiell förnyelse vid en beredskapshöjning och å andra sidan höjning av krigsdugligheten vid krigsförbanden vid tillväxt. En höjning av krigsduglighet inom ett år kan enligt regeringens mening inte baseras på att en materiell förnyelse kan ske annat än i begränsad omfattning. Däremot är möjligheterna till förnyelse och nyproduktion av materiel av central betydelse när det gäller långsiktig anpassning.

Regeringens bedömning: Vår framtida industriella förmåga kommer att ha en struktur där ömsesidiga industriella beroenden över nationsgränserna utgör ett väsentligt inslag.

Skälen för regeringens bedömning: Under trycket av en vikande internationell försvarsmaterielmarknad och skärpt konkurrens, främst från USA, intensifieras ansträngningarna att förbättra förutsättningarna för och genomförandet av nödvändiga omstruktureringsåtgärder inom den europeiska försvarsindustrin. Ett europeiskt beroendeförhållande och samarbete med USA kommer dock även fortsättningsvis att utgöra ett viktigt inslag i förutsättningarna för en europeisk teknologi- och materielförsörjning.

Ansvar för den försvarsindustriella omstruktureringen vilar i huvudsak på industriföretagen. Företagens ägarstruktur samt nationella och internationella regler som styr villkoren för produktion av och handel med försvarsmateriel innebär emellertid att staterna har ett stort ansvar för att möjliggöra och underlätta önskvärd omstrukturering. De måste som beställare av försvarsmateriel vidta åtgärder för att materielförsörjningen bättre skall kunna anpassas till förändrade förutsättningar. Sverige skall aktivt delta i och hävda svenska intressen i de olika fora som har inflytande på den fortsatta processen. Vi bör medverka till ökad samsyn mellan EU-länderna av regler för försvarsupphandling m.m. Det är också angeläget att svenska myndigheter i ökad utsträckning medverkar i dessa samarbeten så att industrin kan delta i den pågående internationella omstruktureringen. Sverige kan därigenom säkerställa tillgång till väsentliga kompetenser och underlätta materielförsörjningen i en anpassningssituation. Önskemål om prestanda för nya materielsystem bör diskuteras med potentiella samarbetsländer. Incitament till utnyttjande av civila system och komponenter bör finnas. Möjligheterna att i större utsträckning utnyttja en stegvis process vid materielupphandling bör tas till vara.

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

Försvarsindustrin i Europa kännetecknas av överkapacitet varför en konsoliderings- och rationaliseringsprocess pågår inom ett antal produktområden. Konsolideringen av försvarsindustrin i Europa har dock inte kommit lika långt som i USA. Integrationen har i mycket liten utsträckning medfört sammanslagningar i större skala. Den europeiska försvarsindustriella basen är därför fortfarande splittrad.

Kostnaderna för produktutveckling av försvarsmateriel är höga. En orsak är att utvecklingen ofta ligger nära gränserna för det tekniskt möjliga, vilket innebär höga kostnader och en hög riskfaktor. Produktionen kännetecknas även av korta serielängder, långa framtagningstider och att speciella militära krav ställs. För att svensk försvarsindustri framgångsrikt skall kunna hävda sina intressen i en

européisk omstrukturering krävs dels att industrin kan erbjuda intressant teknisk kompetens och konkreta förnyelseplaner på viktiga materielområden, dels att gynnsamma förhållanden och förutsättningar skapas av statsmakterna.

I 1996 års totalförvarsproposition anförde regeringen att Försvarsmaktens materielanskaffning framöver inte kommer att vara av en sådan omfattning att den utgör en tillräcklig hemmamarknad för stora delar av den svenska försvarsindustrin. Enligt propositionen var det inte heller möjligt att genom särskilda satsningar bevara inhemsk kompetens, annat än för ett fåtal områden. Regeringen gör inte nu någon annan bedömning. Regeringen anser därför att den framtida industriella förmågan kommer att ha en struktur där ömsesidiga industriella beroenden utgör ett väsentligt inslag och där regeringen även ser behov av ett ökat mellanstatligt samarbete.

Regeringen vill peka på att minskade materielbeställningar från det svenska försvaret kommer att utsätta svensk försvarsindustri för påfrestningar. Enligt regeringens bedömning kan statsmakterna dock under ett övergångsskede genom lämpliga utvecklingsuppdrag och upphandling söka underlätta industrins möjligheter att medverka i pågående omstrukturering och internationellt samarbete. Detta gäller sådan industri som av försvarspolitiska skäl är av intresse för framtiden.

7.5.3 Kompetensområden

Regeringens bedömning: Följande kriterier bör ligga till grund för urval av strategiska kompetenser:

- de skall avse specifika svenska förhållanden,
- de skall omgärdas av hög sekretess, nationellt eller internationellt eller
- de skall vara av väsentlig betydelse för vår förmåga att anpassa befintliga system till ändrade krav och behov.

Berörda myndigheter bör få i uppdrag att, mot bakgrund av Försvarsmaktens långsiktiga utveckling, föreslå vilka strategiska kompetenser som Sverige behöver ha tillgång till samt ange hur dessa skall säkerställas, omfattningen av de strategiska kompetenserna och var de bör finnas.

Skälen för regeringens bedömning: De baskompetenser som lades fast i 1996 års totalförvarsbeslut kan enligt regeringen behöva omprövas mot bakgrund av en utvecklad syn på anpassningsförmåga, minskade materielbeställningar samt den pågående utvecklingen inom försvarsindustrin.

I en första fas bör sådana kompetensområden identifieras som alltid i någon form skall finnas i Sverige. Sådana kompetensområden benämns fortsättningsvis strategiska kompetenser. Dessa kan finnas hos myndigheter, organisationer eller hos industrin.

Den andra fasen är att identifiera utvecklings- och produktionsresurser som behövs för att möjliggöra förmåga till materiell anpassning och var

dessas resurser skall finnas. Identifierade behov skall utgöra grunden för basresurser för materiell anpassningsförmåga. Dessa benämns fortsättningsvis industriella kompetenser och återfinns huvudsakligen i industrin.

Strategiska kompetenser

Riksdagen beslutade i 1995 års försvarsbeslut (etapp 1) att en inhemsk kompetens skulle säkerställas inom områdena telekrigsteknik, avancerad signaturanpassningsteknik, undervattensteknik, flygteknik samt inom underhåll och vidmakthållande av de system som ingår i krigsorganisationen. Behovet av baskompetenser har nu förändrats. Regeringen vill i stället lyfta fram fler men betydligt snävare avgränsade områden för att bevara den inhemska kompetensen. Sådana kompetenser kan benämnas strategiska om de uppfyller något av följande kriterier:

- de skall avse specifika svenska förhållanden,
- de skall omgärdas av hög sekretess, nationellt eller internationellt, eller
- de skall vara av väsentlig betydelse för vår förmåga att anpassa befintliga system till ändrade krav och behov.

De strategiska kompetenserna är enligt regeringen en nödvändig förutsättning för att staten skall kunna vara en kompetent beställare av försvarsmateriel. I de strategiska kompetenserna ingår också att besitta ett antal förmågor på hela bredden av för det militära försvaret viktiga områden, men där kraven på kompetensens djup kan variera beroende på områdenas karaktär. De strategiska kompetenserna utgör delar av följande områden: Telekrigsteknik, undervattensteknik, avancerad signaturanpassningsteknik, flygteknik för vidmakthållande av JAS39, vidmakthållande och underhåll av system i krigsförbanden, ledningssystemteknik, vapentechnik och ballistiskt skydd, Människa-System-Interaktion, systemteknik för obemannade farkoster, informationskrigsteknik, skydd mot NBC-stridsmedel.

Industriellt kan de strategiska kompetenserna genomgående beskrivas som smala nischer. Det är emellertid inte givet att berörd kompetens skall finnas vid industrin. Den kan mycket väl finnas hos myndigheter eller organisationer.

Regeringen avser att i särskild ordning pröva vilka strategiska kompetenser som Sverige behöver, omfattningen av dessa, hur de kan säkerställas samt var de bör finnas.

Industriella kompetenser

De strategiska kompetenserna utgör en väsentlig grund för försvarets anpassningsförmåga. En industriell kompetens, även utanför de strategiska områdena, förstärker trovärdigheten av förmågan. Den industriella kompetensen kan utgöras av tydligt definierade kompetenser inom svensk försvarsindustri av direkt betydelse för anpassningsförmågan eller för att stödja de strategiska kompetenserna. Det finns tre faktorer som påverkar tillgången till kompetenser som kan utgöra resurser för anpassning och strategiska kompetenser, nämligen upprätthållande av

kompetens inom landet, understödjande av konkurrenskraft samt mellanstatlig samverkan. Prop. 1998/99:74

Det militära försvaret är i behov av en industriell förmåga på områden där Sverige bör undvika ett ensidigt beroende. Understödjande av konkurrenskraft och mellanstatlig samverkan är områden för ömsesidiga beroenden, det förstnämnda mellan industrier och det sistnämnda mellan stater. Den industriella kompetensen måste således värderas utifrån det förhållandet att Sverige är ensidigt eller ömsesidigt beroende inom respektive område. Ömsesidigt industriellt beroende skapas främst efter företagsekonomiska överväganden, medan det för stater ömsesidiga beroendet utgår från respektive stats säkerhetspolitik. I det senaste totalförsvarsbeslutet bestämde riksdagen att Sverige bör inrikta sina ansträngningar på att skapa ett ömsesidigt internationellt beroende för att därigenom ta till vara de fördelar och minimera de risker som är förknippade med ett ensidigt internationellt beroende. Denna inriktning är fortsatt relevant.

Samverkan mellan svensk och utländsk industri kan i vissa fall ge Sverige tillgång till modernare och för oss mer lämpad materiel än vad direktköp skulle kunna ge. Industriell kompetens skall säkerställa att Sverige i framtida samarbete kan vidmakthålla och utveckla de kompetenser som är av stor betydelse för svensk materielförsörjning.

7.5.4 Forskning och teknikutveckling

Regeringens bedömning: Svensk försvarsforskning och teknikutveckling bör inriktas mot att dels skapa förutsättningar för det framtida militära försvaret, dels upprätthålla de strategiska kompetenserna och att utveckla kompetenser inom områden där Sverige har konkurrensfördelar. Vidare bör samverkansformer mellan utförare inom forskning och teknikutveckling, användare och industri utvecklas.

Internationell samverkan beträffande forskning och teknikutveckling inom totalförsvaret bör eftersträvas.

Forskningen och teknikutvecklingen bör också beakta de krav som internationella operationer och minröjningsförmåga ställer.

Särskild vikt bör läggas på att sammanlänka civil forskning och teknikutveckling med försvarets behov.

Under år 1999 bör en översyn av totalförsvarets framtida behov och inriktning av forskning och teknikutveckling påbörjas.

Skälen för regeringens bedömning: Hur försvaret skall utvecklas påverkar såväl omfattningen som inriktningen av forskning och teknikutveckling samtidigt som forskningsresultaten påverkar försvarets framtida inriktning. Detta gäller i synnerhet om försvaret ska ha förmåga till anpassning där forskning och analyser måste utgöra en grund för prioriteringar mellan olika handlingsalternativ. Även när det gäller fredsfrämjande verksamhet kan forskning och analyser påverka förutsättningarna för olika typer av insatser. Regeringen anser att särskild vikt bör läggas vid att sammanlänka civil forskning och teknikutveckling med försvarets behov och tillämpningar.

Regeringen anser att internationell samverkan beträffande forskning och teknikutveckling för Sveriges del är nödvändig. Förutom att det ger möjligheter till utökat informationsutbyte kan det leda till delade kostnader, större forskningsgrupper och möjligheter att delta i projekt som annars skulle vara för stora för ett enskilt land.

Ökad förmåga till internationella insatser ställer särskilda krav på forskning och teknikutveckling i framtiden.

Effektiv medverkan i olika typer av internationella minröjningsinsatser i mindrabade länder ställer också krav på forskning och teknikutveckling. Idag sker en omfattande utveckling av materiel främst inom sensorområdet och beträffande utrustning för maskinell minröjning. Det krävs prov och försök med nyutvecklad materiel där störst intresse bör ägnas den teknik och den materiel som i närtid kan få operativ användning.

Forskning och analyser har betydelse för vår förmåga till anpassning i hela kedjan från tidiga identifieringar av förändringar i vår omvärld till utvärdering av alternativa åtgärder. I underlag för beslut om anpassningsåtgärder bör bl.a. en omfattande analysverksamhet ingå. Den bör kännetecknas av pluralism. Förmåga att utveckla och vid behov

uppgradera demonstratorer som kan tillgodose olika behov samt inriktning mot modellering och simulering utgör viktiga instrument för att möjliggöra genomförande av anpassning. Generellt kan sägas att serietillverkning av produkter får relativt sett mindre betydelse medan forskning och teknikutveckling för att skapa handlingsalternativ får större betydelse. Betydelsen av de olika kriterier som ligger till grund för val av strategiska kompetenser kan genom ökad internationell samverkan på sikt komma att förändras. Samtidigt torde en inriktning av forskning och tekniksatsningar på områden där Sverige har särskilt goda förutsättningar i en internationellt integrerad försvarsindustri få ökad betydelse.

Regeringen anser att en viktig uppgift för svensk försvarsforskning och teknikutveckling blir att, utöver upprätthållande av de strategiska kompetenserna, i samverkan med internationell forskning och industri utveckla kompetenser inom områden där Sverige har konkurrensfördelar i en alltmer internationellt och civilt integrerad försvarsindustri. Regeringen anser vidare att samverkansformer mellan utförare inom forskning och teknikutveckling, användare och industri bör utvecklas. Särskild vikt bör därvid läggas på att sammanlänka civil forskning och teknikutveckling med försvarets behov.

Riksdagen beslutade år 1993 (prop. 1992/93:170, bet. 1992/93:FöU13, rskr. 1992/93:393) om förändringar när det gäller forskning och utveckling för totalförsvaret, bl.a. när det gäller utökad uppdragsfinansiering. Eftersom det nu har gått en tid sedan dessa reformer genomfördes och eftersom totalförsvaret nu står inför stora förändringar avser regeringen under år 1999 besluta om en översyn av forskning och teknikutveckling inom totalförsvaret.

7.5.5 Materielförsörjningsprocessen

Regeringens bedömning: Ett samlat utvecklings- och effektiviseringsarbete avseende materielförsörjningsprocessen bör påbörjas under år 1999.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att en utveckling och effektivisering av materielförsörjningsprocessen är en viktig förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna inriktas mot en större anpassningsförmåga. Regeringen avser att under år 1999 besluta om ett samlat sådant utvecklings- och effektiviseringsarbete. Viktiga inslag i detta är

- ökat internationellt samarbete,
- ökad satsning på tidiga skeden av materielprocessen genom forskning, teknikutveckling, modellering och simulering samt utveckling och anskaffning av demonstratorer,
- förbättrad samverkan mellan forskning, industri och försvar i integrerade utvecklingsteam,
- ökad användning av civila industriella resurser,
- satsning på systemledning på hög nivå,
- ökat inslag av direktanskaffning,

- användning av olika slag av optioner, bl.a. tillverkningsoptioner med begränsad optionstid,
- leasing eller anskaffning tillsammans med andra länders försvarsmakter, som ett led i att bygga upp användarkompetens i Försvarsmakten och
- anpassning av underhållsresurserna till beredskapskrav och insatsorganisation samt en översyn av fördelningen av ägandet av resurserna mellan staten och industrin.

Regeringen har nyligen uppdragit åt Försvarets materielverk att, i samverkan med berörda myndigheter och försvarsindustrin, göra en översyn av landets samlade provningsresurser för Försvarsmaktens behov.

7.5.6 Exportstödjande verksamhet

Regeringens bedömning: Regeringen avser att se över om nuvarande stöd till svensk försvarsindustris exportansträngningar och internationella samverkan är tillräckligt.

Skälen för regeringens bedömning: För att Försvarsmaktens behov av inhemsk försvarsindustriell kapacitet skall kunna tillgodoses krävs att de svenska företagen har möjlighet att exportera och delta i det internationella samarbetet.

I proposition 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse konstateras att för att de svenska företagens exportpotential skall kunna utnyttjas är det viktigt att regeringen och svenska myndigheter på ett aktivt och strukturerat sätt stöder försvarsindustrins exportansträngningar, under förutsättning att exportansträngningarna står i överensstämmelse med riktlinjerna för krigsmaterielexport.

Försvarsutskottet har i betänkande 1998/99:FöU1 anmodat regeringen att i en situation med en vikande internationell försvarsindustrimarknad och skärpt konkurrenssituation, från främst Förenta staterna, vidta ytterligare åtgärder i syfte att skapa bättre förutsättningar för angelägna exportframgångar för viktiga försvarsmaterielprojekt, däribland JAS 39 Gripen.

Regeringen anser att ett aktivt, samordnat och strukturerat exportstöd från Regeringskansliet och myndigheter har bidragit till att exportframgångar kunnat uppnås. Såsom tidigare konstaterats har Sveriges medverkan i det internationella försvarsmaterielsamarbetet ökat påtagligt. Regeringen konstaterar också att i takt med att exportframgångar uppnås för våra viktigaste materielprojekt så ökar försvarsindustrins behov av exportstöd. Det är därför angeläget att se över om nuvarande organisation och resurser för direkt och indirekt exportstödjande verksamhet vid Regeringskansliet och myndigheter är ändamålsenliga och tillräckliga som stöd för svensk försvarsindustris exportansträngningar och internationella samverkan. Vidare kommer regeringen att analysera hur försvarsattachéerna kan merutnyttjas i exportstödjande åtgärder. Regeringen kommer i budgetpropositionen att lämna de förslag som behövs och informera riksdagen om de åtgärder och

förändringar som eventuellt behöver vidtas för att skapa erforderligt stöd till exportframgångar. Prop. 1998/99:74

7.5.7 Inriktning av mellanstatligt samarbete på materielområdet

Regeringens bedömning: Vårt samarbete med andra stater på materielområdet bör öka. Samarbetet bör bedrivas med sådan inriktning och omfattning som långsiktigt tillgodoser det militära försvarets intresse av att kunna skaffa materiel av hög kvalitet till bra villkor.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige deltar i det internationella försvarsmaterielsamarbetet bilateralt och multilateralt i olika internationella organisationer och andra samarbetsorgan.

Sveriges bilaterala materielsamarbete regleras genom särskilda samarbetsöverenskommelser med ett stort antal länder. Samarbetet syftar till att vidmakthålla och utveckla inhemsk kompetens, särskilt på prioriterade områden.

Mellan de nordiska länderna finns ett ramavtal från år 1994 med målet att etablera en gemensam nordisk marknad för försvarsmateriel. Samarbetet går ut på att identifiera gemensamma framtida utvecklings- och anskaffningsprojekt.

Inom den Europeiska unionen (EU) pågår ett arbete som syftar till att pröva förutsättningarna för och föreslå åtgärder som kan leda till ökat samarbete på försvarsmaterielområdet mellan medlemsstaterna. Kommissionens förslag till åtgärder innebär att instrumenten både under första och andra pelaren utnyttjas i större omfattning, kompletterade med särskilda regler som är specifika för krigsmaterielområdet. I meningsutbytet om kommissionens förslag redovisar medlemsstaterna olika syn på frågorna om, när, hur och i så fall i vilken omfattning man är beredd att binda sig för åtgärder som kan innebära att man avhänder sig nationell bestämmanderätt.

Sveriges deltagande i Nato inom ramen för PFF (Partnerskap för fred) har på materielområdet till syfte att öka förmågan till samverkan mellan partnerskapsländerna och avser företrädesvis frågor om standardisering, interoperabilitet och kvalitetssäkring. I likhet med flera andra PFF-länder samarbetar Sverige också med Namsa (Nato Maintenance and Supply Agency) avseende gemensam anskaffning och lagerhållning av reservdelar samt tillhandahållande av underhålls- och reparationsresurser för ett antal helt eller delvis gemensamma vapensystem. Regeringen har vidare bemyndigat Försvarets materielverk att söka svenskt medlemskap i Nimic (Nato Insensitive Munition Information Center). Organisationen är ett forum för informationsutbyte och viss forskningsverksamhet på området ammunitionssäkerhet, vilken är öppen även för stater utanför Nato.

Hösten 1997 blev Sverige observatör i WEAG (Western European Armaments Group) i likhet med andra observatörländer i Västeuropeiska

unionen (VEU). Observatörsskapet i WEAG innebär för svensk del att vi nu deltar i det arbetet i de tre paneler som verksamheten är organiserad i. För att effektivisera samarbetet har vissa delar av aktiviteterna på forskningsområdet i den andra panelen på senare tid förts över till WEAO (Western European Armaments Organisation) som därmed fått en självständig legal identitet under VEU. Sverige deltar vidare i ett arbete inom WEAG som syftar till att identifiera nödvändiga åtgärder för att en gemensam materielmyndighet skall kunna inrättas, vilket skulle utvidga uppgifterna för WEAO till att inte enbart avse forskningssamarbete. Detta kommer att aktualisera ett svenskt medlemskap i WEAG. Detta står i överensstämmelse med regeringens uppfattning i 1996 års totalförsvarsproposition att Sverige bör eftersträva att ingå i WEAG.

Sedan år 1996 samarbetar Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland inom ramen för OCCAR (Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement, den gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel) i syfte att leda gemensamma utvecklings- och upphandlingsprojekt. OCCAR-länderna har i september 1998 givit samarbetet en legal bas för verksamheten som innebär att organisationen självständigt kan fatta för deltagarländerna bindande beslut. För att bidra till att en starkare europeisk försvarsindustriell plattform etableras och för att främja fortsatt svensk integrering i europeiskt försvarsmaterielsamarbete har regeringen uppdragit åt Försvarets materielverk att inleda förhandlingar om ett samarbetsavtal med OCCAR. Ett sådant samarbetsavtal innebär att Sverige kan delta i sådana materielprojekt som är av intresse för oss.

Försvarsministrarna i Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland har i en avsiktsförklaring i juli 1998 gett uttryck för en gemensam vilja att samarbeta för att underlätta en omstrukturering av europeisk försvarsindustri. Därvid har sex områden identifierats som särskilt viktiga: leveranssäkerhet, exportrutiner, harmonisering av militära krav, forskning och teknologi, säkerhetsskydd samt hantering av teknisk information. Arbetet skall vara slutfört under år 1999. Industriministrarna i ovannämnda länder har i januari 1999 redovisat en gemensam inställning till vissa industripolitiska förutsättningar, avsedda att underlätta samarbete inom den europeiska flyg- och flygrelaterade försvarsindustrin.

Det är angeläget att Sverige deltar i internationellt materielsamarbete. Utgångspunkten för vårt deltagande bör i första hand vara tydligt definierade behov i olika lägen och att ekonomiska vinster kan göras. En viktig strävan bör därvid vara att så tidigt som möjligt identifiera framtida samarbetsmöjligheter, om möjligt redan på forsknings- och utvecklingsstadiet. Samarbete i projekt kan för vissa typer av försvarsmateriel utgöra ett viktigt inslag för att förbättra effektiviteten i materieförsörjningen. Det är också av starkt svenskt intresse att delta i samarbetet för en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

Det bilaterala materielsamarbetet bör bedrivas i första hand med sådana länder som Sverige har nytta av för att vidmakthålla och utveckla kompetenser som bör finnas i landet för att tillgodose våra behov. Därför är det angeläget för oss att samarbeta med länder vars högteknologi vi har

ett intresse att få del av. Ett annat viktigt syfte är att, inom ramen för krigsmateriellagstiftningen, främja den svenska försvarsindustrins export av materiel för att därigenom kunna bevara kompetens inom landet och minska Försvarsmaktens kostnader för materiel. Detta innebär i praktiken att vissa länder i kraft av sin teknologiska ställning kommer att prioriteras framför andra. När det gäller samarbetet inom huvuddelen av våra inhemska teknologiområden intar därför Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA från denna utgångspunkt en särställning. I detta sammanhang bör betonas att det europeiska samarbetet bör bedrivas så att det inte inverkar menligt på de transatlantiska relationerna på materielområdet. Inom vissa teknikområden av stor militär betydelse finns inget alternativ till USA som samarbetspartner. Även de nordiska länderna intar en särställning som är av väsentlig betydelse för vårt bilaterala samarbete.

Sverige har också ett intresse att samarbeta med länder från ett snävare och mer renodlat säkerhetspolitiskt perspektiv i vilket de enskilda ländernas framtida utveckling står i centrum. Hit hör främst länderna i vårt omedelbara närområde, särskilt de baltiska staterna, där bl. a. behovet av kunskapsstöd i form av utbildning, träning och andra kompetenshöjande insatser kommit att öka i omfattning under senare tid. På sikt kan ett materielsamarbete med dessa länder få ökad betydelse.

För svenskt vidkommande är det viktigt att delta i multilaterala fora för att härigenom identifiera framtida samarbetsmöjligheter och för att medverka till att forsknings- och utvecklingsresurser utnyttjas rationellt i ett europeiskt perspektiv. Av samma skäl är det angeläget att verka inom ramen för det nordiska samarbetet. Detta samarbete bör också kunna utnyttjas för att effektivisera verksamheten i andra europeiska samarbetsorgan som de nordiska länderna deltar i, exempelvis WEAG. Åtgärder i detta syfte kräver ökad samordning.

Ett nära materielsamarbete är dessutom önskvärt för att på sikt möjliggöra full interoperabilitet vid internationell samverkan med förband. Samarbetet inom ramen för PFF har här en väsentlig roll.

Det är också viktigt från svensk sida att aktivt verka för att stärka den europeiska teknologiska och försvarsindustriella basen. Samarbetet inom EU har stor betydelse i detta syfte.

8 Personal

8.1 Inledning

I 1996 års totalförsvarsproposition redovisade regeringen sin syn på personalförsörjningen till i första hand Försvarsmakten. I pliktfrågan angavs i huvudsak vilken fördelning av pliktpersonalen som borde ske mellan det militära och det civila försvaret med den inriktningen att cirka 29 000 fördes till det militära försvaret, med vissa neddragningar under

åren 1998 och 1999, och 5 000 till det civila försvaret vid försvarsbeslutsperiodens slut. I anslutning till den säkerhetspolitiska kontrollstationen borde enligt regeringen en förnyad bedömning göras av den nämnda fördelningen.

I fråga om den anställda personalen vid Försvarsmakten togs i den ovan nämnda propositionen i huvudsak upp frågor om minskning av antalet anställda, åldersstruktur, personalrörlighet och utveckling av såväl den militära som den civila personalens kompetens. Regeringen konstaterade att de flesta av de åtgärder som behandlades var sådana att de borde regleras genom avtal mellan parterna. Regeringen fann då inte skäl att ingripa i parternas ansvar för dessa frågor. Regeringen ansåg också att en översyn av utbildningssystemet för yrkes- och reservofficerare borde göras.

I regeringens skrivelse (skr. 1997/98:4) Totalförsvar i förnyelse redovisade regeringen såväl pliktfrågor som frågor om den anställda personalen. I pliktfrågan anförde regeringen att den avsåg att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av pliktssystemet och andra pliktfrågor.

Den 25 september 1997 beslutade regeringen om direktiv till en utredning om en översyn av totalförsvarspliktens tillämpning och andra pliktfrågor m.m. Vidare beslutade regeringen den 17 juni 1998 om tilläggsdirektiv till utredningen.

I december 1996 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av det militära försvarets skolverksamhet. Utredningen avlämnade i augusti 1997 delbetänkandet (SOU 1997:112) En samordnad militär organisation.

Regeringen redovisade sina förslag och bedömningar med anledning av betänkandet i budgetpropositionen för år 1998. Utredningen har därefter i mars 1998 till regeringen överlämnat slutbetänkandet (SOU 1998:42) Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Slutbetänkandet har remissbehandlats. Regeringen har därvid funnit anledning att för riksdagen redovisa sin syn på de förslag som utredningen gett i slutbetänkandet. Ärendet tas närmare upp i avsnitt 8.3 Försvarsmaktens utbildningsverksamhet.

På uppdrag av regeringen har Högskoleverket lämnat rapporten En försvarshögskola på väg mot akademien (Högskoleverket 1998:37 R). Rapporten behandlas också i ovannämnda avsnitt.

Riksrevisionsverket har i två rapporter under år 1998 behandlat frågor som rör officerarna i Försvarsmakten.

I rapporten RRV 1998:20 har frågor om förmåner och formerna för lönebildning, tillämpning av avtal m.m. för anställda vid Försvarsmakten behandlats. Rapporten har redovisats i 1999 års budgetproposition. I rapporten har Riksrevisionsverket särskilt riktat kritik mot den höga löneutvecklingen, omfattningen och storleken av olika lönetillägg för yrkesofficerarna samt lönetilläggens relation till verksamhetsintresset. Riksrevisionsverket anser vidare att det finns starka skäl att i resultatdialogen med myndighetsledningen ställa större krav på ett arbetsgivarbeteende i linje med verksamhetsintresset.

Regeringen har i oktober 1998 uppdragit åt Försvarsmakten att redovisa vad myndigheten har gjort och vad myndigheten avser att göra för att komma till rätta med de problem som tagits upp i rapporten. Med anledning därav har Försvarsmakten inkommit med en redovisning i frågan och i huvudsak angett följande. Försvarsmaktens skolor och förband utövar det direkta arbetsgivaransvaret mot de anställda vid förbandet respektive skolan. Ett ansvar åläggs därvid chefer i organisationen att tillämpa avtalade regler om lön, arbetstid och andra förmåner. I denna roll, framhåller Försvarsmakten, behöver cheferna stöd från Försvarsmaktens högkvarter för att kunna tillämpa avtalen på ett mellan parterna avsett sätt. Det finns därför återkommande behov av information och utbildning. Vidare har förband och skolor fått i uppdrag att genomföra lönerevisionsförhandlingar under år 1998.

Under år 1999 avser Försvarsmakten vidare att genomföra inspektioner för att säkerställa efterlevnaden av kollektivavtalens tillämpning.

Enligt Försvarsmaktens förhandlingsplan för RALS 1998 - 2001 framgår att parterna är överens om att ta upp de berörda avtalsområdena för att finna gemensamma lösningar som tillgodoser dels verksamhetsintresset, dels de anställdas behov.

Mot bakgrund av vad Försvarsmakten anfört vill regeringen särskilt understryka vikten av att Försvarsmakten som ansvarig arbetsgivare beaktar vad Riksrevisionsverket fört fram i sina rapporter. Regeringen avser vidare att särskilt följa utvecklingen av Försvarsmaktens arbetsgivarfunktion. Regeringen kommer med anledning av vad som sagts i det föregående att ge Riksrevisionsverket i uppdrag att göra en jämförande uppföljning under år 1999.

I rapporten RRV 1998:47 har Riksrevisionsverket tagit upp vissa strukturella obalanser som finns i Försvarsmakten när det gäller officerarna. Rapporten har varit föremål för remissbehandling. En del av de problem som tas upp i rapporten har regeringen tidigare uppmärksammat Försvarsmakten på och också redovisat för riksdagen. Andra frågor är av den arten att de inte kan lösas direkt utan kräver en långsiktig lösning. Regeringen tar upp dessa frågor i avsnitt 8.4 Övriga personalfrågor.

I Försvarsmaktens underlag till den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 har Försvarsmakten framhållit att dagens personalförsörjningssystem i fråga om officerare inte svarar mot de krav som den framtida organisationen ställer. Försvarsmakten framhåller därför att ett nytt system bör tas fram. Försvarsmakten avser därför att påbörja en översyn av dagens system med syfte att ge statsmakterna underlag för de beslut som behövs om slutlig utformning och införande av ett nytt system.

Regeringen har gett Försvarsmakten i uppdrag att senast den 19 maj 1999 redovisa en samlad principiell syn på myndighetens framtida personalförsörjning.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts anser regeringen, särskilt med de osäkerheter som råder i Försvarsmaktens underlag när det gäller personalfrågorna i vid bemärkelse och de förestående omfattande omstruktureringarna av Försvarsmakten, att det inte nu är möjligt att ge en

samlad syn på ett framtida personalförsörjningssystem för Prop. 1998/99:74
Försvarsmakten.

Regeringen återkommer i det följande med sin syn på vissa principiella frågor främst vad det gäller pliktfrågan och personalförsörjning i övrigt.

8.2 Totalförsvarsplikt

Regeringens bedömning: Totalförsvarets personalförsörjning bör även i fortsättningen huvudsakligen tryggas genom ett system med plikttjänstgöring.

Totalförsvarets krav på förmåga att kunna möta ett väpnat angrepp bör vara dimensionerande för det framtida pliktsystemet.

Inriktningen för det militära försvaret bör vara att inte fler totalförsvarspliktiga tas ut till grundutbildning än det antal som krävs för Försvarsmaktens framtida organisation. För åren 2000 och 2001 bör utbildningsvolymerna för det militära försvaret kunna minskas till cirka 15 000 totalförsvarspliktiga per år.

Inom det civila försvaret bör utbildningsvolymen för det kommunala behovet kunna minskas från innevarande års volym om ca 3 000 totalförsvarspliktiga till ca 1 500 totalförsvarspliktiga per år under åren 2000 och 2001. Utbildning av totalförsvarspliktiga för det statliga behovet skall även fortsättningsvis ske till ett antal om ca 600 totalförsvarspliktiga för åren 2000 och 2001.

Bakgrund till regeringens bedömning

Allmänt

I 1996 års totalförsvarsbeslut lade riksdagen och regeringen fast vissa principer för totalförsvarsplikten. Dessa principer innebär följande. Det svenska försvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är en angelägenhet för hela befolkningen. Det är av stor betydelse att medborgarna känner ansvar för och efter förmåga medverkar till Sveriges försvar. Detta tillgodoses bäst genom ett system med plikttjänstgöring. Ett yrkesförsvar kan inte skapa den motståndsvilja och styrka som ett försvar av hela landet kräver. För ett land som Sverige med stor yta och liten befolkning krävs det numerärt ett förhållandevis stort försvar. Genom att pliktpersonalen representerar vitt skilda samhällssektorer bidrar systemet dessutom till en kunskapsbredd och stor allmän erfarenhet inom det svenska försvaret. Den svenska totalförsvarsplikten har också avsevärd betydelse för försvarets förankring i samhället.

Som angavs inledningsvis tillsattes i början av år 1998 en parlamentarisk utredning med uppgift att göra en översyn av tillämpningen av systemet med totalförsvarsplikt (Fö 1998:01). Enligt direktiven (dir. 1997:108) skall utredningen främst utreda frågor om inskrivningssystemet, uppskovsreglerna, utbildningsreserven, utbildningstidernas längd, pliktutbildningen för kvinnor, avgångar samt

utbildningens meritvärde. Även vissa frågor som rör lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. skall utredas. Prop. 1998/99:74

Utredningen skall även överväga om ett pliktsystem för tjänstgöring vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall införas.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:49) har utredningen fått i uppdrag att överväga och föreslå förändringar som i förhållande till nuvarande ordning medför att pliktsystemet blir flexiblare och mer anpassat till rådande säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar samt gör det möjligt att vid behov öka Sveriges internationella insatser, överväga och i förekommande fall föreslå förändringar som medför att plikttjänstgöring i större utsträckning kan fullgöras i eller i närheten av den ort där den totalförsvarspliktige är bosatt. Utredningen fick vidare i uppdrag att överväga och föreslå eventuella förändringar av påföljd för brott mot totalförsvarsplikten, överväga om personskadeskyddet bör förändras för de totalförsvarspliktiga och i förekommande fall komma med förslag samt uppmärksamma de effekter som förslagen i övrigt kan få på de förmåner som gäller för den som fullgör plikttjänstgöring. Utredningen skall redovisa sina förslag i början av år 2000.

Värnpliktsvolym

I 1996 års totalförsvarsbeslut angavs att inriktningen för antalet totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt under försvarsbeslutsperioden skulle vara 25 000 per år utom såvitt avser åren 1998 och 1999 då en tillfällig neddragning fick göras med 4 000 per år. I samband med statsmakternas behandling av de allvarliga problem som uppstått i Försvarsmaktens ekonomi och planering beslutade regeringen i mars 1998 att fördelningen av totalförsvarspliktiga för det militära försvaret fick för år 1998 minskas med ytterligare 3 500 och för år 1999 med ytterligare 200. Detta innebär att 17 500 inplanerades för värnpliktsutbildning under år 1998. Enligt regleringsbrevet för år 1999 för Försvarsmakten är inriktningen att ca 18 000 värnpliktiga skall fullgöra utbildning.

För att Försvarsmakten skall kunna utveckla värnpliktssystemet har regeringen, på förslag från Försvarsmakten, i augusti 1998 ändrat förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt på så sätt att lägsta tid för värnpliktsutbildning skall vara 80 dagar. Försvarsmakten avser att bedriva försök med förkortad grundutbildning.

I Försvarsmaktens underlag till den säkerhetspolitiska kontrollstationen anförts att uttagningen av totalförsvarspliktiga för Försvarsmakten bör grundas på ökad grad av eget åtagande inom pliktsystemets ram. Meritvärdet av fullgjord värnplikt bör öka. Nuvarande ekonomiska ersättning bör förstärkas för den som fullgör lång grundutbildning. En förutsättning för att nå de värnpliktsvolymerna som erfordras för att kunna genomföra internationell verksamhet är enligt Försvarsmakten att ekonomiska och andra incitament ses över.

Försvarsmakten har också i underlaget framfört en alternativ utbildningsgång. Enligt denna rycker vissa totalförsvarspliktiga in till tjänstgöring först efter det att de har genomfört sina civila studier. Detta skulle innebära att individens civila kompetens utgör grund för var och i

vilken befattning den totalförsvarspliktige genomför sin tjänst. Detta torde enligt Försvarmakten innebära att den tillförs en mängd högskoleutbildade individer som under grundutbildningen tillför Försvarmakten sin kompetens. Dessa skulle med fördel kunna fördelas till utbildningsplatser med förkortad utbildning. Alternativet behöver enligt Försvarmakten studeras vidare.

Avseende totalförsvarspliktiga i stödproduktion redovisar Försvarmakten att utbildning av mobiliserings- och förrådsvärnpliktiga skall upphöra. Däremot avser Försvarmakten att även fortsättningsvis utbilda bevaknings- och depåvärnpliktiga.

Civilpliktsvolym

Enligt totalförsvarsbeslutet år 1996 skall planeringen utgå från att 5 000 totalförsvarspliktiga per år utbildas inom det civila försvaret vid försvarsbeslutsperiodens slut. På sikt skulle inriktningen vara att successivt utöka utbildningen till ca 10 000 per år. I rapporten RRV 1996:6 har Riksrevisionsverket redovisat sin granskning av genomförandet och konsekvenserna av riksdagsbesluten år 1994 och 1996 att förstärka det civila försvaret med grundutbildad pliktpersonal för kommunernas behov. Enligt RRV saknas för närvarande en fastställd och rättvisande bild av behovet. Det framgår även att det anmälda behovet är kraftigt överdimensionerat i de preliminära bedömningarna.

Enligt underlag från ÖCB skulle en utbildningsvolym om cirka 5 000 totalförsvarspliktiga per år från år 2001 vara möjlig. I antalet 5 000 ingår även cirka 2 000 totalförsvarspliktiga för utbildning till flygplatsbrandmän, räddningsmän, banreparatörer och befattningar inom elförsörjningen.

ÖCB har anfört svårigheter med att lämna en slutlig bedömning om kommunernas behov av civila beredskapsmän. Detta beror på att de beställningar som föreligger från landets kommuner utgår från ett preliminärt bedömt behov. En svårighet är att de civila krigsorganisationerna vid myndigheter och kommuner kommit olika långt i de analyser av förstärkningsbehov som skall ligga till grund för bedömt personalbehov. Bemanningsansvariga myndigheter och kommuner måste således inkomma med ett säkrare underlag innan uppgift om slutligt behov av civila beredskapsmän kan anges.

ÖCB har även föreslagit att totalförsvarspliktiga skall kunna utbildas för uppgifter inom en regional förstärkningsresurs. En sådan förstärkningsresurs bör inrättas av regeringen och avse uppgifter inom områdena hälso- och sjukvård, flyktmottagandet, miljöskydd och räddningstjänst. De regionala förstärkningsresurserna föreslås bli uppbyggda länsvis och dimensioneras med hänsyn till länens behov.

ÖCB föreslår vidare att det bör övervägas att införa utbildningar för totalförsvarspliktiga för uppgifter inom gränsövervakning och bevakning. ÖCB:s förslag innebär att man bör se över uppgifter och utbildning till beredskapspolis och även överväga direktinskrivning i samband med mönstring till beredskapspolisorganisationen. Man bör även överväga en utbildningstid längre än 60 dagar till befattning som beredskapspolis.

Skälen till regeringens bedömning: Regeringen finner inte skäl att föreslå några ändringar av de principer om totalförsvarets personalförsörjning som lades fast i totalförvarsbeslutet år 1996. Tillämpningen av pliktsystemet har ifrågasatts och denna och flera andra frågor utreds för närvarande av 1998 års Pliktutredning.

Grunden för ett framtida pliktsystems utformning och tillämpning måste vara behoven baserade på vilka uppgifter som skall kunna lösas med totalförsvaret. Såväl antalet totalförvarspliktiga som årligen skall utbildas som utbildningens innehåll skall grundas på dessa behov. Uppgiften att möta ett väpnat angrepp skall vara dimensionerande för det framtida pliktsystemet. Antalet årligen utbildade totalförvarspliktiga måste även kunna vara basen för de krigsförband som skall ställas till förfogande i internationella insatser. Frågan om viss pliktpersonal kan behöva utbildas för att kunna göra insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred utreds av Pliktutredningen.

Trots Pliktutredningens pågående arbete anser regeringen att någon form av ställningstagande i vissa frågor redan nu är nödvändigt. En fråga att ta ställning till i kontrollstationen är huruvida fördelningen av pliktpersonalen för det militära respektive det civila försvaret skall förändras.

Beroende på övergången till ny krigsorganisation och förändringar i grundorganisationen skall värnpliktsvolymen för åren 2000 och 2001 reduceras till cirka 15 000 totalförvarspliktiga per år.

Även för det civila försvaret bedömer regeringen att en minskning bör göras. För det kommunala behovet bör utbildningsvolymen kunna minska från innevarande års volym om ca 3 000 totalförvarspliktiga till ca 1 500 per år under åren 2000 och 2001. Regeringen avser uppdra åt berörda myndigheter att analysera konsekvenserna av den minskning av antal utbildade totalförvarspliktiga inom det civila försvaret som regeringen beslutat för åren 2000 och 2001. Regeringen avser vidare låta utreda behovet av totalförvarspliktiga för det civila försvaret efter år 2001.

Totalförsvarets pliktverk har mot bakgrund av den osäkerhet som råder om Försvarsmaktens framtida utbildningsorganisation hemställt om att det får göras förenklingar i inskrivningsbesluten. Pliktverket anser därvid bl.a. att inskrivningsbesluten vid mönstringen bör ersättas med preliminära inskrivningsbeslut som senare följs av slutliga inskrivningsbeslut. Pliktverket lämnar därvid förslag på hur detta författningstekniskt skall lösas genom bl.a. ändringar i lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt.

Regeringen anser att de problem som Pliktverket tar upp kan hanteras inom ramen för gällande bestämmelser.

Regeringen anser att utbildningstidernas längd inom framförallt det militära försvaret bör omprövas. Det kan ifrågasättas om inte de nuvarande utbildningstiderna överlag kan kortas. Försvarsmakten bör därför göra en genomgång av alla utbildningstider för de olika befattningarna. För en stor del av de totalförvarspliktiga inom Försvarsmakten bör en utbildningstid om sex månader kunna vara tillräcklig. För vissa befattningar torde dock en längre utbildningstid erfordras. Det kan även övervägas att för kvalificerade befattningar använda anställd personal.

Genom att ha en relativt snabb omsättning av totalförsvarspliktiga i förbanden minskar behovet av repetitionsövningar. Det kan dock genomföras korta övningar där totalförsvarspliktiga och officerare åter får bekanta sig med bl.a. sitt vapensystem genom simulatorträning. Denna form av övningar är organisatoriskt betydligt lättare att planera och genomföra och ger en hel del färdighet för individen.

Regeringen delar i övrigt vad Försvarsmakten anfört om totalförsvarspliktiga i stödproduktion. Regeringen vill i sammanhanget särskilt kommentera frågan om bemanning av bevakningsplutoner. I 1996 års totalförsvarsproposition bedömde regeringen att bevakningsplutoner borde förberedas för att i ett anpassningsskede kunna bemannas genom överföring av totalförsvarspliktiga med militär grundutbildning. Försvarsutskottet har poängterat att denna fråga bör analyseras och utvärderas i samband med framtagande av hemvärnets framtida organisation. I den senaste redogörelsen i skr. 1997/98:75 av regeringens behandling av riksdagens skrivelser till regeringen anmälades på s. 53, mom. 49 att ärendet bereds. Med hänvisning till den nu initierade större omstruktureringen av det militära försvaret får regeringen härmed anmäla att denna specifika fråga inte nu längre bör beredas separat utan ingå inom ramen för utformningen av territorialförsvaret.

Regeringen avser att närmare överväga vilka former som arbetet med de ovan nämnda frågorna bör ha. Tidsplanen för det fortsatta arbetet bör därvid samordnas med underlagsframtagningen i övrigt inför nästa försvarsbeslut.

8.3 Försvarsmaktens utbildningsverksamhet

8.3.1 Bakgrund

I 1996 års försvarsproposition anförde regeringen att Försvarsmaktens verksamhet, av såväl principiella som ekonomiska skäl, så långt möjligt borde samordnas. Regeringen konstaterade att det bedrivs en omfattande utbildningsverksamhet vid ett stort antal skolor. Dessa skolor speglar i betydande utsträckning försvarsgrens- och truppslagsuppdelningen. Inom områden som teknik, skydd, hälso- och sjukvård, IT och även olika typer av mer generell officersutbildning, bedrivs utbildning på flera skolor. I propositionen framhölls att man därför kunde ifrågasätta om inte sådan utbildning i högre grad dels borde ske gemensamt för Försvarsmakten, dels kunde samordnas och samutnyttjas för utbildning i civil krishantering och civila beredskapsförberedelser.

Regeringen framhöll vidare att skolverksamheten inom Försvarsmakten utretts tidigare men att något samlat grepp med utgångspunkt i ett såväl civilt som militärt behov inte tidigare hade tagits. Med anledning härav anmälde regeringen att en särskild utredare skulle tillkallas för att se över utbildningen av främst anställd militär och civil personal.

Den 5 december 1996 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare. Med stöd av detta

bemyndigande utsågs landshövdingen Gunnar Björk till särskild utredare. Det övergripande utredningsuppdraget innebar att förslag skulle lämnas som syftar till att visa hur utbildningsverksamheten för främst anställd personal inom Försvarsmakten kan bedrivas och samordnas så att de samlade resurserna utnyttjas bättre.

Utredningsarbetet har bedrivits i två etapper. I augusti 1997 avlämnade utredningen delbetänkandet En samordnad militär skolorganisation (SOU 1997:112), vari utredningen presenterade förslag som i första hand berörde den organisatoriska strukturen för skolverksamheten. Dessa förslag behandlade regeringen i 1998 års budgetproposition. Regeringen föreslog bl.a. och i likhet med utredningen att försvarsmaktsgemensamma organisationsenheter inom ramen för officers- och krigshögskoleprogrammen skulle inrättas och lokaliseras till Halmstad, Stockholm och Östersund. Riksdagen beslutade i december 1997 i enlighet med regeringens förslag.

Utredningen har därefter behandlat den mer detaljerade utformningen av och inriktningen för en ny struktur för officersutbildningen, där inrättandet av de försvarsmaktsgemensamma organisationsenheterna utgjorde en betydelsefull utgångspunkt.

Den 10 mars 1998 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav (SOU 1998:42). Slutbetänkandet har remissbehandlats. I det följande redovisas utredarens utgångspunkter och förslag samt vissa av remissinstansernas synpunkter och regeringens ställningstagande.

Hittillsvarande officersutbildning utgår från det befälssystem som tillämpas för Försvarsmakten och som benämns Ny befälsordning för det militära försvaret (prop. 1977/78:24, bet. 1997/98:FöU:10, rskr. 1997/98:179). Utredningen betonar att utformningen av en ny utbildningsstruktur även skall rymmas inom ny befälsordning.

Den nivåhöjande officersutbildningen har inom ramen för ny befälsordning bedrivits vid officershögskola, krigshögskola samt vid Försvarshögskolan (f.d. Militärhögskolan). Beträffande de två förstnämnda skolorna har armén, flygvapnet och marinen haft sina egna skolor respektive utbildningsprogram. Gemensamt har dock varit att den inledande och tillika grundläggande utbildningen varit principiellt lika för alla aspiranter oavsett framtida uppgift och roll inom Försvarsmakten. Först längre fram i utbildningssystemet har den nivåhöjande utbildningen varit inriktad mot de krav och uppgifter som tillkommer högre chefer. Regeringen har i officersförordningen (1994:882) närmare reglerat frågor om utbildning, anställning och befordran m.m. av officerare.

Utredningen konstaterar att det finns ett antal viktiga faktorer som i betydande utsträckning ligger till grund för de krav som kommer att ställas på framtidens officerare och som kommer att påverka utbildningens utformning. Förutom uppgifter som faller inom Försvarsmaktens huvuduppgifter ställs bl.a. krav på officeren att inom ramen för riktiga etiska och moraliska normer kunna hantera den av riksdagen beslutade anpassningsprincipen samt att kunna behärska och dra fördel av den snabba utvecklingen inom teknik- och IT-området. Till

detta skall även fogas att den miljö som officeren potentiellt skall verka i blir alltmer svårförutsägbar och diffus. Prop. 1998/99:74

Utredningen har särskilt framhållit betydelsen av att utbildningsverksamheten samordnas och att en enhetlig struktur organiseras. Dessutom har Försvarsmaktens behov av olika kompetenser beaktats samt förhållandet att blivande officerare kommer att ha en högst varierande bakgrund då officersutbildningen påbörjas. Sammantaget framhåller utredningen att detta lett till slutsatsen att en mer flexibel och anpassningsbar utbildningsstruktur måste skapas.

8.3.2 Nivåhöjande yrkesofficersutbildning

Regeringens bedömning: En ny programstruktur för den grundläggande och de nivåhöjande yrkesofficersutbildningarna bör införas som ersätter nuvarande utbildningar.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett yrkesofficersprogram motsvarande 80 poäng¹ inrättas för den grundläggande yrkesofficersutbildningen. Programmet ersätter de nuvarande officershögskoleprogrammen. I programmet skall ingå 20 poäng försvarsmaktsgemensam utbildning, 20 poäng försvarsgrensgemensam utbildning samt 40 poäng befattningsutbildning. 25 procent av programmet skall vara avdelat för individuella val i form av s.k. specialkurser. De gemensamma utbildningsdelarna skall bedrivas vid militärhögskola medan befattningsutbildningen skall bedrivas vid funktionsskola.

Utredningen har övervägt olika alternativ beträffande tidslängden för programmet. Utredningen har dock funnit att ett bibehållande av nuvarande utbildningstid om två år är ändamålsenlig ur flera synvinklar. Eftersom den grundläggande utbildningen måste kompletteras med annan fack- och befattningsutbildning i olika omfattning, kommer den obligatoriska utbildningen att efter hand alltmer återspegla en tidsmässigt lämplig och tillika relevant ”minsta gemensam nämnare” för olika officerskategorier. Detta förhållande bedömer utredningen vara ekonomiskt rationellt eftersom tidigare erfarenhet visat att tilldelad utbildningstid fylls ut oavsett om detta är av absolut vikt för att officeren skall kunna utöva sin yrkesroll. Utredningen konstaterar vidare att en förändring av utbildningstiden för den obligatoriska delen inte kommer att innebära någon skillnad för den sammanlagda utbildningstiden eftersom fack- och befattningsutbildning i likhet med idag kommer att förläggas efter avlagd yrkesofficersexamen.

Utredningen föreslår vidare att ett taktiskt program inrättas för den nivåhöjande yrkesofficersutbildningen motsvarande 40 poäng.

¹ Utredningen har av olika skäl valt att ange de olika utbildningsmomentens omfattning genom att ange visst antal poäng. Varje poäng kan generellt sett anses motsvara en studievecka.

Programmet ersätter det nuvarande krigshögskoleprogrammet. I programmet skall ingå fem poäng försvarsmaktsgemensam utbildning samt 35 poäng försvarsgrensgemensam utbildning eller befattningsutbildning. De gemensamma utbildningsdelarna skall bedrivas vid militärhögskola medan befattningsutbildningen skall bedrivas vid funktionsskola.

Utredningen anför att det taktiska programmet i många avseenden är nära relaterat till yrkesofficersprogrammet. Mot bakgrund av att det inledande programmet föreslås vara tvåårigt har utredningen funnit att den därefter följande nivåhöjande utbildningen bör vara ettårig. Utredningen framhåller att även här kan den ”minsta gemensamma nämnaren” sägas ha varit styrande för en försvarsmaktsgemensam utbildningsstruktur. Detta innebär en sammanlagd utbildningstid för de två programmen om tre år (120 poäng).

Inom ramen för den högre nivåhöjande yrkesofficersutbildningen föreslår utredningen att ett stabsprogram, och ett chefsprogram inrättas som båda genomförs vid Försvarshögskolan. Stabsprogrammet, som ersätter nuvarande taktiska kurs, föreslås omfatta 40 poäng och chefsprogrammet, som ersätter nuvarande chefsutbildning, föreslås omfatta högst 100 poäng.

Viktiga utgångspunkter för utredningen har varit att den högre officersutbildningen skall anpassas till de föregående utbildningsprogrammen samt att utbildningen utformas så att dessa officerare blir mer användbara för Försvarsmakten. Detta bör i sin tur leda till ett antalsmässigt minskat utbildningsbehov inom dessa officerskategorier.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar i huvudsak utredningens förslag till en ny utbildningsstruktur för den grundläggande och de därpå följande nivåhöjande utbildningsstegen. *Försvarsmakten*, som är positiv till utredningens förslag, framhåller betydelsen av att ett utbildningssystem utvecklas så att det täcker Försvarsmaktens behov och inom ramen för detta behov tar tillvara den enskildes förutsättningar. Varje program skall ge en grundläggande kunskap och förmåga inom officersyrket och leda till examen. Det är sedan genom praktisk tjänstgöring och kompletterande befattningsutbildning som erforderlig yrkeskompetens erhålls. Sammantaget innebär detta, enligt Försvarsmakten, att personalens kompetens kan utvecklas och anpassas till de förmågor som efterfrågas av statsmakterna.

Försvarshögskolan anser att den grundläggande officersutbildningen bör avslutas med ett försvarsmaktsgemensamt skede och inte som utredningen föreslår inledas med ett sådant skede. Detta skulle, enligt skolan, kunna leda till att olika officerskategorier fick bättre förståelse för varandras roller.

Officersförbundet och *Mitthögskolan* föreslår att den grundläggande officersutbildningen görs treårig. *Officersförbundet* föreslår vidare att den obligatoriska utbildningen för yrkesofficerare även skall omfatta det taktiska programmet och fackprogrammet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar i allt väsentligt utredningens slutsatser och därmed dess förslag. Regeringen anser att den föreslagna programstrukturen och terminsindelningen för yrkesofficersprogrammet är ändamålsenlig och bidrar till den flexibilitet och anpassningsbarhet som är eftersträvansvärd. Den lägger också grunden för en långsiktig kompetensutveckling som svarar dels mot individuella önskemål, dels mot Försvarmaktens behov. Den föreslagna inriktningen bidrar också till att officersaspiranten kan ges en bredare och mer grundläggande kompetens.

Beträffande programmets tidsmässiga längd delar regeringen utredningens uppfattning och slutsatser. Redan idag äger en relativt omfattande befattningsutbildning rum i form av handledd praktiktjänstgöring efter nuvarande officershögskoleprogram. Regeringen finner inte några avgörande skäl för att ändra på detta förhållande. I sammanhanget vill regeringen betona vikten av att utbildning som eventuellt kommer att äga rum utanför nämnda utbildningsprogram kvalitetssäkras och meritvärderas.

Beträffande det taktiska programmet och stabs- repektive chefsprogrammet delar regeringen utredningens slutsatser och därmed dess förslag. Den av utredningen föreslagna anpassningen av utbildningarna är nödvändig mot bakgrund av yrkesofficersprogrammets utformning. Regeringen har uppdragit åt Försvarmakten att senast den 19 maj 1999 redovisa en bedömning av den framtida utbildningsvolymen vad avser officersutbildningen.

8.3.3 Icke nivåhöjande yrkesofficersutbildning

Regeringens bedömning: Ett särskilt fackprogram bör införas inom ramen för de icke-nivåhöjande yrkesofficersutbildningarna.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett ettårigt fackprogram motsvarande 40 poäng skapas. Utgångspunkten för utredningens förslag har varit att det finns ett uttalat behov av att tillgodose Försvarmakten med officerare som har fördjupade kunskaper, insikter och färdigheter för att kunna tjänstgöra och utvecklas i befattningar. För närvarande tillgodoses delar av detta behov genom en riklig tillgång på olika typer av fackkurser med varierande inriktning och omfång.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit det vara relevant att föreslå inrättandet av ett s.k. fackprogram. Officeren ges härigenom möjlighet att utvecklas inom ett ämnesområde som hon eller han finner intressant och som samtidigt fyller ett kompetensbehov i Försvarmakten. Fackprogrammet skall kunna genomföras efter godkänd examen från endera den grundläggande officersutbildningen eller efter något av de därpå följande nivåhöjande utbildningsprogrammen.

Utredningen betonar att fackprogrammet inte skall ses som någon återvändsgränd utan att det skall finnas möjlighet att fortsätta med nivåhöjande utbildningsprogram.

Remissinstanserna har inga principiella invändningar mot förslaget att ett fackprogram inrättas. *Försvarsmakten* konstaterar att utbildningssystemet måste vara utformat så att den som söker sig till officersyrket ges möjlighet att tidigt söka sin yrkesinriktning såväl vad gäller nivå som kompetensområden. Under överskådlig tid kommer *Försvarsmakten* att ha ett ökande behov av fördjupande kompetens inom såväl enskilda system som olika funktioner, varför kompetensutvecklingssystemet måste ges möjligheter att täcka in även detta behov. *Försvarets materielverk* ser det som positivt att det inom ramen för ny befälsordning skapas utökade möjligheter för att möta *Försvarsmaktens* framtida behov av specialistkompetens. Förslaget med fackprogram innebär, enligt verket, ett oklassificerat sätt att tillgodose verksamhetens behov utan kategoriindelning och benämning inom det unika svenska enbefälssystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att ett fackprogram kommer att medföra väsentliga fördelar. Detta bidrar till en flexibilitet i utbildningssystemet som medverkar dels till att den enskildes behov av utveckling kan uppfyllas, dels till att *Försvarsmaktens* behov av särskilda kompetenser kan tillgodoses. Möjligheterna för den enskilde att göra karriär utan att därför med nödvändighet behöva byta nivå bör enligt regeringens mening härmed underlättas. En nackdel med det hittillsvarande systemet har därmed avhjälpats. Regeringen anser vidare att införandet av programmet kommer att medföra att den mer fackmässiga utbildningen kan systematiseras på ett bättre sätt än hittills.

8.3.4 Reservofficersutbildning

Regeringens bedömning: En ny programstruktur för reservofficersutbildningen bör införas som ersätter nuvarande utbildningar.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett reservofficersprogram för den grundläggande reservofficersutbildningen inrättas. Programmet föreslås omfatta 40 poäng och ersätta nuvarande reservofficerskurs inom officershögskoleprogrammet. Den därpå följande nivåhöjande utbildningen föreslås för majoriteten omfatta en kurs om fem poäng och ersätta nuvarande reservofficerskurs inom krigshögskoleprogrammet. Den högre reservofficersutbildningen föreslås omfatta en kurs om sex poäng och ersätta både nuvarande taktisk kurs och chefskurs vid *Försvarshögskolan*.

Utredningen framhåller att reservofficerarna är en viktig och oumbärlig resurs inom *Försvarsmaktens* krigsorganisation. Samtidigt betonar utredningen att kraven på framtidens yrkesofficer och nya och förändrade uppgifter för *Försvarsmakten* även gäller reservofficerarna i väsentliga avseenden.

Reservofficersutbildningen skall enligt utredningen i första hand utformas som befattningsutbildning och i största möjliga mån samordnas med yrkesofficersutbildningen. Utredningen betonar dock att reservofficersprogrammet måste kunna kompletteras med alternativa

utbildningsformer för att tillgodose både individens önskemål och Försvarsmaktens behov av olika kompetenser. Prop. 1998/99:74

Beträffande de efterföljande nivåhöjande utbildningarna föreslår utredningen att nuvarande utbildningsprogram utgår och ersätts med en högre reservofficerskurs. Härigenom bedöms de nya kraven på reservofficeren kunna tillgodoses på ett bättre sätt samtidigt som en högre grad av flexibilitet erhålls.

Remissinstanserna: *Reservofficersförbundet* anför vissa invändningar mot den struktur som utredningen föreslår. Förbundet vänder sig mot att reservofficeren skall kunna användas för uppgifter inom grundorganisationen som korttidsanställd specialist. I övrigt framhåller förbundet betydelsen av att utbildningen anpassas till civila utbildningars terminsindelning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar i allt väsentligt utredningens slutsatser och därmed dess förslag till utformning av reservofficersutbildningen. Det är väsentligt att relevanta förutsättningar skapas för att reservofficerens roll och funktion utvecklas och breddas utan att de grundläggande principerna förändras. De av utredningen föreslagna förändringarna av utbildningsstrukturen bidrar på ett ändamålsenligt sätt till en utveckling i denna riktning.

När det gäller Reservofficersförbundets mer principiella invändning mot användandet av reservofficerare i grundorganisationen gör regeringen följande bedömning. Som anförts på annan plats i denna proposition torde tidigare gällande syn på separerad grund- respektive krigsorganisation få minskad aktualitet. I Försvarsmaktens framtida organisation är det angeläget att personalens kompetens anpassas till detta. Enligt regeringens mening har också statsmakterna redan i 1996 års totalförsvarsbeslut bejakat möjligheterna till ett ökat utnyttjande av reservofficerare inom ramen för den verksamhet som brukar förknippas med begreppet grundorganisation.

8.3.5 Kvalitetssäkring, meritvärdering m.m.

Regeringens bedömning: Det är av stor betydelse att frågorna om kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbete med övrigt högskoleväsende samt kontinuiteten mellan de militära utbildningsprogrammen ges en tydlig lösning.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att en gemensam utbildningsstruktur för alla nivåer skapas genom att Försvarshögskolan får en samordnande roll vad gäller kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbete med övriga högskoleväsendet samt kontinuiteten i utbildningsverksamheten.

Beträffande den utbildning som skall bedrivas vid militärhögskola konstaterar utredningen, att eftersom tre organisationsenheter skall bedriva samma utbildning kommer ett stort och dessutom nödvändigt

behov av samordning inom flera områden och funktioner att aktualiseras. Utredningen konstaterar att chefen för respektive organisationsenhet kommer att lyda under huvudansvarig funktion i högkvarteret och att produktionsledning av verksamheten bör ske på detta sätt. Inom ramen för de överväganden som gjorts har utredningen funnit tre omständigheter av stor vikt. Det gäller dels den pågående hanteringen av Försvarshögskolans och Försvarsmaktens framställan om meritvärdering, dels att kontinuiteten kan upprätthållas mellan de olika utbildningsprogrammen, dels hur de största synergieffekterna kan uppnås med annan utbildningsverksamhet.

Utredningen noterar att produktionsledning inom Försvarsmakten innebär att den grundläggande samt den därpå följande nivåhöjande officersutbildningen även fortsättningsvis är att betrakta som inomverksutbildning. Som ett kriterium för högskoleutbildning brukar anges att utbildningen inte är att betrakta som inomverksutbildning. Utredningen anser emellertid att detta förhållande kan bestå tills vidare.

Vidare framhåller utredningen betydelsen av att Försvarshögskolan får en samordnande roll beträffande kontinuiteten mellan utbildningsprogrammen, vilket är en viktig del i en gemensam utbildningsstruktur.

Utredningen för även ett resonemang kring samarbetet med det övriga högskoleväsendet. Utredningen konstaterar att det är av stor vikt att samhällets resurser utnyttjas optimalt så att högsta kvalitet erhålls till lägsta pris. Vidare bör inte Försvarsmakten och Försvarshögskolan bedriva utbildningsverksamhet som kan erhållas inom det allmänna utbildningsväsendet. Utredningen noterar dock att kostnaden för uppdragsutbildningen, som ligger närmast till hands, i flera fall är högre än om Försvarsmakten anställer egna lärare för utbildningsuppgiften. Det saknas därmed ekonomiska incitament för att ytterligare utöka samarbetet med högskoleväsendet. Ett framtida samarbete med det civila högskoleväsendet måste därför finna former där kostnaderna kan fördelas på ett för bägge parter mer neutralt sätt, varvid samhällsekonomisk rationalitet kan uppnås. Försvarshögskolan bedöms här få en viktig samordnande roll i framtiden.

Avslutningsvis konstaterar utredningen att den föreslagna utbildningsstrukturen bedöms gynna den nu pågående processen med att akademisera officersprogrammen. Utbildningsstrukturen ger också enligt utredningen förutsättningar för att söka ett bredare samarbete med andra myndigheter.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser berör frågan om meritvärdering och betydelsen av att denna fråga löses. *Stockholms universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Kungliga Tekniska Högskolan, Högskolan i Karlstad* och *Mitthögskolan* framhåller att det är fullt möjligt och även önskvärt att samverka med militärhögskola respektive Försvarshögskolan utökas. Härigenom kan även önskvärd kvalitetssäkring uppnås och erhållas. Flera högskolor vänder sig dock mot resonemanget att det skulle vara för dyrt med uppdragsutbildning och att detta i sin tur skulle motverka att ytterligare samverkan kommer till stånd.

Med utgångspunkt från föreslaget kursinnehåll har flera högskolor anmält att de kan bidra med relevant utbildning. Prop. 1998/99:74

Högskoleverkets rapport: Högskoleverket har på regeringens uppdrag haft att bedöma hur Försvarshögskolans nivåhöjande officersutbildning och kompetenshöjande utbildning inom de civila delarna av totalförsvaret förhåller sig till likartad utbildning inom högskolan vad avser nivå och kvalitet. De utbildningar som har bedömts är stabs- och chefsprogrammet samt en planerad utbildning vid Försvarshögskolan för de civila delarna av totalförsvaret, benämnd totalförsvarsprogrammet. Bedömningen har gällt utbildningarnas högskolemässighet, dvs. om de till sitt innehåll och sin uppläggning uppfyller de krav som anges i högskolelagen och högskoleförordningen.

Högskoleverket har därvid anfört i huvudsak följande. Andelen forskarutbildade lärare är vid Försvarshögskolan alltså mycket låg men den forskning och forskarutbildning som bedrivs vid Försvarshögskolan är jämförbar med högskoleområdet i övrigt. En hel del återstår för att nå önskvärd bredd och önskvärt djup i fråga om kompetensmiljön vid högskolan. Enligt verket råder ett strukturellt problem i fråga om de militära lärarnas förordnadetider och tjänstgöringens meritvärde.

En slutsats beträffande utbildningsprogrammen är att stabs- och chefsprogrammen sedda i ett sammanlagt perspektiv är fullt jämförbara med minst treåriga civila yrkesutbildningar inom högskolan, såsom utbildning till högskoleingenjör och civilingenjör, utbildningar inom vårdområdet eller vissa lärarutbildningar. Som enskilt program motsvarar chefsprogrammet väl en yrkesutbildning inom högskolan. Det ettåriga stabsprogrammet är fullt jämförbart med första året av utbildningarna till högskoleingenjör.

Enligt rapporten har den redovisade bedömningen även tagit sikte på den förväntade situationen vid Försvarshögskolan när föreslagna reformer genomförts. Försvarshögskolan bör då enligt rapporten kunna ansöka om examinationsrätt och författningsmässig reglering av sin verksamhet i anslutning till högskolelag och högskoleförordning.

Det har inte ingått i uppdraget att lägga förslag till åtgärder. I rapporten har man dock konkretiserat sina slutsatser i form av ett antal rekommendationer till förändringar som bör kunna förstärka och underlätta Försvarshögskolans utveckling som akademisk läroanstalt. Rekommendationerna avser lärarkompetens och kompetensmiljö, utbildningarnas innehåll och pedagogik samt om utbildningarnas institutionella och infrastrukturella förutsättningar. Man bör bedöma utbildningarna på nytt om fyra år.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med utredningen och vad som framkommit i Högskoleverkets rapport, att det är av stor betydelse att frågorna om kvalitetssäkring och meritvärdering, samarbete med övrigt högskoleväsende samt kontinuiteten ges en lösning. Det är i första hand en uppgift för Försvarshögskolan att vidta de åtgärder som behövs. Regeringen kommer successivt att pröva behovet av särskilda beslut.

Regeringens bedömning: Den nya utbildningsstrukturen bedöms sammantaget medföra lägre kostnader i förhållande till den hittills tillämpade utbildningsstrukturen.

Utredningens förslag: Utredningen erinrar om att de ekonomiska besparingarna och övriga konsekvenser som beräknades bli resultatet av utredningens förslag avseende förändringar i den organisatoriska strukturen redovisades i utredningens delbetänkande. Dessutom redovisades konsekvenserna av att införa militärhögskolor. Den huvudsakliga besparingen av utredningens förslag är därmed redan redovisad.

Utredningen konstaterar att en ny utbildningsstruktur av naturliga skäl innebär att vissa initialkostnader uppstår, bl.a. för övergångsåtgärder, anpassning av utbildningssystem och utarbetande av nya kursplaner. Kostnaderna är dock starkt beroende av de produktionslösningar som kommer att väljas. Utredningen har valt att jämföra dagens utbildningsstruktur med den föreslagna genom att beräkna antalet elevpoäng, vilket anger den tid eleven använder för att uppnå en studiepoäng. En elevpoäng motsvarar i detta sammanhang en studievecka.

Av analysen framgår att den nya utbildningsstrukturen, med utgångspunkt från dagens utbildningsvolym, totalt sett kommer att innebära ett utökat antal studieveckor. Utredningen redovisar emellertid kompletterande åtgärder som tillsammans innebär att den nya strukturen kommer att kräva närmare 700 studieveckor mindre än vad hittillsvarande struktur och utbildningsvolym kräver. Utredningen konstaterar vidare att det inte går att påvisa några specifika besparingar på kort sikt. Positiva effekter, både ekonomiska och andra av en ny utbildningsstruktur måste bedömas på lång sikt, där t.ex. kvalitetsaspekterna är av stor betydelse. Utredningens sammantagna bedömning är att det finns klara resursmässiga skäl för att införa den nya utbildningsstrukturen.

Remissinstanserna: Riksrevisionsverket har anfört att beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen saknas. Enligt verkets egna beräkningar kommer utredningens förslag att innebära ökade kostnader som sträcker sig över en lång tidsperiod. Orsakerna härtill är bl.a. att utredningen felaktigt tillgodogjort sig besparingseffekter av att minska utbildningstiden för det taktiska programmet med ett år samt att behovet av antalet officerare minskat, vilket borde leda till att kostnaderna för utbildningen totalt sett också kan minskas. I övrigt redogör verket för ett antal strukturella problem inom ramen för Försvarmaktens personalförsörjning. Verket presenterar även förslag till åtgärder för att komma till rätta med dessa problem.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen noterar att utredningen valt att analysera de ekonomiska konsekvenserna av förslagen genom att beräkna skillnaden i antalet studieveckor, s.k. elevpoäng, mellan nuvarande och föreslagna struktur. I likhet med utredningen anser

regeringen att en ny inriktning och utformning av utbildningsstrukturen måste bedömas på lång sikt och i ett brett perspektiv varvid andra mer kvalitativa aspekter beaktas. Ökad och förbättrad kompetens kräver resurser.

Regeringen har vid sin analys av Riksrevisionsverkets synpunkter funnit att ett antal av dessa är relevanta när en samlad bedömning av den nya utbildningsstrukturen skall göras. Samtidigt konstaterar regeringen att Riksrevisionsverket fokuserat sitt yttrande på omständigheter och förhållanden som inte legat inom utredningens uppdrag att bedöma. De påpekanden som Riksrevisionsverket gjort är dock betydelsefulla för det fortsatta utvecklingsarbetet avseende frågor rörande Försvarmaktens personalförsörjning.

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att den nya strukturen sammantaget medför lägre kostnader i förhållande till den hittillsvarande. Mot bakgrund av riksdagens beslut med anledning av 1998 års budgetproposition om den organisatoriska skolstrukturen anser regeringen att det är av stor betydelse att den nya utbildningsstrukturen införs under innevarande år. Emellertid anser regeringen att det är av stor vikt att en samlad och genomarbetad analys görs av samtliga kostnader för utbildningssystemet. En sådan analys bör beakta konsekvenserna av ett nytt personalförsörjningssystem, den organisatoriska strukturen, utbildningsvolymerna samt Riksrevisionsverkets påpekanden. Regeringen avser att under innevarande år ge Försvarmakten och Förvarshögskolan i uppdrag att skyndsamt genomföra analysen.

8.3.7 Genomförandet

Regeringens bedömning: Den nya utbildningsstrukturen bör införas fr.o.m. höstterminen 1999.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförande av det nya utbildningssystemet bör ske från den 1 juli 1999. Regeringen har härvidlag erfarit att Försvarmakten för närvarande förbereder den första utbildningsstarten i den nya strukturen fr.o.m. höstterminen 1999.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen om vilka eventuella åtgärder och beslut som framdeles kan behöva vidtas, t.ex. beträffande studiefinansieringen.

De principer som nu redovisats om en ny utbildningsstruktur är enligt regeringens bedömning inte beroende av eventuella förändringar av Försvarmaktens struktur och volym.

8.4 Övriga personalfrågor

Regeringens bedömning: Det är av stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem för Försvarmakten tas fram.

Anställningsbeslut och vissa befattningsplaceringar på överstenivå bör delegeras från regeringen till Försvarmakten.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Som framhållits tidigare vill regeringen understryka att det är av stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem tas fram. Detta bör innefatta alla personalkategorier således även reservofficerare, pliktpersonal och frivilliga. I ett sådant personalförsörjningssystem bör jämställdhetsfrågorna få en framträdande roll. Regeringen har, som nämnts tidigare uppdragit åt Försvarmakten att senast den 19 maj 1999 redovisa en samlad syn på myndighetens framtida personalförsörjning. Först därefter avser regeringen att överväga om ytterligare utredning eller uppdrag behövs.

I det följande vill regeringen peka på vissa problemställningar vad gäller personalfrågorna.

Anställda

Som framhållits i det föregående har tidigare undersökningar och Försvarmaktens underlag visat på att det råder vissa strukturella obalanser i Försvarmakten när det gäller den anställda personalen. Riksrevisionsverket har tagit upp dessa i en av sina rapporter och diskuterat vissa lösningar på problemen. Även Försvarmakten har i underlaget tagit upp dessa frågor och menar att det måste tas fram ett nytt system för försörjning med personal.

En fråga som måste lösas gäller åldersstrukturen hos officerarna. Man måste enligt regeringen se till att officerare kan lämna Försvarmakten genom exempelvis yrkesväxling. En långsiktig lösning kan vara att officersyrket inte längre skall ses som ett livstidsyrke. Ett sätt kan vara att reservofficerare anställs i grundorganisationen på begränsad tid som dock kan vara något längre än de tre år som för närvarande är den längsta tiden. För övrigt har regeringen i 1999 års regleringsbrev för Försvarmakten anfört att Försvarmakten ska ta till vara alla möjligheter som finns för att minska den anställda personalens antal. Härvid skall Försvarmakten särskilt beakta möjligheterna till yrkesväxling mot utbildningssektorn.

Regeringen noterar att problemet med åldersstrukturen bland Försvarmaktens civilanställda blir allt större. Efter flera år av rationaliseringar enligt anciennitetsprincipen blir bördan tung för dem som är kvar i organisationen. Det är även fortsättningsvis en frågeställning som skall hanteras mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna. Regeringen vill markera sin oro och framhålla behovet av att försöka finna ansvarsfulla lösningar.

I Försvarmaktens underlag har frågan om skyldighet för yrkesofficeren att tjänstgöra i utlandsstyrkan tagits upp. Försvarmakten anser att synen på frivillighet bör övervägas.

Regeringen anser att det är av vikt att yrkesofficerarna framdeles ser den internationella tjänstgöringen som en naturlig och integrerad del av yrket. För de yrkesofficerare som anställs i framtiden bör detta komma till

uttryck i anställningsavtalen. Redan ingångna anställningsavtal bör däremot inte retroaktivt ges ett förändrat innehåll härvidlag. Prop. 1998/99:74

Reservofficerare

I 1996 års försvarsbeslutsproposition anförde regeringen att det inte fanns något behov av att minska reservofficerarna med något bestämt antal. Reservofficerarnas avtalade tjänstgöring måste dock enligt regeringen anpassas mot den nya insatsorganisationen och behovet av anpassning.

Reservofficerarna är en personalgrupp som de senaste åren upplevt stora förändringar beträffande uppgifter och tjänstgöringsförhållanden. I takt med att repetitionsövningar och andra övningstillfällen minskat i stor omfattning har reservofficerarnas möjligheter att få den övning som de behöver för sin kompetensutveckling nästan försvunnit. Reservofficerarna har uttryckt sin oro över att Försvarsmaktens underlag inte tillräckligt redogör för hur reservofficerarna skall utnyttjas i den framtida Försvarsmakten.

Regeringen vill särskilt framhålla reservofficerarnas stora betydelse när det gäller att tillföra kompetens till det militära försvaret. Reservofficerarna utgör också en betydelsefull förutsättning för vårt anpassningsförsvar. Det är viktigt med en god kompetensutveckling för reservofficerarna och denna ges bäst genom att reservofficerarna får ordentliga möjligheter till tjänstgöring. I den framtida försvarsmaktsstrukturen som beskrivits tidigare bedömer regeringen att reservofficerarna kan få en avsevärt ökad betydelse.

Regeringen anser att reservofficerarna bättre bör kunna utnyttjas för tjänstgöring i grundorganisationen. Detta bör kunna bidra till en bättre balans i åldersstrukturen hos yrkesofficerarna.

En fortsatt rekrytering är nödvändig dels för att kunna balansera reservofficerarnas åldersstruktur och kunna uppfylla krigsorganisationens behov, dels för att kunna bemanna internationella uppdrag och behålla Försvarsmaktens förankring i samhället.

Någon allmän skyldighet för reservofficerare att tjänstgöra i internationell tjänst anser regeringen inte bör införas. Reservofficerare bör dock erbjudas möjlighet att teckna kontrakt för att därefter vara tillgängliga för internationella insatser.

Frivilligpersonal

Försvarsmakten har i underlaget ansett att frivilligverksamheten inom det militära försvaret bör ligga på i stort sett samma nivå som tidigare. Försvarsmakten anser även att stödet till hemvärnet skall bibehållas vid nuvarande nivå. Regeringen har i avsnitt 7.2 redovisat sin syn på hemvärnets framtida roll. Regeringen anser vidare att all frivilligverksamhet har stor betydelse men att dess inriktning måste anpassas till de förändringar som sker i totalförsvaret i övrigt.

ÖCB har i sitt underlag bl.a. föreslagit en modifiering av nuvarande inriktning för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret. Man föreslår att verksamheten inriktas mot en omedelbar

förmåga att medverka vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella insatser samt en förmåga att på sikt kunna medverka till personalförsörjningen inom totalförsvaret inför ett väpnat angrepp.

Som motiv till förslaget anger ÖCB bl.a. att bemanningsansvariga myndigheter inte, i samma utsträckning som tidigare, efterfrågar frivilligpersonal till sina krigsorganisationer. Även RRV anger i sin rapport RRV 1996:6 att frivilliga inte används i den kommunala krigsorganisationen i den utsträckning som skulle vara möjligt. För frivilliga försvarsorganisationer med uppgifter inom det militära försvaret och för organisationer med uppgifter både inom det militära och det civila försvaret framhåller ÖCB att Försvarsmaktens behov av frivilliga i krigsorganisationen även i fortsättningen skall var styrande för avtalstecknandet.

Regeringen anser att vad ÖCB framfört i sitt underlag kan ligga till grund för en djupare analys och utredning.

Chefstillsättningar i Försvarsmakten, m.m.

Enligt 34 § förordningen (1994: 642) med instruktion för Försvarsmakten beslutar regeringen på eget initiativ om anställning som överbefälhavare, ställföreträdande överbefälhavare, militärbefälhavare och generalläkare samt som chef i högkvarteret för enheterna för operativ ledning, krigsförbandsledning, grundorganisationsledning, underrättelse- och säkerhetstjänst, planering, personal och internrevision. Anställningarna gäller för bestämd tid.

Regeringen beslutar vidare efter anmälan om anställning av militär tjänsteman som överste (motsv) t.o.m. generalmajor (motsv) samt av civil tjänsteman som chefsjurist och avdelningschef i högkvarteret (34 § första stycket). Regeringen beslutar också om placering som försvarsattaché och på befattning som militär rådgivare vid Sveriges ständiga representation vid FN och vid Sveriges ständiga delegation vid OSSE samt på vissa högre befattningar i myndigheten (34 § andra stycket och bilaga 3). I en bilaga till officersförordningen (1994:882) har regeringen angett vilka tjänstegrader som det finns för officerare.

Riksdagens beslut med anledning av prop. 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning innebar att tillsättningar på nivån närmast under myndighetscheferna i de flesta fall borde kunna delegeras till myndigheterna. Samma delegeringsprincip borde också gälla för chefstjänster i en sådan regional organisation som utgör en del av en större central myndighet. Undantag kunde dock behöva göras med hänsyn till den särskilda karaktären av en del tjänster, t.ex. inom det militära försvarets område (s. 21).

Regeringen har i propositionen (prop. 1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst beträffande chefsförsörjningen (s. 50) angett följande.

”Regeringen anser, i likhet med de flesta remissinstanser, att dess utnämningsansvar inte bör utvidgas. Det skulle innebära ett avsteg från den styrform som under senare år har introducerats i statsförvaltningen och bidragit till att utveckla och effektivisera den. Det skulle vidare rimma dåligt med det till myndigheterna delegerade ansvaret för den inre

organisationen, om regeringen börjar utnämna vissa avdelningschefer. I linje med riksdagens riktlinjer år 1994 (prop. 1993/94:185 s. 20 ff, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381) bör därför regeringens utnämningar även i fortsättningen renodlas till att gälla i huvudsak myndighetschefer. Det är naturligt att dessa i sin tur ges förtroende att själva utse sina närmaste medarbetare. Detta utesluter inte att regeringen i vissa fall, t.ex. på grund av verksamhetens omfattning eller särskilda betydelse, kan välja att tillsätta en överdirektör som ingår i verksledningen och dessutom är generaldirektörens ställföreträdare. Regeringen anser för övrigt att titeln överdirektör bör förbehållas dem som utses av regeringen.”

Anställning som överste (motsv) och högre sker genom separata beslut för varje särskild gradnivå. Tjänstegraderna som uttryck för anställningen är därvid knutna till olika nivåer i organisationen och möjliggör placering på en stor mängd chefsbefattningar, ca 300 stycken, vilka anses kräva den aktuella kompetensnivån. Huvuddelen av dessa chefsbefattningar ligger i det tredje och fjärde ledet under myndighetschefens nivå.

Undantagsmöjligheten i riksdagsbeslutet för det militära försvaret hindrar i och för sig inte att regeringen tillsätter chefer långt ned i organisationen, om det finns skäl för det. I den myndighetsstruktur som gällde försvaret före den 1 juli 1994 var chefsbefattningarna även på de lägre nivåerna ofta förenade med uppgiften att vara lokal eller regional myndighetschef med visst självständigt ansvar, t.ex. på det disciplinära området och annan myndighetsutövning. Trots att dessa befattningshavare inte lydde direkt under regeringen, kunde det därför framstå som naturligt att tillsättningarna beslutades av regeringen. När myndigheten Försvarsmakten skapades den 1 juli 1994 ändrades förutsättningarna. Det finns därför inte längre samma anledning för regeringen att tillsätta chefer på de lägre nivåerna. För denna ståndpunkt talar också den ansevärd mängd ärenden som det här är fråga om.

En rimlig anpassning till intentionerna i riksdagsbeslutet bör därför vara att regeringen har kvar tillsättningarna för den chefsnivå som ligger närmast under myndighetschefen men delegerar anställningarna på de lägre nivåerna till Försvarsmakten. De ärenden som alltså bör delegeras gäller anställningarna som överste eller kommendör. Antalet sådana anställningar uppgår till ca 200. Anställningar på avdelningschefsnivån bör också delegeras.

Regeringen bör besluta om placering på vissa chefsbefattningar som kan anses särskilt viktiga och förenade med stort ansvar. Även placering som försvarsattaché och militär rådgivare bör beslutas av regeringen.

Det är en uppgift för regeringen att närmare utforma de författningar som reglerar dessa frågor.

Sedan några år har Försvarsmakten på olika sätt anmält att man önskar ändra i nuvarande tjänstegradsystem för yrkesofficerare. Tanken är att den nuvarande tjänstegraden överste av 1. graden eller kommendör av 1. graden (ca 80 st) skall utmönstras. För ungefär hälften av dagens befattningar med denna grad bör enligt Försvarsmakten införas tjänstegraden brigadgeneral (30 - 40 st). Motivet för detta har angetts vara att det numera nästan bara är Sverige som inte har brigadgeneraler. Det utökade internationella samarbetet har härigenom försvårats. De övriga

nordiska länderna har nyligen infört brigadgeneralsgraden. Regeringen Prop. 1998/99:74
anser att denna fråga bör beredas ytterligare innan ställning tas till
förslaget. Frågor som särskilt bör analyseras rör antal befattningshavare
med den nya graden, införande och övergångsbestämmelser samt
konsekvenser i övrigt. Även Försvarmaktens redovisning angående
personalförsörjning respektive målbilder senast den 19 maj 1999 har
betydelse för denna fråga. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i
frågan.

9 Det civila försvaret m.m.

9.1 Förmågor inom det civila försvaret

Regeringens förslag: Det övergripande målet för det civila försvaret och för utformningen av resurserna skall vara att

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

Skälen för regeringens förslag

Väpnat angrepp

Förutsättningarna för totalförsvaret när det gäller försvar mot väpnat angrepp har redovisats i kapitel 5. En omställning från ett invasionsförsvar till ett försvar mot mer begränsade eller andra former av väpnat angrepp innebär enligt regeringen en grundläggande förändring av kraven även på förmågan inom det civila försvaret. Det handlar dels om nya förutsättningar när det gäller uppgifter att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, dels om nya eller förändrade krav på stöd till det militära försvaret.

Regeringen anser att för uppgiften försvar mot väpnat angrepp skall det inom det civila försvaret genom en tillräckligt hög grundberedskap alltid finnas en förmåga

- som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden,
- att motstå hot om begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur. Insatserna kan bestå av sabotage eller fjärrstridsmedel utrustade med konventionella vapen eller massförstörelsevapen och
- att kunna stödja Försvarsmaktens verksamhet.

Det civila försvaret skall vidare på kort sikt (enstaka år) kunna utveckla en sådan förmåga hos viktiga samhällsfunktioner att samhället kan motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Det civila försvaret skall kunna bidra till den samlade förmågan att på medellång sikt (inom fem år) kunna möta ett väpnat angrepp som innebär mer omfattande militära operationer och att på lång sikt (mer än tio år) kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.

I kapitel 5 redovisas inriktningen av Sveriges deltagande med försvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete. Som sägs där har det internationella säkerhetssamarbetet blivit alltmer omfattande och mångfacetterat. En stor del av samarbetet sker med andra än försvarsrelaterade medel.

Såsom redogjorts för i kapitel 5 anser regeringen att en ändring bör göras i förhållande till det tidigare försvarsbeslutet så att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden.

Stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred

Många situationer kan tänkas innebära en svår påfrestning på samhället. Det kan röra sig om katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta eller andra extrema situationer av en sådan omfattning att det uppstår snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Vid sådana påfrestningar krävs en samordning av insatser från flera olika myndigheter och organ för att hantera situationen och begränsa konsekvenserna.

Inriktningen av beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar fastställdes av statsmakterna våren 1997 (prop. 1996/97:11 bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203).

Resurserna inom det civila försvaret skall snabbt och smidigt kunna utnyttjas för att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Särskilt gäller detta vissa ledningssystem och ledningsresurser, personal, materiel och varor i lager, sjukvårdsutrustning, vattenreningsutrustning och resurser i övrigt som identifierats som lämpliga vid svåra påfrestningar i fred.

9.2 Den fortsatta inriktningen av planeringen för det civila försvaret

Regeringens bedömning: Resurserna inom det civila försvaret skall i allmänhet, när så är möjligt, anpassas till och kunna ingå vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Dessa resurser skall även kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Den förändrade hotbilden medför att satsningar även i fortsättningen behöver vidtas för att minska sårbarheten i infrastrukturen medan däremot åtgärder främst vad gäller försörjningsberedskapen samt skyddrumsbyggande bör kunna minska väsentligt.

Skälen för regeringens bedömning: Det vidgade säkerhetsbegreppet utgör en grundläggande utgångspunkt för det civila försvaret. Åtgärder för att förebygga och hantera olika hot och risker inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet sker genom satsningar på stor bredd inom

många samhällssektorer. En helhetssyn skall i ökad utsträckning prägla samhällets hantering av hot och risker av olika slag liksom uppbyggnaden av samhällets resurser för dessa ändamål.

När försvar mot invasion inte längre skall vara dimensionerande vid utformningen av totalförsvaret krävs en grundläggande analys och en förutsättningslös prövning. Försvarsmaktens krav på stöd förändras när det militära försvaret inriktas på att möta andra former av väpnat angrepp. Förberedelser för produktion av varor och tjänster, lagring av förnödigheter för det militära försvarets behov, stöd med civila transporter, m.m. kommer att minska. Nya förutsättningar blir styrande när det gäller uppgifterna att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Kraven på uthållighet vid ett väpnat angrepp kan sättas betydligt lägre än tidigare och omfattningen av fysiska skyddsåtgärder kan generellt sett begränsas ytterligare. Inom vissa infrastrukturuområden kvarstår dock behovet av åtgärder. Det handlar emellertid även om att ta hänsyn till de nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion. En kontinuerlig analys krävs av konfliktmönster och den moderna krigföringens konsekvenser för civilbefolkningen och civila funktioner i samhället.

Infrastruktur

Utvecklingen i samhället går mot en ökad användning av allt mer avancerad informationsteknik. System utvecklas och förbättras i ett mycket högt tempo. Mängden information ökar i samhället och information i olika former kan förmedlas snabbare och till en allt större grupp mottagare. Samtidigt som systemen utvecklas och förbättras blir de allt mer sammansatta.

Genom att samhället blir allt mer beroende av sammansatta IT-system ökar även sårbarheten. Beroendet gör att många vitala samhällsfunktioner har svårigheter att lösa sina uppgifter om IT-system slås ut. Det kan gälla system för värme, vatten, administrativa uppgifter m.m. Regeringen anser därför att åtgärder skall vidtas för att minska sårbarheten i de samhällsviktiga IT-systemen.

Regeringen anser att planering för det civila försvaret i ökad utsträckning skall inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturuområden och därmed minska sårbarheten i de för beredskapsförmågan gränssättande faktorerna. Eftersom vissa system, t.ex. elförsörjningen, är så uppbyggda att en helt säker försörjning aldrig kan uppnås måste olika former av reservåtgärder vidtas för att minska konsekvenserna av avbrott och störningar. Regeringen uppdrog i december 1997 åt ÖCB att i samråd med berörda funktionsansvariga myndigheter och Försvarsmakten redovisa i vilken utsträckning sårbarheten hos den civila infrastrukturen, främst telekommunikationerna, elförsörjningen och datasystemen, kan bedömas vara gränssättande för totalförsvarsförmågan vid olika antaganden om de resurser som en angripare kan sätta in. Slutredovisning skall ske senast den 1 mars 2000. Regeringen avser vidare uppdra åt Försvarets forskningsanstalt att sammanfatta och utvärdera de studier som

under senare år genomförts avseende bl.a. hot mot infrastrukturen, främst elförsörjning och telekommunikation. I avsnitt 9.4 och 9.5 redovisas de åtgärder som regeringen anser skall genomföras inom funktionen Telekommunikationer och inom delfunktionen Elförsörjning.

Det finns i många fall både förmåga och vilja att på illegal väg få tillgång till informationssystem för att därmed kunna förvränga eller förstöra viktig information. Detta kan vara en del i en krigsaktivitet men det kan också vara ett medel som utnyttjas av grupper eller enskilda aktörer. Informationskrigföring bedöms potentiellt vara en viktig metod för att försöka påverka ett lands lednings- och informationssystem. Arbetet med att säkra viktiga system mot olika former av intrång, informationskrig, blir enligt regeringen därmed en viktig fråga. I kapitel 5 och avsnitt 10.6 behandlas IT-relaterade hot.

Försörjningsberedskap

De fredstida handelsmönstren, företagens internationalisering, utvecklingen av multilaterala organ som t.ex. Världshandelsorganisationen (WTO) samt inte minst vårt medlemskap i EU m.m. pekar mot att handeln kommer att fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell framtida kris. Den internationella utvecklingen med ökad integration och starkare ömsesidigt beroende minskar riskerna från försörjningssynpunkt. Samtidigt innebär den ökade globala konkurrensen och den allt snabbare tekniska utvecklingen en förändring av det svenska näringslivet.

Regeringen anser att ovan nämnda förändringar, tillsammans med den ändrade inriktningen för Försvarsmaktens planering, medför nya förutsättningar för planering av försörjningsberedskapen. Enligt regeringen bör de myndigheter som har ansvar för försörjningsfunktioner tillsammans med de myndigheter som är ansvariga för stödfunktioner samt Försvarsmakten närmare analysera dessa förändringar. Utgångspunkten för detta arbete bör vara en väsentlig minskning av statens insatser. Tonvikten bör ligga på att analysera påverkan på fler än ett område eller en funktion, t.ex. utrikeshandeln och transportsektorn.

Vidare anser regeringen att Sverige bör utveckla de internationella samarbetsformerna på försörjningsområdet, särskilt vad gäller Nato/PFF, de civila planeringskommittéerna under Civil Emergency Planning Committee (SCEPC). Krissamarbetsavtalen med Finland och Norge bör anpassas till de nya förutsättningarna. Regeringen avser även att se över möjligheten att vid senare tillfälle lyfta upp försörjningsfrågor på EU:s agenda.

Beredskapslagring, särskilt av råvaror, bör mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna så långt möjligt kunna ersättas med andra metoder. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att använda nya metoder för att trygga försörjningsförmågan.

Resurser för det civila försvaret

I totalförsvarspropositionen (1996/97:4) angavs att resurser inom det civila försvaret skall kunna utnyttjas vid genomförandet av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. ÖCB har ett samordningsansvar och har på regeringens uppdrag inventerat vilka resurser inom det civila försvaret som kan nyttjas för internationella insatser. Inom det civila försvarets 18 funktioner kan man urskilja en säkerhetsfrämjande kompetens i form av utbyte av erfarenheter och uppbyggande av nätverk inom ramen för PFF-samarbetet. Detta arbete är främst koncentrerat till Sveriges närområde. I syfte att kunna möta ett väpnat angrepp införskaffar och lagrar vissa funktioner materiel som i vissa fall kan nyttjas vid internationella insatser, t.ex. läkemedel, pumpar, broar, elverk och NBC-skydd. Ett eventuellt ianspråkstagande för internationella insatser är emellertid förknippat med kostnader och bör inte göras utan säkerhetspolitisk analys. Det krävs enligt regeringen en mer ingående analys av vilka civila försvarsresurser som det finns behov av och som är tillgängliga. Det måste betonas att detta slag av resurser utgör en mycket liten del av det civila samhällets resurser.

Resurser hos Statens räddningsverk

Statens räddningsverk (SRV) har till uppgift att upprätthålla beredskap för att genomföra räddnings- och katastrofinsatser samt att ha kapacitet för att medverka i den inledande återuppbyggnadsfasen i krigs- och krisdrabbade länder. De svenska katastrof- och räddningsinsatser som kan genomföras utformas i enlighet med vad som efterfrågas av internationella organisationer och FN-systemet. Det svenska sättet att i huvudsak med personella och materiella resurser ur ordinarie räddningstjänst direkt organisera internationella räddningsstyrkor är en kostnadseffektiv modell som uppmärksammats i internationella sammanhang.

SRV har i enlighet med regeringens intentioner utvecklat en rad s.k. insatspaket som kan nyttjas vid internationella hjälpinsatser. Insatspaketen har utvecklats i samarbete med Sida och berörda FN-organ. Ett arbete har påbörjats att utveckla ett nordiskt samarbete kring insatspaketen. SRVs beredskap och kapacitet för räddnings- och katastrofinsatser är en viktig del i civil-militär samverkan.

I övergången från katastrofinsatser till inledande återuppbyggnad kan SRV ta till vara förvärvade kunskaper, etablerade nätverk och organisation och investeringar i utrustning som tillkommit under katastroffasen. SRV bör i nära samverkan med Försvarsmakten utveckla sin förmåga som en av aktörerna på minröjningsområdet.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av vad som redovisats i kapitel 5 om fortsatt utveckling av förmågan till långsiktig anpassning bör möjligheterna att långsiktigt

förändra det civila försvarets inriktning ytterligare analyseras. Säkerhets- och beredskapsaspekter måste beaktas tidigt i samhällsplaneringen. Många av de åtgärder som syftar till att åstadkomma en grundläggande robusthet inom viktiga infrastrukturområden måste genomföras i samband med samhällets långsiktiga investeringar i dessa. Inom andra områden bör eftersträvas metoder för att åstadkomma en högre grad av flexibilitet.

Resurserna inom det civila försvaret skall i allmänhet, när så är möjligt, anpassas till och kunna ingå vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. På samma sätt skall dessa resurser även kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Sammantaget innebär detta att civila resurser för internationella insatser dels kan hämtas från ordinarie verksamheter i samhället, dels kan hämtas från de resurser som byggs upp inom det civila försvaret. De civila resurserna skall kunna användas längs hela skalan av olyckor, från vardagsolyckor till svåra påfrestningar i fred, såväl inom Sverige som vid internationella insatser.

Regeringen bedömer att den förändrade hotbilden medför att satsningar även i fortsättningen behöver göras för att minska sårbarheten i infrastrukturen medan däremot åtgärder främst vad gäller försörjningsberedskapen samt skyddrumsbyggande bör kunna minska väsentligt.

9.3 Funktionen Ordning och säkerhet

Justitiedepartementets ansvarsområde

Regeringens bedömning: Under försvarsbeslutsperioden skall 1 500 totalförsvarspliktiga utbildas till den särskilda beredskapspolisorganisationen.

Någon utbyggnad av den allmänna beredskapspolisorganisationen skall inte ske under försvarsbeslutsperioden.

Det bör finnas en beredskap att kunna anpassa utbildning och uppgifter i enlighet med vad som kan komma att bli resultatet av Kombattantutredningens förslag, sådana förslag som Pliktutredningen presenterar år 2000 samt av resultatet av en eventuell översyn enligt Överstyrelsen för civil beredskaps förslag om bl.a. direktinskrivning av totalförsvarspliktiga.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anmälde i 1996 års totalförsvarsproposition (prop. 1996/97:4) att inriktningen bör vara att under försvarsbeslutsperioden utöka beredskapspolisens organisation till att totalt omfatta 15 000. Den utvidgade beredskapspolisorganisationen omfattar en särskild del på 5 000 och en allmän del på 10 000 beredskapspoliser.

Regeringen informerade riksdagen i budgetproposition 1998/99:1 utgiftsområde 6 Totalförsvar, under avsnitt 4.5 Ordning och säkerhet att utbyggnaden av den särskilda beredskapspolisen inte har kunnat genomföras i den takt som var avsedd. Rikspolisstyrelsen har den 16 november 1998 på regeringens uppdrag redovisat vilka konsekvenser som

uppstår för funktionens förmåga om målsättningen i försvarsbeslutet inte kan uppnås. Enligt Rikspolisstyrelsen minskar polisens förmåga att kortsiktigt medverka i de planerade uppgifterna inom totalförsvaret. Detta skall dock ställas mot att det säkerhetspolitiska läget gör att risken för ett behov av insatser inom området är mycket litet.

Försvarsberedningen anger i sin rapport att utbildning av totalförsvarspliktiga bör anpassas till en väsentligt nedtonad beredskap mot invasion.

I september 1998 lämnade Kombattantutredningen sin rapport (SOU 1998:123) Folkrättslig status m.m. till regeringen. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

ÖCB har föreslagit en översyn av uppgifter och utbildning till beredskapspolisen. Bland annat föreslås att direktinskrivning av totalförsvarspliktiga bör ske samt att en utbildningstid längre än 60 dagar övervägs.

Beredskapspoliser kan med nuvarande regelverk endast användas vid höjd beredskap. Den särskilda beredskapspolisen skall i en sådan situation tillsammans med den befintliga allmänna beredskapspolisen utgöra en kvalificerad resurs vid exempelvis bevakning av skyddsobjekt samt en resursförstärkning för polisen vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Mot bakgrund av vad Rikspolisstyrelsen redovisat och av vad Försvarsberedningen uttalat anser regeringen att en ominriktning av den särskilda beredskapspolisorganisationen är motiverad. Antalet utbildade totalförsvarspliktiga avsedda för denna bör kunna sänkas från 5 000 till 1 500 under försvarsbeslutsperioden. Någon utbyggnad av den allmänna beredskapspolisorganisation bör inte ske under försvarsbeslutsperioden.

Vad gäller utrustning av beredskapspolisorganisationen anser regeringen att inköp bör begränsas till att omfatta främst personlig utrustning (uniform, skyddsmateriel m.m.). I frågan om skjutvapen till den särskilda beredskapspolisen anser regeringen att man bör begränsa anskaffningen till vad som behövs för utbildnings- och övningsändamål. En fullständig beväpning bör kunna anstå till ett anpassningsskede.

9.4 Funktionen Telekommunikationer

Näringsdepartementets ansvarsområde

Regeringens bedömning: Med nuvarande ekonomiska förutsättningar kommer telekommunikationens säkerhet inför både allvarliga störningar i fred och i höjd beredskap i huvudsak vara godtagbara inom några år. Bedömningen är dock osäker eftersom utvecklingen inom telfunktionen går mycket snabbt och nya sårbarheter men också nya möjligheter kan uppstå. Regeringen anser att en uppföljning av genomgången av telfunktionen skall genomföras.

Bakgrund till regeringens bedömning: Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) redovisat bedömningen att det finns brister inom funktionen Telekommunikationer.

Vid riksdagens beredning av propositionen framhöll Förvarsutskottet att det alltjämt föreligger avgörande brister inom telefunktionen, samt att det efterfrågar en utförligare redovisning vad avser förmågan inom funktionen (bet. 1998/99:FöU1). Denna redovisning lämnas nedan. Enligt utskottet bör en funktionsutvärdering genomföras snarast.

Funktionen Telekommunikationer omfattar kommunikation av telemeddelanden, dvs. ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare.

Post- och telestyrelsen (PTS) är sektorsmyndighet för teleområdet och funktionsansvarig myndighet för funktionen Telekommunikationer. PTS upphandlar åtgärder för att tillgodose samhällets behov av uthålliga telekommunikationer i krig och mot fredstida hot. Telemarknaden i Sverige, där en stor mängd olika operatörer verkar, är fullt liberaliserad. Av naturliga skäl sker därför arbetet inom telefunktionen ofta i nära samarbete med operatörerna. Verksamheten inom funktionen skall bedrivas så att totalförsvarets och det övriga samhällets behov av teletjänster under höjd beredskap tillgodoses. Verksamheten skall även bedrivas så att de resurser och den beredskap som skapas också skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid insatser för att stärka internationellt samarbete.

Samhällets ökade beroende av väl fungerande telekommunikationer minskar toleransen för avbrott och störningar. Kraven blir allt högre och samhällsviktiga funktioner förlitar sig alltmer på att kommunikation inom tele- och dataområdet fungerar med stor säkerhet. Vissa drag i utvecklingen är positiva från sårbarhetssynpunkt. Tekniken är i hög grad digitaliserad med ökad kapacitet, funktionssäkerhet och minskad risk för avlyssning som positiva konsekvenser. Den starka kommersiella utvecklingen medför att en mångfald av fysiska och logiska nät växer fram såväl inom de fasta som mobila telenäten. Den snabba teknikutvecklingen med nya tjänster medför emellertid också en ökad sårbarhet. Internetutvecklingen medför en ökad risk för att obehöriga, var som helst i världen, kan göra intrång och manipulera i dåligt skyddade datasystem. Det blir ännu viktigare att kunna skydda infrastrukturen inte endast mot fysiska angrepp utan även mot allt mer sofistikerade attacker. Skyddet mot sådan informationskrigföring är otillräckligt. Den tekniska utvecklingen och konkurrensen leder till ökad koncentration av teknik och centralisering av nyckelfunktioner inom övervakning och styrning av näten. Telekommunikationsfunktionen är sårbar för precisionsbekämpning med långsträckt luftburna vapen. Sårbarheten gäller alla samhällsviktiga teleoperatörer och beror i huvudsak på att viss vital teleutrustning fortfarande är koncentrerad i otillräckligt skyddade lokaler. Några viktiga driftledningar saknar fortfarande tillräckligt skydd. Funktionen är också sårbar för långa elavbrott. Mindre teleanläggningar klarar elavbrott enstaka timmar och större teleanläggningar enstaka dygn.

Naturkatastrofer, sabotage och terroristhandlingar mot telesystem och samhällets elförsörjning samt intrång via telenät i teleoperatörernas styr- och övervakningsnät med stödsystem kan bedömas vara fredstida hot mot telekommunikationerna. Svåra snöoväder eller andra störningar i elförsörjningen kan leda till långa elavbrott som kan medföra att telekommunikationerna slutar att fungera inom mindre eller större områden. Fysiskt sabotage kan göras mot teleanläggningar, kablar och på yttre delar av radiolänk- och radioanläggningar. HPM (Högeffekt Pulsad Mikrovågsstrålning) anses vara ett tänkbart terroristvapen som kan göra skada på elektroniska system. Möjligheter saknas för närvarande att prioritera samhällsviktiga abonnenter.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att, trots de åtgärder som vidtagits de senaste åren, risken fortfarande är stor att telekommunikationerna kan lamslås vid en stor insats över hela landet av precisionsstyrda luftburna vapen med lång räckvidd eller en avancerad inträngsattack via telenät mot teleoperatörernas styr- och övervakningsnät. Risk föreligger att ett sådant angrepp kan sättas in med kort förvarning vid en konflikt som kan beröra Sveriges säkerhet.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att teknikutvecklingen och den kommersiella utvecklingen bidrar till ökad tillgång på nya kommunikationsmöjligheter. Det bidrar till att öka telekommunikationernas robusthet om de positiva effekterna tillvaratas på ett framsynt sätt. Utvecklingen medför dock även en ökad sårbarhet. Det är av största vikt att skydda telekommunikationerna mot både fysiska angrepp och IT-relaterade attacker. Kompetens avseende hantering av svåra störningar på telefunktionen måste finnas inom PTS och hos de viktigaste teleoperatörerna. Regeringens bedömning är att med nuvarande ekonomiska förutsättningar kommer telekommunikationernas säkerhet inför både allvarliga störningar i fred och höjd beredskap att vara i huvudsak godtagbar inom några år. Bedömningen är dock osäker eftersom utvecklingen inom området går mycket fort och skyddet kan behöva anpassas därefter. Bedömningen utgår ifrån att de åtgärder som framgår av nedan/ovan redovisad inriktning genomförs under angiven tidsperiod.

ÖCB utförde under år 1996 en utvärdering av telefunktionen. ÖCB och PTS var av samma uppfattning beträffande planeringsinriktning samt beredskapsförmågan inom funktionen. Av vad som framgår ovan gör regeringen den bedömningen att funktionens förmåga att motstå ett väpnat angrepp i huvudsak kommer att vara godtagbar inom några år. I dagsläget bedöms dock förmågan som icke godtagbar. Detta innebär att det finns anledning följa upp 1996 års funktionsgenomgång för att närmare kunna undersöka hur arbetet med minska telekommunikationsfunktionens sårbarhet fortskrider.

Regeringen anser att funktionen Telekommunikationer är en nyckelfunktion för totalförsvaret, som vid ett väpnat angrepp måste fungera med hög säkerhet. Samhällets beroende av fungerande telekommunikationer gör att funktionen kan vara en gränssättande faktor för hela totalförsvarets samlade förmåga. Sårbarheten måste därför efterhand byggas bort eller begränsas och säkerheten ökas i telenäten.

PTS föreslår i en rapport om beredskapsverksamheten att inriktningen av planeringen skall bedrivas enligt följande.

- Åtgärder vidtas mot intrång och systematisk manipulation av vitala funktioner i teleoperatörernas nät.
- Försöksvis etableras en organisation för att hantera, utreda och förebygga incidenter i teleoperatörernas datanät.
- En satsning görs på förstärkning och mångfald i transmissionsnät inom områden där den kommersiella utvecklingen inte ger tillräcklig säkerhet.
- Genom förberedda hopkopplingspunkter skall flera transmissionsägares optokabelnät kunna samutnyttjas i situationer med svåra och många skador i näten.
- Vitala delar av Internets nationella funktionalitet identifieras och skyddas.
- Alla viktiga teleoperatörers driftledningar ges möjlighet att vid höjd beredskap grupperas i bergskyddade utrymmen.
- Prioritetssystem för samhällsviktiga abonnenter införs, i såväl fast som mobil telefoni.
- Ytterligare anskaffning av reservkraftaggregat genomförs för att kunna upprätthålla teletrafik vid långvariga elavbrott.
- Särskilda funktionsövningar genomförs för att träna teleoperatörernas driftledningar och ledningsansvariga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och förmåga att upprätthålla teletrafik även i krig.
- Representera Sverige i Civil Communications Planning Committee i Nato inom ramen för PFP.
- Särskilda insatser görs för att vidtagna och planerade åtgärder skall bidra till att stärka det internationella samarbetet.

Regeringen anser att inriktningen av planeringen är rimlig.

9.5 Delfunktionen Elförsörjning

Näringsdepartementets ansvarsområde

Regeringens bedömning: Vitala funktioner i samhället är beroende av tillgång till el för att kunna upprätthållas. Det är inte möjligt att säkerställa en helt störningsfri elförsörjning i händelse av krig.

Det är ett samhällsintresse att minska beroendet av en fungerande ordinarie elförsörjning i vitala samhällsfunktioner. Samhällsviktig verksamhet som oundgängligen måste fungera bör säkra tillgången till el för situationer då den ordinarie elförsörjningen inte fungerar.

Åtgärder som vidtas för att kunna upprätthålla och återupprätta elförsörjningen i krig är angelägna och bidrar långsiktigt till en höjd beredskapsförmåga. De statliga insatserna inom området bör ges fortsatt hög prioritet. En översyn av beredskapsplaneringen bör genomföras med syfte att bl.a. pröva nivån i de statliga åtagandena inom

området och utveckla målen för verksamheten. Forskningsinsatserna på området skall tydligare kopplas till de operativa beredskapsarbetet.

Prop. 1998/99:74

Arbetet med att utveckla en samordnad strategi för beredskapsåtgärder inom elförsörjningen och hos elanvändare bör fortsätta. Ytterligare insatser för att upprätta och upprätthålla försörjning med reservkraft hos viktiga elanvändare i samband med störningar i krigs- och fredstid bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) redovisat bedömningen att det finns betydande brister inom delfunktionen Elförsörjning vad gäller möjligheterna att upprätthålla förmågan inom elförsörjning i samband med störningar vid höjd beredskap. Vid riksdagens beredning av budgetpropositionen framhöll Försvarsutskottet att det ser med stor oro mot att det alltjämt föreligger avgörande brister i delfunktionens förmåga (bet. 1998/99:FöU1). Enligt utskottet bör en funktionsutvärdering av delfunktionen genomföras snarast. Utskottet anförde vidare att det förutsatte att regeringen återkommer till riksdagen med en utförlig redovisning i samband med 1999 års kontrollstation. Denna redovisning lämnas nedan.

Samhällets elberoende och elförsörjningens sårbarhet

En från beredskapsynpunkt viktig tendens i samhällsutvecklingen är ett under lång tid allmänt tilltagande teknikberoende. Detta beroende har förstärkts allt mer under de senaste decennierna. De tekniska lösningar som utnyttjas är i mycket stor utsträckning baserad på någon form av elanvändning. Det gäller till exempel telekommunikationer och datorsystem men även produktions- och uppvärmningssystem. Sammantaget leder detta till ett allt större elberoende i samhällsviktiga funktioner och verksamheter. Därmed minskar toleransen för avbrott och störningar i elförsörjningen i hela samhället.

Elavbrott kan, förutom att leda till omfattande störningar i viktiga samhällsfunktioner, också förorsaka betydande materiella skador och ekonomiska förluster hos elkunderna. I vissa fall kan störningar utgöra ett hot mot individens överlevnad.

Det svenska elsystemet är sårbart och svårt att skydda från omfattande och målmedveten förstörelse som kan inträffa i samband med höjd beredskap. Genom att försämra elförsörjningen kan en angripare med förhållandevis enkla medel indirekt störa vitala funktioner i samhället och därigenom minska landets försvarsförmåga. Elförsörjningen kan därför antas vara ett högt prioriterat mål vid ett angrepp mot Sverige.

Huvudorsaken till elsystemets sårbarhet är dess uppbyggnad och geografiska struktur. Detta är sin tur en följd av bl.a. de naturliga, tekniska och historiska förutsättningarna för elproduktion i landet och de stordrifts- och samordningsfördelar som finns inom elförsörjningen.

Elproduktionen sker huvudsakligen i ett större antal vattenkraftanläggningar i norr, i kärnkraftverk och i ett begränsat antal stora värmekraftanläggningar i söder. Tyngdpunkten i elförsörjningen finns i södra Sverige och i centralorter längs Norrlandskusten. Normalt måste stora mängder kraft överföras från norr till söder. Kraften från de stora värmekraftanläggningarna måste också överföras långa sträckor. Kraftöverföringen från produktionsanläggningar till förbrukare sker via det landsomfattande och sammanhängande överföringssystemet som delas in i tre nivåer. Kraftöverföring mellan landets regioner sker via det landsomfattande stamnätet, till vilket utlandsförbindelserna är anslutna. Från stamnätet transformeras kraften ned till lägre spänningsnivåer för överföring på regionala nät. Därefter sker ytterligare nedtransformering för överföring på lokala nät. Produktionsanläggningar och större förbrukare är vanligtvis anknutna till stamnätet eller regionala nät. Lokalnäten försörjer hushåll och andra elkunder med låg elförbrukning.

Överföringsförbindelser med utlandet möjliggör kraftutbyte med Norge, Finland, Danmark och Tyskland. Genom det samkörande nätet skapas möjligheter att utnyttja elkraftproduktionen på ett ekonomiskt sätt och till en hög tillgänglighet vilket bidrar till att elleveranserna blir av hög kvalitet.

Möjligheten att tillfredsställa det momentana behovet av el, det s.k. effektbehovet, beror under huvuddelen av året i hög grad på överföringsförmågan i systemet. Vid tillfällen med mycket hög elförbrukning i fredstida, främst mycket kalla vinterdagar, kan förmågan begränsas främst av tillgången till produktionskapacitet. Den långsiktiga förmågan att försörja landet med elkraft, dvs. energibehovet, beror av såväl överförings- som produktionsförmågan. Överföringsförmågan beror främst på stamnätets kapacitet. Så länge det är intakt kan inga stora försörjningsproblem förväntas uppstå. Stamnätet är således av central betydelse i det svenska elsystemet. Beroende på att elproduktionen är spridd på ett stort antal anläggningar krävs det omfattande insatser mot kraftproduktionen för att åstadkomma mer omfattande störningar i elförsörjningen. Att reducera överföringsförmågan kräver betydligt färre insatser. Elförsörjningen är sårbar för precisionsbekämpning med långräckviddiga luftburna vapen. Ett problem är också bristande tillgång på personella bevakningsresurser som kan sättas in för att skydda viktiga anläggningar inom elförsörjningen.

En angripare kan förväntas slå mot ledningar och anläggningar i stamnätet och regionala nät i försvarsviktiga regioner. Vidare kan en angripare genom att slå ut driftledningscentraler och kommunikationssystem försvåra ledning av produktion och distribution. En angripare kan för insatserna disponera sabotageförband, flygstridskrafter inklusive missiler och robotar samt konventionella markstridskrafter. I framtiden kan mer okonventionella vapen - exempelvis koltrådsbomber, EMP (Elektromagnetisk puls) och intrång i datorsystem - utgöra ett växande hot.

Om det svenska elsystemet skulle ha varit mer decentraliserat och baserad på små och medelstora elproduktionsanläggningar lokaliserade i nära anslutning till konsumtionscentra skulle sårbarheten i elförsörjningen

sannolikt ha varit lägre än i det befintliga elsystemet. Ett sådant hypotetiskt system skulle ha varit en fördel från beredskapssynpunkt. Det finns dock avgörande stordrifts- och samordningsfördelar med det befintliga elsystemets uppbyggnad inom såväl produktion som överföring av el. Denna uppbyggnad har under flera decennier bidragit till en god och säker tillgång till el till låga priser, ett förhållande som varit till stor nytta för hushållen och näringslivets konkurrenskraft.

Åtgärder för minskad störningskänslighet i fred och krig

Elförsörjningen kan göras mindre sårbar genom att elsystemet i förebyggande syfte görs mer robust och motståndskraftigt i samband med om- och utbyggnad och införande av ny teknik inom elförsörjningen, samt genom en beredskap att vidta skadeavhjälpande åtgärder vid störningar. Kostnaderna för och de tekniska svårigheterna med att helt förhindra att det svenska elsystem drabbas av störningar är emellertid som framgår av redogörelsen ovan mycket stora, särskilt om de skulle genomföras på kort sikt. Åtgärderna måste därför inriktas på att minska sårbarheten i elförsörjningen och beroendet inom viktiga samhällsfunktioner av den ordinarie elförsörjningen.

Företagen inom elförsörjningen har, enligt vad som närmare beskrivits i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, (skr. 1998/99:33), skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och avhjälpa störningar som inträffar i fredstid. Dessa störningar sammanhänger erfarenhetsmässigt med väderrelaterade skador på nät på lägre spänningsnivåer. Den krigstida skadebilden kan antas skilja sig från den fredstida bl.a. så till vida att de skador som kan uppstå är mer omfattande och komplexa. Vidare förskjuts sannolikt tyngdpunkten i störningarna från lokalnäts- till regional- och stamnätsnivåerna. Vissa av de åtgärder som genomförs för att uppnå en god leveranssäkerhet i fred förstärker elförsörjningen också i fredstid. De åtgärder som krävs för att åstadkomma god leveranssäkerhet i krig är dock betydligt mer omfattande och av en annan karaktär än vad som krävs för den fredstida leveranssäkerheten.

Inom elförsörjningen har det sedan 1930-talet vidtagits beredskapsåtgärder - s.k. elberedskap - med syfte att minska sårbarheten och öka driftsäkerheten i elförsörjningen i krig. Åtgärderna har omfattat bl.a. skydd mot sabotage och luftanfall (fortifikatoriskt skydd), förbättrad flexibilitet i överföringsnät och styrsystem, tillskapande av reservanläggningar och reparationsberedskap. Även organisatoriska förberedelser som exempelvis planläggning, utbildning och övning har genomförts. Regeringen har tidigare redogjort närmare för formerna för detta arbete och för tidigare ansvarsförhållanden inom elberedskapen (prop. 1996/97:4, s. 274 och prop. 1996/97:86).

Lagstiftningen

Den 1 juli 1997 trädde elberedskapslagen (1997:288) i kraft (prop. 1996/97:86, bet. 1996/97:FöU6, rskr. 1996/97:204). Elberedskapslagen

ersatte lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m.m. (krigsskyddslagen). Elberedskapslagen reglerar ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Huvudprincipen är att elföretagen är skyldiga att vidta åtgärder som beslutas med stöd av lagen för att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Beslut om åtgärder kan avse såväl anläggningar som verksamhet. Beslutade åtgärder är med vissa undantag ersättningsberättigande. Ersättningen finansieras genom elberedskapsavgiften, som är en offentligrättsligt reglerad avgift.

En beredskapsåtgärd är i princip varje åtgärd som beslutas i enlighet med lagens syfte att tillgodose elförsörjningen i landet vid höjd beredskap. Den nya lagen tar bl.a. sikte på beredskapsåtgärder i anläggningar av väsentlig betydelse för elförsörjningen inom landet eller inom en ort eller ett område. Det kan exempelvis gälla viktiga produktions-, överförings- eller driftledningsanläggningar. För mindre anläggningar torde det endast i undantagsfall vara aktuellt med beredskapsåtgärder. I lagen har inte närmare preciserats eller exemplifierats vilka beredskapsåtgärder som skall vidtas. Ett stort antal olika slag av beredskapsåtgärder kan aktualiseras för att därigenom åstadkomma en hög funktions- och systemsäkerhet. Behovet kan ändras över tiden, exempelvis till följd av teknik- och hotbildsförändringar. Det är en uppgift för regeringen, eller efter regeringens bemyndigande elberedskapsmyndigheten, att närmare ange åtgärder som kan utgöra beredskapsåtgärder. I det enskilda fallet avgör förhållandena vid den aktuella anläggningen eller verksamheten, dess placering och funktion i elsystemet samt dess betydelse för elförsörjningen vid höjd beredskap vilka åtgärder som skall genomföras.

Bland de åtgärder som kan bli aktuella kan nämnas fysiska skyddsåtgärder vid elektriska anläggningar och driftledningsanläggningar, t.ex. avseende anläggningens placering, val av byggnadsmaterial, dimensionering av grund, väggar och tak, inhägnad och larm. Vidare kan det vara fråga om funktionella åtgärder för att åstadkomma drift av elsystemet i separata delsystem i händelse av att stamnätet sätts ur funktion (s.k. ö-drift), liksom för att möjliggöra styrning och prioritering av elleveranser. Åtgärder för att säkerställa drift- och övervakningssystemets funktion kan också bli aktuella. Vidare kan det bli fråga om anskaffning och lagring av reservdelar och andra stödresurser, utbildning av reparationspersonal, utbildning och övning av egen och krigsplacerad personal samt krigsplanläggning av annan verksamhet som omfattas av lagens bestämmelser. Även sådana åtgärder som är inriktade på företagens medverkan vid ransoneringar och andra förbrukningsregleringar, såsom exempelvis systemanpassning, informationsbearbetning, utbildning, övning och annan planering omfattas av lagen.

Myndighetsansvar och organisation

Delfunktionen Elförsörjning inom funktionen Energiförsörjning inrättades år 1997 (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:112). Det skedde för att skapa förutsättningar för ett effektivt och målinriktat beredskapsarbete inom elförsörjningen respektive övriga delarna av

energiförsörjningen. Ansvaret för funktionen lades på Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät). Inom funktionen har också Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) och Elsäkerhetsverket uppgifter.

Svenska kraftnät driver och förvaltar det svenska stamnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318) och har därmed operativa uppgifter inom elförsörjningen. Svenska kraftnät är sedan den 1 juli 1997 elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288) (prop. 1996/97:86, bet. 1996/97:FöU6, rskr. 1996/97:204).

Som ansvarig myndighet för delfunktionen Elförsörjning skall Svenska kraftnät i fredstid delta i gemensam verksamhet för funktionen Energiförsörjning, såsom exempelvis studier, planering och övningar. Vidare ingår att samordna, inrikta och utöva tillsyn över elföretagens beredskapsförberedelser, samt att utbilda och öva krigsplacerad personal och civilpliktiga inom delfunktionen.

Vid höjd beredskap skall Svenska kraftnät leda och samordna elförsörjningens resurser och att ta fram underlag för beslut om prioriteringar av elanvändningen. Vidare ingår ett övergripande ansvar för reparationer och underhåll av anläggningar i elsystemet. I ansvaret ligger också att i samband med förbrukningsreglering av el svara för verkställigheten av tillämpningsföreskrifter.

Elberedskapsarbetet bedrivs också på en regional nivå inom tre elregioner som är Svenska kraftnäts regional organ på elberedskapsområdet.

Vid Svenska kraftnät skall finnas ett råd som har insyn i verksamheten med elberedskap (insynsråd). Rådet har till uppgift att bevaka det övriga totalförsvarets och elföretagens intressen i frågor om elberedskap. Rådet skall ges tillfälle att yttra sig i frågor av principiell eller större betydelse som rör inriktning på beredskapsåtgärder, föreskrifter och ålägganden om beredskapsåtgärder. Rådet består av företrädare för bl.a. Statens energimyndighet, ÖCB, civilbefälvärnarna, Försvarets forskningsanstalt (FOA) och elbranschen.

SKI är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för kärnteknisk verksamhet. I verksamheten ingår bl.a. att granska säkerheten i kärntekniska anläggningar. Inspektionen beslutar om driftstillstånd för kärnkraftverken. Dess uppgifter är i huvudsak oförändrade under höjd beredskap.

Elsäkerhetsverket utövar med stöd av ellagen tillsyn över och utfärdar föreskrifter om elsäkerhet. Under höjd beredskap har verket till uppgift att i samråd med Svenska kraftnät utforma riktlinjer för elsäkerhetsverksamheten med avseende på förhållanden under höjd beredskap och härvid medge nödvändiga avsteg från fredstida krav.

Inriktningen av beredskapsplaneringen

Riksdagen har i samband med 1996 års totalförsvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:112) fastställt mål för funktionen Energiförsörjning.

Regeringen anger närmare mål och inriktning för beredskapsåtgärder i regleringsbrev till myndigheterna, senast år 1999.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) redovisade sommaren 1997 i samråd med Svenska kraftnät en strategi för funktionen Energiförsörjning. Vad gäller delfunktionen Elförsörjning redovisades följande övergripande strategi

- att med långsiktig inriktning och systemanpassade åtgärder åstadkomma bästa möjliga beredskap till lägsta möjliga kostnad och
- att genomföra åtgärder av betydelse för den långsiktiga beredskapen och skapa förutsättningar för snabb höjning av beredskapen då så motiveras av säkerhetspolitiska skäl eller då regeringen annars bestämmer det.

Svenska kraftnät framhåller att ett genomförande av strategin förutsätter ett omfattande utrednings- och analysarbete med tyngdpunkt under de första två till tre åren av perioden. Därigenom kan ett underlag för beslut om kostnadseffektiva och systemanpassade åtgärder för fred och krig säkerställas liksom en integrering av beredskapsåtgärder för fred och krig åstadkommas.

Svenska kraftnät har redovisat en verksamhetsplan för perioden 1997 till 2001. Enligt planerna inriktas elberedskapen på åtgärder som ökar elförsörjningens uthållighet i ett långsiktigt perspektiv och skall ge förutsättningar för anpassning av handlingsberedskapen till eventuella förändringar i den säkerhetspolitiska bilden. Planeringen utgår ifrån att Sverige i krig kan tvingas försörjas med inhemsk elproduktion och att kärnkraftverken inte kan utnyttjas under hela eller delar av krigsförloppet. Detta kan innebära att reservkraftanläggningar måste kunna utgöra basproduktionen i krig.

Elsystemet måste så långt som möjligt kunna drivas i ett sammanhållet nationell drift. Om detta omöjliggörs skall försörjningen kunna ske i separata delsystem (s.k. ö-drift), medan åtgärder vidtas för återgång till nationellt sammanhållet drift. Resurser skall upprätthållas för kraftsamlade reparationsinsatser på nationell och regional nivå. Åtgärder i infrastrukturen syftande till ett flexibelt nyttjande av elsystemet, exempelvis åtgärder för ö-drift, åtgärder för fysiskt och tekniskt skydd, exempelvis driftledningsanläggningar och vitala anläggningar i elsystemet, samt reparationsberedskap skall prioriteras framför åtgärder för kortsiktig handlingsberedskap såsom lagring av bränsle för elproduktion och anskaffning av viss reservdelar.

Åtgärder för ökad säkerhet i elförsörjningen i områden av betydelse för totalförsvaret prioriteras framför åtgärder för lägre prioriterade områden. Anläggningar i stamnätet och regionala nät av särskild betydelse för totalförsvaret skall skyddas genom fortifikatoriska åtgärder och vara förberedda för personell bevakning. Bevakning bör kunna inrättas vid stora eller av andra skäl vitala produktionsanläggningar samt vid större driftcentraler. Elföretagen skall stimuleras att upprätthålla frivilliga driftvärn. Rationella och effektiva former för ledning, samordning och uppföljning av driftvärnens verksamhet skall utvecklas. Samverkan och samövning med övriga bevakningsresurser skall förbättras.

Åtgärder skall vidtas för att förbättra NBC-skyddet, i första hand vad gäller personligt överlevnadsskydd. Behovet av utvecklat uppgiftanknutet skydd skall utredas.

Samverkan skall etableras för medverkan i internationella humanitära insatser och samverkan med de nordiska grannländerna skall utvecklas. Med övriga europeiska länder skall samverkan etableras inom ramen för befintliga samarbetsorgan på elområdet.

Åtgärder skall vidtas för att stimulera företagen till en förbättrad storstömningsberedskap och att samordna denna beredskap. En ny, utbildad och övad krigsorganisation bör träda ikraft år 2000 (sedermera reviderat till år 2003). I arbetet bör ingå etablering av skyddade uppehållsplatser för ledningsorganen samt utveckling och i drifttagning av kommunikationssystemen och system för datoriserat ledningsstöd. Kompletterande utveckling av organisationens kompetens, arbetssätt, ledningsstöd och samverkansformer skall vara slutförd före utgången av år 1998.

För närvarande anvisas ca 215 miljoner kronor per år till elberedskapen. Därutöver tillkommer de ca 20 miljoner kronor per år som Svenska kraftnät avsätter ur egna medel för beredskapsåtgärder inom den egna verksamheten.

Verksamheten med elberedskap har bedrivits enligt den ovan redovisade huvudinriktningen sedan år 1997. Regeringens bedömning är att beredskapsläget inom delfunktionen har förbättrats under dessa år. Regeringen har, under förutsättning av de resurser som statsmakterna för närvarande anslår till verksamheten, ingen anledning att befara att beredskapsarbetet inom elförsörjningen brister eller bedrivs med en felaktig inriktning. En snabb höjning av förmågan inom delfunktionen är svår och kostsam att genomföra och torde inte vara förenlig med krav på kostnadseffektivitet. Det är, bl.a. mot bakgrund av de förutsättningar som gäller för elsystemets sårbarhet, inte realistiskt att förvänta några snabba höjningar i förmågan. Elberedskapen är ett långsiktigt verkande arbete. Pågående utrednings- och åtgärdsprojekt bedöms exempelvis av Svenska kraftnät inom fem till tio år öka uthålligheten i de nationella och regionala näten i Syd- och Mellansverige. Även möjligheterna att upprätthålla en begränsad elproduktion i regionala och lokala nät (s.k. ö-drift) inom Syd- och Mellansverige vid långvariga elavbrott bedöms öka.

Regeringen har i samband med 1999 års budgetproposition anfört att en genomgång av funktionen Energiförsörjning skall ske inom de närmaste åren. Forsvarsutskottet har i denna fråga anfört att sådana utvärderingar snarast bör genomföras. Mot denna bakgrund avser regeringen att genomföra en översyn av delfunktionen Elförsörjning. En sådan översyn skall bl.a. uppmärksamma de nuvarande beredskapsinsatsernas omfattning, inriktning och förväntade resultat i förhållande till totalförsvarets behov samt överväga behovet av förändringar i dessa avseenden. Härvid är det enligt regeringens bedömning angeläget att utveckla mer detaljerade kvantitativa och tidsmässiga mål beträffande förmågan att försörja geografiska områden och viktiga samhällsfunktioner. Sådana mål skall tas fram för alternativa antaganden om beredskapsinsatsernas finansiella omfattning. Regeringen kommer i ett senare skede att ta ställning till närmare former för översynen, bl.a. vad gäller en utvärdering av erfarenheterna av elberedskapslagen med dess tillämpning.

FOA bedriver ett forskningsarbetet beträffande beredskapen inom infrastrukturiområdena. Arbetet finansieras med medel som regeringen

disponerar. Också ÖCB bedriver ett forskningsarbete inom området. Dessa forskningsinsatser bör föras vidare och kopplas tydligare till det operativa beredskapsarbete som bedrivs av de ansvariga myndigheterna på infrastrukturuområdena. Forskningsinsatserna bör bl.a. inriktas på frågan om hur förutsättningarna för elberedskapen förändras till följd av omställningen av energisystemet och den ökade integrationen inom energimarknadsområdet.

Åtgärder för att minska beroendet av ordinarie elförsörjning

Regeringen har i skr. 1998/99:33 om Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redovisat vissa förhållanden och överväganden rörande åtgärder för att minska beroende av den ordinarie elförsörjningen. I betydande utsträckning är dessa överväganden relevanta även vad gäller krigstida förhållanden.

Elsystemet kan aldrig göras så säkert att en helt störningsfri elförsörjning kan garanteras varken i fred eller krig. Vissa verksamheter är emellertid av en sådan betydelse för samhället och totalförsvaret att de oundgängligen måste fungera även i situationer utan en ordinarie elförsörjning. Parallellt med åtgärderna för att minska elsystemets känslighet för störningar bör därför åtgärder vidtas för att minska beroendet av den ordinarie elförsörjningen.

För vissa verksamheter som är viktiga för totalförsvaret lämnas ekonomiskt stöd ur den ekonomiska ramen för det civila försvaret för installation av reservkraftaggregat. Det gäller inom bl.a. teleområdet, sjukvården och den kommunaltekniska försörjningen. Statliga myndigheter och andra anskaffar också reservkraft med finansiering på annat sätt än via anslag ur den ekonomiska ramen för det civila försvaret.

Den framtida stödgivningen bör i större utsträckning än hittills samordnas med åtgärder som vidtas med syfte att förbättra förutsättningarna att upprätthålla och återupprätta elförsörjningen i samband med störningar.

ÖCB har på regeringens uppdrag föreslagit riktlinjer för den fortsatta statliga stödgivningen för anskaffning och installation av reservkraftaggregat. Enligt uppdraget skall riktlinjerna säkerställa att en samordning sker med de åtgärder som vidtas inom elsystemet för att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap.

Enligt ÖCBs bedömning bör en helhetssyn anläggas på anskaffning av reservkraftverk. Vidare bör enhetlighet i bidragsgivningen eftersträvas. En samlad prioritering bör göras så att i första hand de funktioner och verksamheter som i sammanhanget är viktigast förses med reservkraft. ÖCB föreslår därför att anskaffningen av reservkraft skall omfattas av det årliga planeringsunderlaget som inges av de funktionsansvariga myndigheterna. Vidare föreslås att den bidragsgivning som ÖCB och Socialstyrelsen (SoS) bedrivit skall fortsätta i huvudsak som tidigare. Tydligare krav bör i framtiden ställas på bränsleförsörjning, personalstöd och provkörning av aggregaten. Den inventering av tillgången som länsstyrelserna har gjort under år 1996 och år 1997 bör kontinuerligt uppdateras.

Enligt regeringens bedömning fordras ytterligare utredningsarbete innan ett ställningstagande kan göras till riktlinjerna för den framtida statliga stödgivningen till reservkraftaggregat. Bland annat bör formerna för samordning med de statliga insatserna inom elförsörjningen utvecklas ytterligare. En annan viktig fråga är omfattningen av stödgivningen samt dess inriktning. Slutligen bör också övervägas om det finns anledning att rikta krav på att installation i fredstid av reservaggregat för vissa särskilt vitala funktioner.

ÖCB har föreslagit att inrättandet av s.k. reservkraftpooler utreds närmare. Enligt ÖCB skulle intressenter i sådana pooler kunna vara bl.a. kommuner, landsting, statliga myndigheter, eldistributörer och försäkringsbolag. Ett arbete pågår med att samla intressenter kring sådana pooler. Enligt ÖCB bör dock frågan utredas ytterligare, bl.a. beträffande de juridiska och ekonomiska aspekterna. Regeringen delar denna bedömning.

Vid omfattande elavbrott som blir bestående, exempelvis till följd av transformatorhaveri, kan en möjlighet att minska störningarnas konsekvenser vara omfördelning av reservkraftaggregat till det drabbade området. Förutsättningarna för en sådan omfördelning bör utredas ytterligare bl.a. på basis underlaget om tillgången på reservkraftaggregat. En annan viktig förutsättning är att det finns personal som kan installera och handha aggregaten och att det finns möjlighet att långsiktigt försörja aggregaten med bränsle. Om en närmare analys visar att detta är en lämplig åtgärd bör planer för omfördelning i störningssituationer tas fram.

Ett särskilt problem i samband med elavbrott är det stora elberoendet inom uppvärmningssektorn. I stort sett alla uppvärmningssystem är beroende av en kontinuerlig elförsörjning för att bl.a. cirkulationspumpar i fastigheter och fjärrvärmesystem skall fungera. NUTEK har på regeringens uppdrag övervägt insatser för att förbättra förmågan att upprätthålla värmeförsörjningen vid långvariga elavbrott, men särskild inriktning på fjärrvärmesektorn. Enligt NUTEK är elberoendet stort inom alla led i fjärrvärmesektorn. För att säkra systemen för elavbrott krävs åtgärder i värmeproduktionsanläggningar, fjärrvärmesystem och i de enskilda fastigheterna. NUTEK föreslår bl.a. fortsatta satsningar på ö-drift och åtgärder för separat strömförsörjning till värmecentraler som finansieras med bidragsmedel. Vidare föreslås att kommunerna skall ha handlingsprogram för krisförsörjning inom energiområdet och att Energimyndigheten får i uppdrag att stödja kommunerna. Regeringen instämmer i huvudsak i NUTEKs bedömningar och förslag. En översyn bör göras av kommunernas beredskap att upprätthålla en livsnödvändig värmeförsörjning till kommuninnevånarna. Översynen bör även innefatta förslag till eventuella åtgärder om så erfordras. Det är en uppgift för Energimyndigheten att genomföra detta och att lämna kommuner de stöd som erfordras för att ta fram planer för krisförsörjning.

Bl.a. mot bakgrund av vad som anförts ovan överväger regeringen för närvarande vilka ytterligare åtgärder som bör initieras för att minska beroende av ordinarie kontinuerlig elförsörjning. Regeringen avser inledningsvis bl.a. att ta initiativ till utredningar av frågorna om den framtida stödgivningen till reservkraft, om fördelning av reservkraft-aggregat

och värmeförsörjningens elberoende. Berörda myndigheter kommer att Prop. 1998/99:74
involveras i detta arbete.

9.6 Ekonomisk politik i kriser och krig

Finansdepartementets ansvarsområde

Regeringens bedömning: Planeringen av den ekonomiska politiken inför krissituationer bör utgå från att det övervägande ansvaret för att målen för den ekonomiska politiken skall kunna uppnås vilar på generella ekonomisk-politiska åtgärder. Detta innebär att reglerande åtgärder av mer omfattande slag förutsätts inte behöva sättas i kraft förrän i ett sent skede i en krissituation.

Regeringen anser att denna bedömning även bör ligga till grund för den planering och de övriga beredskapsförberedelser som olika funktionsansvariga myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret är skyldiga att utföra. Regeringen har för avsikt att se över de instrument som finns för att klara uppgifter i krissituationer av skilda slag.

Beredskapsdelegationens förslag: I 1996 års totalförsvarsproposition orienterade regeringen riksdagen om sin avsikt att inrätta en särskild beredskapsdelegation för ekonomisk politik. Delegationen, som inledde sitt arbete år 1997, genomför förberedelsearbete på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärder skall bli konsistenta och rimligt balanserade. Arbetsområdet för delegationen är åtgärder inom främst finanspolitiken, penningpolitiken och utrikeshandeln som syftar till att i krissituationer främja viktiga mål på den ekonomiska politikens och försörjningens områden.

Som en grundval för sitt arbete har delegationen analyserat de åtgärder som ingår i dagens krisberedskap. I en promemoria (1998-11-27) har delegationen sammanfattat sin bedömning av förutsättningarna att använda regleringar i den ekonomiska politiken i krissituationer.

Beredskapsdelegationens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I planeringen av den ekonomiska politiken och försörjningen inför kriser av olika slag har under efterkrigstiden ingått att reglerande åtgärder vid behov skall kunna sättas in. Denna beredskap har i stor utsträckning byggts på de system som användes och de erfarenheter som vanns under krigsåren. En administrativ planering har funnits för att reglering av utrikeshandel, reglering av valuta och krediter samt prisreglering och ransonering vid behov skall kunna sättas i kraft vid krig eller krigsfara eller i andra utomordentliga situationer. Systemen har på många områden efter hand tagits ur bruk, men kom under lång tid att ingå i olika myndigheters åtgärdsarsenal inför en eventuellt förnyad avspärrningssituation.

Utvecklingen såväl i Sverige som i vår omvärld har lett till att dessa traditionella regleringsinstrument fått allt mindre relevans. Dessutom har

de för systemens administration nödvändiga organisationerna i stor utsträckning avvecklats eller lagts i malpåse. Regleringsinstrumenten har därmed på de flesta områden kommit att förlora sin aktualitet och det skulle i de flesta fall ta lång tid att sätta dem i sådant skick att de kan tas i bruk för bredare tillämpning.

Av mycket stor betydelse i sammanhanget är också att Sveriges medlemskap i EU ger nya möjligheter och förutsättningar för den ekonomiska politiken och försörjningspolitiken i krissituationer. Det får förutsättas att medlemskapets alla dimensioner skall gälla och utnyttjas även i situationer där det råder säkerhetspolitisk spänning, oro för krig, krigsfara eller krig i Europa. Den svenska ekonomiska och försörjningsinriktade politiken bör utgå från att handel och andra ekonomiska förbindelser med EU:s medlemsstater vidmakthålls så länge detta är fysiskt möjligt. Det är dock i dagsläget naturligtvis inte möjligt att förtutsäga hur vår omvärld kommer att reagera i en eventuell framtida svår krissituation.

Medlemskapet innebär att Sverige inte längre för egen handels-, jordbruks- och fiskepolitik. Sverige medverkar till att en inre marknad finns som kännetecknas av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna, samt att det finns en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Det är uppenbart att nationella reglerande ingrepp i handeln med andra medlemsstater, handeln med tredje land, restriktioner för utrikes betalningar och kapitalrörelser samt prisregleringar och ransoneringar skulle störa den inre marknadens funktion och snedvrida konkurrensen. De undantagsmöjligheter som Romfördraget rymmer är knappast avsedda att kunna användas av en medlemsstat för att avskärma sig från Unionen och dess medlemsstater. Dock får det i en krissituation naturligtvis ytterst bli fråga om en politisk bedömning.

De grundläggande förändringar som inträtt under senare år gör att regeringen anser att det är både möjligt och nödvändigt att i viss utsträckning omvärdera den för olika krissituationer planerade användningen av nationella reglerande ingrepp i utrikeshandel och utrikes betalningar samt ransonering och prisreglering som instrument i den ekonomiska politiken i krissituationer. Regeringen gör följande sammanfattande bedömning.

1. Det är ett starkt svenskt intresse att i en krissituation så länge som möjligt söka upprätthålla en oreglerad utrikeshandel. Handelsutbytet med främst EU:s medlemsstater är av vital betydelse för Sveriges varuförsörjning. Särskild reglering av utrikeshandeln med medlemsstaterna eller utomstående stater bör därför antas inte komma i fråga så länge handelsutbytet kan ske utan mycket stora och allvarliga bortfall. Det betyder att reglering av utrikeshandeln knappast är aktuell innan krigshandlingar omöjliggör sådan handel.

2. Möjligheten att med någon form av valutareglering hålla växelkursen eller valutareserven vid en högre nivå än den som motsvarar marknadernas värdering är i det närmaste obefintlig. När Sverige har undantag från att delta i EMU, och således har en möjlighet att föra en nationell valutapolitik, bör det därför antas att någon traditionell valuta-reglering inte kommer att införas. Först om reglering av utrikeshandeln behöver sättas i kraft kan det troligen bli aktuellt med någon form av

valutareglering som då främst syftar till att vid behov ge staten tillgång till utländsk valuta. Prop. 1998/99:74

3. Breda ransoneringar och prisregleringar av varor som används av hushåll och företag kräver stora administrationer för att fungera nöd-
torftigt. Sådana organisationer kan knappast hållas förberedda utan får byggas upp vid behov. Detta tar tid. Regleringar av detta slag vållar i sig så stora effektivitetsnedsättningar i samhällsekonomin att de är möjliga att tänka sig först i en situation där varumarknaderna praktiskt taget helt har upphört att fungera. Så länge en viss utrikeshandel förekommer och bidrar till att skapa jämvikt på marknaderna kan det knappast vara aktuellt med breda ransoneringar och prisregleringar.

De bedömningar regeringen gör innebär att nationella regleringar under de nu aktuella förutsättningarna bör antas komma att sättas i kraft avsevärt senare i krissituationer än vad som hittills antagits eller införs med starkt begränsade tillämpningsområden. I båda fallen innebär det att den allmänna ekonomiska politiken, som syftar till att stabilisera samhällsekonomin, att styra resurser till angelägna användningsområden och att motverka en ogynnsam inkomstfördelning, bör förutsättas komma att bedrivas utan egentligt stöd av de traditionella regleringsinstrumenten allt längre in i en krissituation. Ett större ansvar kommer därmed att vila på mer generella ekonomisk-politiska åtgärder för att uppnå målen för den ekonomiska politiken. Dessa instrument kan därför behöva utvecklas för att kunna klara uppgifterna i krissituationer av skilda slag.

De bedömningar som nu redovisats avser krissituationer där störningarna är måttliga eller ganska svåra. I mycket allvarliga kriser där väsentliga varu- och finansmarknader i vårt land har upphört att fungera kan statsledningen för att söka uppnå oavvisliga nationella mål behöva tillgripa enkla och handfasta reglerande åtgärder. Regeringen anser därför att de förändrade förutsättningarna för att använda regleringar i krissituationer bör ligga till grund för en översyn av den planering och de övriga beredskapsförberedelser som olika funktionsansvariga myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret är skyldiga att utföra.

9.7 Vissa planeringsfrågor vad gäller det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringens bedömning: Formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker måste successivt utvecklas. Utgångspunkten bör härvid vara en förbättrad helhetssyn.

En särskild utredare bör utses som skall analysera och lämna förslag till vissa principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Civilt försvar

Riksdagens beslut åren 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitiken innebar en ny syn på samhällets hantering av hot och risker. Det framhölls i besluten att samhällets resurser för dessa ändamål skall användas så effektivt som möjligt och att hanteringen av olika hot och risker därför skall präglas av en helhetssyn. En integrering av resurserna för fred och krig skall eftersträvas. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

För det civila försvaret innebar besluten att verksamhet som tidigare varit inriktad på att tillgodose kraven under höjd beredskap nu måste beakta även ett bredare spektrum av hot och risker. I många avseenden har de strukturer och former som utvecklats för samordning av den traditionella totalförsvarsverksamheten kunnat utnyttjas även för de nya uppgifterna. Regeringen anser att det fortfarande finns behov av att finna nya lösningar för att fullt ut kunna utforma och utnyttja de samlade resurserna på ett effektivt och rationellt sätt.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

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

Planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred är inte en del av totalförsvarsplaneringen utan genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters normala planering. Enligt 1996 års totalförsvarsbeslut skall emellertid, som ovan nämnts, totalförsvarsresurserna kunna användas för att stödja samhället vid svåra fredstida påfrestningar.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället syftar till att kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer samt att vid behov kunna vidta åtgärder för att förbättra denna förmåga. Förebyggande åtgärder och förberedelser för krishantering genomförs hos både sektor- och områdesansvariga myndigheter.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen i december 1998 (skr. 1998/99:33) redovisat utvecklingen av beredskapsförmågan när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Behovet av ett sammanhängande planeringssystem

För den verksamhet som syftar till att skapa en förmåga att möta ett väpnat angrepp finns en väl förankrad och fungerande struktur för att samordna samhällets insatser. Formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker måste emellertid enligt regeringen successivt utvecklas. Utgångspunkten bör

härvid vara en förbättrad helhetssyn. Betydande samordningsvinster bör kunna uppnås med helhetsynen som grund.

Avvägningar och prioriteringar av åtgärder när det gäller väpnat angrepp, svåra påfrestningar i fred och civila internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör enligt regeringen ske på ett systematiskt sätt. Det handlar därvid dels om avvägningar mellan åtgärder som i dag finansieras inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret, dels om avvägningar mellan åtgärder som finansieras inom denna ram och åtgärder som finansieras inom andra utgiftsområden.

För att finansiera beredskapsåtgärder avseende krig finns särskilda medel avsatta inom den civila ekonomiska planeringsramen (utgiftsområde 6 Totalförsvaret). De brister som successivt kan visa sig inom området svåra påfrestningar avhjälps genom åtgärder som finansieras av respektive myndighets anslag inom andra utgiftsområden. Åtgärdena kommer således att avvägas mot åtgärder för andra fredstida uppgifter men inte mot andra beredskapsåtgärder.

I dag delas samhället planeringsmässigt in i sektorer (svåra påfrestningar) respektive funktioner (civilt försvar). I flera fall sammanfaller indelningen och det är ofta samma myndigheter som ingår och har uppgifter inom såväl en sektor som inom en funktion.

Nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret har använts under ca tio år. Det gäller även den ekonomiska planeringsramen. Genom den förändrade hotbilden har förutsättningarna för både funktionsindelningen och indelningen "inom/utom den ekonomiska planeringsramen" förändrats.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att en utredare skall se över nu gällande planeringssystem för civilt försvar och för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I detta ligger att pröva hur de nuvarande samordningssystemen kan utvecklas. Utredaren bör föreslå former för en planering som tillgodoser samhällets förmåga att möta olika slag av hot och att kunna bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Nuvarande funktionsindelning inom det civila försvaret samt myndigheternas roller skall prövas.

Regeringen anser vidare att en utgångspunkt för utredningen skall vara att med tillämpning av ansvarsprincipen bygga beredskapen underifrån, dvs. utgångspunkten skall vara det fredstida samhällets ansvarsfördelning samt samlade förmåga och att åtgärder sedan successivt vidtas utefter hela hotskalan från svåra påfrestningar till väpnat angrepp.

Omdaningen av det civila försvaret kan till vissa delar påbörjas under innevarande period parallellt med den nämnda utredningen inför nästa försvarsbeslut. Detta kan ske genom att utnyttja den ordinarie budgetprocessen med planeringsunderlag inför åren 2000 och 2001. Det studiematerial som myndigheterna lämnade i oktober 1998 samt det material som ÖCB tar fram till den 17 maj angående beredskapsinvesteringar m.a.a. minskat invasionshot kan ligga till grund.

Utöver arbetet med planeringsunderlag kan ett konkret arbete påbörjas med att revidera beredskapsinriktningen med efterföljande inriktnings- och prioriteringsdokument mot bakgrund av att förberedelser mot

invasion skall minskas men andra former av väpnat angrepp Prop. 1998/99:74
uppmärksammas.

Erfarenheter från arbetet med planeringsunderlaget och nya inriktningar kan även utgöra värdefulla bidrag i den föreslagna utredarens analys inför nästa totalförsvarsbeslut.

10 Ledningsfrågor

Regeringens bedömning: Regeringen anser att det militära och civila försvarets ledningsorganisation bör utredas.

Regeringen anser också att en genomgång av bestämmelserna inom de olika sektorer som kan bli berörda av en svår påfrestning på samhället i fred är nödvändig.

Härefter bör en samlad översyn av lednings- och samordningsfrågorna inom det militära och civila försvaret samt för svåra påfrestningar på samhället i fred genomföras så att ett övergripande beslut kan fattas senast år 2001. En sådan översyn hindrar dock inte att vissa förändringar kan genomföras redan i närtid.

10.1 Bakgrund

Försvarsberedningen anser i sin rapport att de förändrade kraven och förutsättningarna, främst den nya hotbilden, aktualiserar relativt stora förändringar av det nuvarande ledningssystemet. Beredningen menar att det handlar om väsentliga förändringar av den organisation och det arbetssätt som efter hand utvecklats under en femtioårsperiod och att det därför krävs en samlad översyn av ledningssystemet. Översynen bör genomföras så att beslut kan fattas senast i samband med nästa försvarsbeslut. Försvarsberedningen anser dock att en sådan översyn inte hindrar att man redan i närtid kan genomföra vissa förändringar av ledningssystemet, t.ex. en reducering av antalet regionala ledningsnivåer och införande av en internationell ledningsstab.

Enligt Försvarsberedningen bör ledningssystemet utformas så att ett tydligt sammanhang och en kontinuitet över hela spektrumet av hot och risker kan uppnås. Beredningen menar att det inte längre finns lika tydliga steg eller skeden som förändringar av ansvarsförhållanden eller organisationsmönster kan knytas till. Vardagsförhållandena bör vara utgångspunkten. Ansvaret skall vara odelat och omfatta hela spektrumet av hot och risker. Avvägningar, prioriteringar och samordning skall ske, förutom av riksdag och regering, på läns- och kommunnivå.

Vad gäller de särskilda kraven på ledningssystemet vid krig och krigsfara, ledning av totalförsvaret, anser beredningen att kraven på uthållighet kan reduceras. En mera uttalad prioritering mellan olika samhällssektorer avseende deras roll i ledningssystemet torde vara möjlig.

Försvarsberedningen anser vidare att man måste beakta kraven på snabbhet i beslutsfattandet, förmåga att kunna leda flera samhällssektorer samt risken för informationskrigföring.

Även för ledningssystemet är förmågan till anpassning av central betydelse. Det måste finnas möjligheter att på sikt kunna hantera hotbilder som skiljer sig från de som framträder i det kortare tidsperspektivet.

Ett tydligt sammanhang mellan olika delar av hotspektrumet utgör en grundläggande förutsättning för att kunna skapa en erforderlig robusthet och försvarsförmåga. Från ledningssynpunkt bör ansvar för att fastlägga krav, genomföra förberedelser och utöva ledning i en akut situation hänga samman sinsemellan och med ansvaret för finansieringen.

En grundläggande utgångspunkt bör vara det odelade ansvaret. En ansvarig myndighet har härigenom en skyldighet att klarlägga vilka åtgärder som krävs för verksamheten vid olika former av påfrestningar och för olika uppgifter över hela skalan från vardag till och med relevanta former av väpnade angrepp. Kraven bör formuleras av regeringen, som också ansvarar för avvägning och samordning på nationell nivå.

Frågan om huruvida de nuvarande två regionala nivåerna bör bibehållas har varit aktuell vid flera tillfällen under 1990-talet. Försvarsmakten har i underlaget inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen redovisat en inriktning som innebär en territoriell nivå, som är ett mellanting mellan nuvarande militärområden och försvarsområden. ÖCB anser att en annan territoriell indelning eller färre nivåer inom det militära försvaret aktualiserar frågan om civilbefälvhavarorganisationens framtid. ÖCB anser vidare att det måste finnas en viss civil operativ kompetens och förmåga mellan nivåerna regering och länsstyrelse för att klara de länsövergripande uppgifter som kvarstår.

Den förändrade synen på hotbilden understryker de redan kända praktiska problemen att vid beredskapshöjningar förändra ledningssystemet genom att införa ytterligare en civil nivå. Kravet på en överensstämmelse mellan ledningsstruktur i den normala verksamheten och vid en svår påfrestning eller i krig förstärks. Utgångspunkten bör därför vara en reduktion till en regional ledningsnivå, som innebär att ett antal länsstyrelser samverkar med en militär territoriell chef. En ändamålsenlig geografisk indelning måste därvid utformas. Vidare krävs en analys av vilka av de uppgifter som nu åvilar civilbefälvhaverna som bör omfördelas till central nivå respektive länsnivå.

I sammanhanget bör framhållas betydelsen av att Försvarsmaktens interna ledningssystem utformas för att underlätta samordningen med samhället i övrigt, t.ex. genom att samverkanslinjerna är desamma oberoende av vilken uppgift som för tillfället är aktuell.

Den förändrade synen på hotbilden påverkar direkt utformningen av ledningsorganisationen för att kunna möta väpnade angrepp. Eftersom risken för invasion syftande till ockupation inte skall vara dimensionerande medges en minskning av kraven på uthållighet i försvaret. För det civila försvaret innebär detta att de tidsmässiga kraven på varje funktions förmåga att fungera under krigsliknande förhållanden kan minskas. Det innebär också att behovet av att samordna all samhällsverksamhet kan reduceras eftersom många funktioner som har stor betydelse under ett långt krigsförlopp, där hela landet utsätts för krigets påfrestningar, inte har samma roll vid kortare och mera begränsade angrepp. Som framgår av avsnitt 9.2 skall planeringen för det civila försvaret i ökad utsträckning inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturiområden. Ledningssystem för det civila försvaret bör därmed i ökad utsträckning kunna koncentreras till en kärna av vitala

samhällsfunktioner. Grundprincipen från 1992 års försvarsbeslut att myndigheterna bedriver verksamheten på ordinarie platser så länge det är möjligt blir emellertid än mer tillämplig. Åtgärder för att öka robustheten på dessa platser, inklusive tåligheten mot olika slag av fredstida påfrestningar, bör efter hand vidtas. För vissa myndigheter kan en överflyttning av verksamheten till t.ex. en regional organisationsenhet vara ett alternativ. Det förtjänar att framhållas att i krigssituationen kommer mycket av verksamheten att i praktiken ledas på lägre nivåer eftersom den centrala nivåns behov och möjligheter att aktivt ingripa minskar.

10.2 Det militära ledningssystemet

Framtidens konflikter ställer nya krav även på ledningsförmågan. Det krävs god ledningsförmåga även i den oklara övergången mellan fred och krig. Ledningsstrukturen bör därför förändras mot ett ledningssystem med god förmåga att utnyttja teknikutveckling. Detta gäller inte minst civil ledningsteknik, samverkan med civila och internationella ledningsorgan och tillgodoseende av både organisationens omedelbara ledningsbehov och de ledningsbehov som tillkommer i takt med att krigsförbanden tillväxer. Även förmåga att hantera ett brett spektrum av angrepp av mer eller mindre traditionellt slag är av betydelse i sammanhanget. Ledningssystemet skall ha god uthållighet och förmåga att kunna fungera även i starkt störd miljö. Ansvarsförhållanden, samverkans-, lednings- och rapporteringslinjer bör vara desamma i alla lägen och om möjligt även vid internationella insatser. Ledning och samverkan på den högsta nivån måste kunna ske från geografiskt skilda platser som funktionellt utgör en enhet. Det är därutöver nödvändigt att koncentrera kompetensen till färre nivåer och enheter än för närvarande.

Försvarsmaktens högsta ledning består av ett högkvarter. Högkvarteret bör disponera en eller flera insatsledningar utan territoriellt ansvar, varvid möjligheterna att integrera de operativa och taktiska ledningsnivåerna skall tillvaratas. Insatsledningarna skall kunna leda behovssammansatta styrkor av krigsförband. Delar av insatsledningarna skall kunna ingå i multinationella styrkor samt i en internationell ledningsstab.

Den regionala ledningsnivån bör bestå av en territoriell ledning med ansvar för samverkan med totalförsvarets civila delar samt utgöra stöd till de operativa styrkorna. Den territoriella ledningsorganisationen bör vara behovssammansatt beroende på militärgeografi, infrastruktur och uppgifter. Även den civila ledningsstrukturens utformning bör beaktas.

Regeringen avser att mot denna bakgrund uppdra åt Försvarsmakten att närmare redovisa förslag till utformning av det militära ledningssystemet.

Den förändrade hotbilden ställer krav på en ny form av ledningsstruktur inom det civila försvaret. Ledningsstrukturen skall vara så utformad att ledning kan utföras vid olika slag av hot om väpnat angrepp.

Sammanhanget mellan olika delar av hotspektrat måste säkerställas. Ansvar för att fastlägga krav, genomföra förberedelser och utöva ledning i en akut situation måste hänga samman sinsemellan och med ansvaret för finansieringen.

För att säkerställa en tillräcklig ledningsförmåga måste ansvarsförhållandena, både när det gäller ansvar inom en samhällssektor och ansvar inom ett geografiskt område, vara tydliga. De områdesansvariga myndigheternas ledningsansvar och övergripande samordningsansvar måste därvid tydliggöras. Regeringen, länsstyrelserna och kommunerna har viktiga roller, både vad gäller samordning av förberedelser, dvs. beredskap i vid mening, och ledning i akuta situationer. Organisation och kompetens, liksom befogenheter och skyldigheter, måste motsvara kraven på krishanteringsförmåga. Regeringen avser att återkomma till ÖCB med uppdrag rörande underlag för en förändring av ledningssystemet för det civila försvaret.

10.4 Ledning och samordning vid svåra påfrestningar på samhället i fred

Bakgrund

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har behandlats vid ett flertal tillfällen under senare år. Frågan har bl.a. behandlats i regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203) samt i regeringens skrivelser Totalförsvaret i förnyelse (rskr. 1997/98:4) och Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (rskr. 1998/99:33).

Ett av de områden som ägnats särskild uppmärksamhet är hur samhällets åtgärder vid svåra påfrestningar skall ledas och samordnas. Området har bl.a. behandlats i Hot- och riskutredningens huvudbetänkande (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle och i departementspromemorian (Ds 1996:4) Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. I bägge fallen lämnades förslag till författningsändringar.

Hot- och riskutredningens författningsförslag innebar en utvidgning av räddningstjänstlagen. Vid remissbehandlingen av betänkandet framfördes emellertid i denna del kritik mot den lagtekniska lösningen. I departementspromemorian föreslogs en reglering genom en lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Vid remissbehandlingen godtogs i huvudsak den lagtekniska lösningen med reservation för att det saknades en analys av hur den föreslagna lagen förhöll sig mot annan lagstiftning. Härutöver framfördes även remisskritik

angående vissa sakförhållanden såsom ansvarsfördelningen mellan olika organ samt ersättningsfrågor. Prop. 1998/99:74

Regeringen anförde i propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) att insatser i en krissituation måste kunna ske snabbt och smidigt och utan tveksamheter om beslutsgång och beslutskompetens. Det är därför särskilt viktigt att de ledningsmetoder som tillämpas i samhället under normala förhållanden så långt som möjligt tillämpas också i en krissituation för att undvika oklarheter om ansvarsförhållanden. Vad gäller förslagen om lagstiftning ansåg regeringen att den ovan nämnda remisskritiken innebar att frågan borde övervägas ytterligare innan ett ställningstagande sker.

Försvarsutskottet anförde i betänkandet 1996/97:FöU5 att utskottet i stort ställde sig bakom vad regeringen föreslagit om åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred. När det gällde ledningsprinciperna ansåg utskottet dock att regeringen med förtur borde se över dessa frågor och återkomma till riksdagen med förslag till erforderliga författningsändringar. Utskottet ansåg bl.a. att uppgifterna för en krishantering måste kunna delegeras i ledningskedjan - regering, länsstyrelse och kommun. Vidare anfördes att regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas skyldigheter och befogenheter vid hanteringen av en svår påfrestning mot samhället i fred måste vila på en tydlig grund. En tillräcklig förmåga måste sålunda säkerställas så att risken för och konsekvenserna av en svår påfrestning på samhället minskar. Enligt utskottets mening måste myndigheterna kunna vidta förberedelser för att kunna hantera en svår påfrestning. Sådana förberedelser är bl.a. planering, övning och utbildning.

Förslag av arbetsgruppen Ledningskedjan

Regeringen beslutade den 21 augusti 1997 att det skulle tillsättas en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utreda vissa frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Arbetsgruppen hade bl.a. till uppgift att behandla vad som anfördes i Försvarsutskottets betänkande 1996/97:FöU5 enligt ovan.

Arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport till Försvarsdepartementet den 6 maj 1998. Rapporten behandlade generella utgångspunkter för arbetet med att hantera svåra påfrestningar i fred samt hur ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen mellan olika aktörer bör fördelas. Rapporten avslutades med förslag till hur arbetet med författningsreglering bör bedrivas.

Enligt arbetsgruppen har ett av problemen i det hittillsvarande arbetet varit att det inte finns någon enhetlig uppfattning om vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär. Arbetsgruppen anser heller inte att det är möjligt att ge en entydig definition på vad en svår påfrestning på samhället i fred är. En svår påfrestning är inte ett homogent begrepp, utan en företeelse vars karaktär varierar mellan olika samhällssektorer. Det är inte heller möjligt, eller ens önskvärt, att i generella termer dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred och vad som inte är det. Begreppet svår

påfrestning är således ett sätt att beskriva en situation som har eskalerat och som påverkar flera delar av samhället, vilket i sin tur kräver speciella åtgärder. Det är vidare inte möjligt att i förväg förutse alla de områden och typer av händelser som kan innebära att en svår påfrestning på samhället kan inträffa. I takt med att arbetet inom respektive sektor utvecklas kommer områdena att förändras, inte minst mot bakgrund av samhällsutvecklingen. Det är inte möjligt att i generella termer ange alla de åtgärder som kommer att behöva vidtas inom staten, kommunerna eller landstingen.

Den ansvarsfördelning som förekommer inom ramen för de olika samhällssektorerna (t.ex. polis, räddningstjänst och hälso- och sjukvård) bör enligt arbetsgruppen utgöra grunden för samhällets åtgärder vid olyckor, inklusive en situation som innebär att en svår påfrestning uppstår. Då en svår påfrestning enligt arbetsgruppens beskrivning innebär att flera samhällssektorer berörs, kan det dock krävas en koordinerad och koncentrerad insats av flera aktörer. Detta kan i sin tur leda till ett behov av s.k. sektorsgemensamma och sektorsövergripande beslut med tillhörande prioriteringar och inriktningar. Arbetsgruppen anger vissa exempel på bestämmelser som medger denna typ av beslut såsom räddningstjänst-, smittskydds- samt växt- och djursjukdomslagstiftningen.

Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen att behovet av ytterligare åtgärder och åtföljande författningsreglering bör granskas genom att man inom varje berörd samhällssektor går igenom den lagstiftning som kan bli aktuell att tillämpa vid händelser som kan utvecklas till en svår påfrestning på samhället i fred. Som ovan nämns finns redan sådana befogenheter på vissa områden och en inventering av andra berörda lagområden bör ge underlag för vilka författningsändringar som kan behöva vidtas i övrigt. Eventuella brister kan därmed åtgärdas inom ramen för respektive sektorslagstiftning.

För händelser som inte kan hanteras inom ramen för det sektoriella ansvaret bör efter denna genomgång övervägas att ge vissa generella befogenheter till regeringen och berörda länsstyrelser (s.k. områdesvis ansvariga organ). Arbetsgruppen vill dock betona att det områdesvisa ansvaret inte innebär att den sektoriella ledningen skall övertas utan att denna bör ses som en stödjande, kompletterande och inriktande verksamhet. Arbetsgruppen understryker att detta överensstämmer med vad statsmakterna tidigare sagt i frågan.

Arbetsgruppen konstaterar vidare att det kan behövas stöd för de områdesvis ansvariga myndigheterna i deras arbete med planering, utbildning och övning för svåra påfrestningar på samhället i fred samt vidare för utrustande av dessa myndigheters ledningsorganisationer. Arbetsgruppen rekommenderar att ÖCB, i samverkan med bl.a. civilbefälvärnarna, bör ges denna typ av uppgifter. En av arbetsgruppens ledamöter motsätter sig i ett särskilt yttrande en sådan ordning.

Arbetsgruppen anser att de finansieringsprinciper som tillämpas enligt normala ansvarsförhållanden också bör tillämpas vid finansieringen av åtgärder mot och vid svåra påfrestningar. Varje ansvarig myndighet bör inom ramen för sin ordinarie budget således svara för sina respektive kostnader för de åtgärder som i förväg vidtas för att minimera risker och

begränsa konsekvenser. För de kostnader som kan uppstå när en händelse riskerar att inträffa eller har inträffat, föreslår arbetsgruppen att riksdagen bemyndigar regeringen att utnyttja en kredit kopplad till ett visst anslag i Riksgäldskontoret. Regeringen kan därefter i efterhand fördela ut kostnaderna på berörda sektorer, landsting och kommuner eller begära riksdagens godkännande i de fall kostnader bör belasta statsbudgeten kollektivt. Avsikten är att tillämpa motsvarande system för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun som gäller vid insatser enligt räddningstjänstlagen, d.v.s. att varje kommun svarar för kostnaderna upp till en viss nivå och att staten ersätter kostnaderna därutöver.

Arbetsgruppen har slutligen inte valt att använda begreppet ledningskedjan för att beskriva ledningen vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Därigenom undviks missförståndet att ledning vid svåra påfrestningar på samhället i fred skulle ske i en separat ledningsorganisation utanför de normala ledningsförhållandena. Detta väljer arbetsgruppen särskilt att framhålla, då den s.k. CICU-utredningen i betänkandet *Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten* (SOU 1996:86) använde begreppet ledningskedjan för att beskriva ledningsförhållandena under höjd beredskap.

Remissinstanserna

Arbetsgruppens rapport har remissbehandlats. Remissyttrandena finns samlade i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/172/CIV). De flesta remissinstanserna ställer sig bakom förslaget om en sektorsvis genomgång av nuvarande bestämmelser. Härvid påpekar dock *Statens kärnkraftsinspektion* att de flesta av arbetsgruppens rekommendationer redan är omhändertagna inom det egna sektorsområdet.

Vad gäller arbetsgruppens förslag till olika former av generell reglering för s.k. områdesvis ansvariga organ är meningarna delade. Flera remissinstanser instämmer i huvudsak i arbetsgruppens förslag och är positiva till ett fortsatt arbete i detta avseende. Detta gäller bl.a. *länsstyrelserna i Skåne län, Södermanlands län, Västernorrlands län och Norrbottens län*. Även vissa centrala myndigheter är positiva till förslaget såsom *Statens invandrarverk, Socialstyrelsen, Post- och telestyrelsen* och *Statens jordbruksverk*. Även ÖCB är i huvudsak positiv till förslaget.

Några sektorsansvariga myndigheter framför däremot kritik mot förslaget i denna del. Således anser *Kustbevakningen* att strävan att säkerställa ledningsförmågan inte får innebära en övergång från ett tydligt sektorsansvar till ett diffust områdesansvar. Vidare anser *Statens räddningsverk* att eftersom varken problem eller lösningar kunnat tydliggöras bättre, måste det starkt ifrågasättas om det överhuvudtaget finns anledning att försöka ta fram nya regler om ansvar och befogenheter. Räddningsverket anser också att starka principiella betänkligheter kan resas mot att i fredstid överge normala fredstida ansvars- och ledningsstrukturer till förmån för ett ledningssystem som utformats enbart utifrån totalförsvarets förutsättningar och behov.

Arbetsmarknadsstyrelsen ifrågasätter vidare om det verkligen behövs några ytterligare resurser eller behov av annan stödjande verksamhet utöver nuvarande ansvarsområden. Styrelsen anser att det torde räcka med att utveckla samverkan mellan berörda myndigheter bl.a. i form av information om ansvar, roller, resurser, materielltillgångar, expertkompetenser, ledningsresurser m.m.

I fråga om kommunernas roll anser *Svenska kommunförbundet* att kommunerna redan idag har ett ansvar för att dels medverka vid händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred, dels att hålla en beredskap och förmåga för detta innefattande skyldighet att öva, utbilda och utrusta en ledningsorganisation. Nästa alla kommuner har därmed en ledningsorganisation för att hantera svåra påfrestningar. Förbundet anser dock att det kan vara klarläggande att dessa skyldigheter tydligare framgår i lagstiftningen samt att det även kan vara påkallat att utreda vissa kommunalrättsliga problem avseende beslutsbefogenheter när en händelse berör flera olika nämnders verksamhetsområden.

Vad gäller landstingen framhåller *Landstinget i Blekinge* att utredningens försök att dela in ansvaret områdesvis och sektorsvis verkar tilltalande. Tveksamhet finns dock kring dess tillräcklighet eftersom många myndigheter, inte minst landsting, har både områdes- och sektorsansvar.

En återkommande synpunkt bland remissinstanserna rör även svårigheterna med att definiera vad en svår påfrestning innebär och anknyter härvid till den diskussion som på denna punkt förs i arbetsgruppens rapport. Således framhåller *ÖCB* att frånvaron av en entydig definition kan medföra problem om myndigheterna skall ges särskilda befogenheter för att hantera denna typ av händelser. Även *Rikspolisstyrelsen* framför en liknande uppfattning och anför att en entydig definition skulle underlätta utformningen av författningsstödet och den framtida tillämpningen av lagreglerna. *Statens räddningsverk* skriver i detta sammanhang att införandet av ett liknande system för kostnadsfördelning mellan stat och kommun som gäller vid insatser enligt räddningstjänstlagen, skulle kräva en definition av begreppet svåra påfrestningar på samhället.

Skälen för regeringens bedömning

Arbetsgruppen Ledningskedjans rapport utgör ett viktigt bidrag till arbetet med att förbättra beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och så gör även de remissyttranden som avgivits. Arbetsgruppens rapport har i vissa avseenden redan behandlats av regeringen. Sålunda anfördes i skr. 1998/99:33 bl.a. att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot arbetsgruppens beskrivning och karakteristik av vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär.

Hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred måste beaktas i flertalet samhällssektorer. Grundprincipen är att varje sektor själv ansvarar för att kunna hantera de störningar och påfrestningar som kan drabba sektorn. Inte minst bör detta ske genom att redan från början bygga in en robusthet mot störningar vid uppbyggnad av resurser och

utformning av system. Genom försvarspolitiken skapas emellertid betydande resurser som kan bidra till förmågan att hantera svåra påfrestningar. Försvarspolitiken bör utformas med hänsyn härtill. Detta innebär inte någon förändring av ansvars- och rollfördelningen.

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

Utnyttjande av sektorsövergripande resurser i akuta situationer kan innebära ett ledningsproblem. Därför bör också ledningsseminarier och ledningsövningar ingå i utformningen av samhällets totala resurser för att hantera svåra påfrestningar. En helhetssyn bör eftersträvas för att vi ska kunna utnyttja samhällets samlade resurser för att hantera hot och risker i såväl krig som fred.

Regeringen har beslutat att inom Regeringskansliet låta genomföra en sektorvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Genomgången av sektorslagstiftningen bör härutöver kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av eventuell generell författningsreglering och regeringens överväganden av vissa övriga frågor inom området såsom finansiering och stöd m.m. En fråga som därvid särskilt bör prövas är hur Försvarsmaktens kostnader för insatser som genomförs vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall täckas.

10.5 Samlad översyn av lednings- och samordningsfrågorna

Då begreppet ledning används bör jämförelser med ledningsförhållanden inom det militära försvaret göras med viss försiktighet. Begreppet ledning innebär i många fall samordning och samverkan mellan myndigheter och andra organisationer snarare än ett obrutet vertikalt ledningsförhållande mellan över- och underordnade enheter.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att de förändrade kraven och förutsättningarna aktualiserar relativt stora förändringar av nuvarande ledningssystem i vid mening. Som redovisats i tidigare avsnitt avser regeringen låta utreda lednings- och samordningsfrågor inom det militära och civila försvaret samt för svåra påfrestningar på samhället i fred. En samlad översyn av lednings- och samordningsfrågorna bör härefter göras. Den samlade översynen bör genomföras så att ett övergripande beslut om lednings- och samordningsfrågorna kan fattas senast år 2001. Vidare bör Försvarsberedningen ges möjlighet att följa arbetet.

Regeringen bedömer det dock som möjligt att redan nu göra vissa förändringar i enlighet med beredningens rekommendationer. Prop. 1998/99:74

10.6 Informationskrigföring

Regeringens bedömning: Det är mycket angeläget att ägna fortsatt uppmärksamhet åt hotbild och sårbarhetsproblematik på informationskrigföringsområdet. Det är också angeläget att förutsättningarna för internationell samverkan belyses i det fortsatta arbetet. I sammanhanget bör de folkrättsliga frågorna behandlas.

Bakgrund till regeringens bedömning: I regeringens proposition 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred och i 1996 års totalförsvarsproposition uppmärksammade regeringen det växande hotet inom området informationskrigföring. Detta har nu ytterligare understrukits i Försvarsberedningens slutrapport (Ds 1999:2) från januari i år.

I december 1996 tillsatte regeringen en arbetsgrupp om informationskrigföring inom Regeringskansliet med uppdrag att följa utvecklingen av hot och risker inom området informationskrigföring. I gruppens uppgifter ingår också att sprida kunskap om vad informationskrigföring innebär, komma med förslag till ansvarsfördelning samt föreslå riktlinjer för en strategi på området. Arbetsgruppen har hittills lämnat två rapporter till regeringen.

Regeringen uppdrog vidare våren 1997 åt Statskontoret att utarbeta en sammanhållen strategi för IT-säkerhet avseende samhällets informationsförsörjning. I uppdraget ingick att precisera statens ansvar och ange hur säkerhetsarbete kan inordnas i det nationella handlingsprogrammet för IT, samt hur arbetet med IT-säkerhetsfrågorna bör organiseras och fördelas mellan olika statliga myndigheter. Statskontoret skulle enligt uppdraget även lämna förslag till ansvarsfördelningen mellan myndigheter inom området. Strategin som Statskontoret uppdrogs att utarbeta skulle innehålla långsiktiga övergripande gemensamma mål samt förhållnings- och tillvägagångssätt för samhällets IT-säkerhet. Uppdraget omfattar även förslag till hur Sveriges medverkan i det internationella IT-säkerhetsarbete skall koordineras. Statskontorets rapport har remissbehandlats. Remissinstansernas svar bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen har lämnat särskilda uppdrag till Försvarshögskolan och Styrelsen för psykologiskt försvar på informationskrigföringens område. Myndigheterna redovisar årligen uppdraget.

Statskontorets rapport: Den 24 juni 1998 överlämnade Statskontoret rapporten Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet. I rapporten föreslår Statskontoret att regeringen med ledning av förslagen i utredning formulerar en sammanhållen strategi för informationssäkerhet där mål, roller och ansvar preciseras. Statskontoret föreslår bl.a.

- en övergripande krishanteringsorganisation för IT-säkerhet på nationell nivå med ett rättsligt stöd för att vidta åtgärder i situationer som medför svåra påfrestningar på samhället såväl i fredstid som i krigstid,
- att ansvaret för samordning av IT-säkerhetsarbetet i den offentliga förvaltningen bör samlas hos en enda aktör, ÖCB, som bör sammanställa och analysera rapporter om incidenter och
- ett generellt införande av en grundläggande säkerhetsnivå i likhet med den som ÖCB formulerat i föreskrifter och allmänna råd.

Förslag av arbetsgruppen om informationskrigföring: Av arbetsgruppens rapporter framgår att informationskrigföring omfattar åtgärder för att komma åt, påverka eller utnyttja andra aktörers information och informationssystem samtidigt som man skyddar sin egen information och sina egna informationssystem. Ett viktigt inslag i informationskrigföringen är att påverka beslutsprocessen.

Arbetsgruppens förslag avser både direkt och indirekt strukturen på totalförsvarets ledningssystem och de satsningar som görs på detta område. Förslagen avser förändrade samverkansformer, delgivning, utbildning m.m. på underrättelseområdet.

Hotbild och sårbarhetsproblematik på informationskrigföringsområdet är till sin natur sektorsövergripande. För att koordinera och inrikta skyddsåtgärder m.m. föreslår arbetsgruppen att ett nytt samordningsorgan inrättas på central nivå, t.ex. vid ÖCB.

För att på motsvarande sätt kunna hantera departementsövergripande frågor föreslås även inrättande av en permanent *samordningsgrupp* inom Regeringskansliet.

Nya former av såväl passiva som aktiva skyddsåtgärder efterlyses av arbetsgruppen, bl.a. genom att via "auktoriserade" intrångsförsök söka finna svagheter i samhällsviktiga informationssystem. Enligt arbetsgruppen bör kostnadseffektiva och sektorsövergripande organisatoriska lösningar tillskapas. Arbetsgruppen föreslår vidare inrättande av en samordnande *IT-kontrollfunktion* för statsförvaltningen. Försvarsmakten (Totalförsvarets signalskyddssamordning, TSA) kan vara en lämplig bas för denna.

Arbetsgruppen föreslår att en *särskild funktion* tillskapas under Post- och telestyrelsens ledning med uppgift att utan tidsfördröjning se till att informationsattacker mot statliga informationssystem och kritiska infrastrukturer avstys och upphör. Funktionen föreslås också stödja återställandet av informationssystemen vid större informationsattacker. Enligt förslaget skall även motsvarande privata funktioner kunna ansluta sig. Arbetsgruppen anser att det bör övervägas om även samhällsviktiga teleoperatörer via koncessionregler skall åläggas att ansluta sig.

Arbetsgruppen föreslår att *rapporteringsplikt* införs för IT-relaterade incidenter inom statsförvaltningen. Arbetsgruppen föreslår vidare inrättande av en *statistikenhet* för IT-incidenter med uppgift att skapa en helhetsbild rörande karaktär och omfattning av avsiktliga IT-incidenter i samhället. En återhållande faktor för den privata sektorn att rapportera incidenter till polis och andra myndigheter är offentlighetsprincipen. För ett företag eller bank som drabbas är det av stor vikt att sådana uppgifter

ej blir offentliga. Den instans som bäst torde kunna samordna den privata sektorn är Näringslivets Säkerhetsdelegation (NSD), varför närmare statliga samverkansformer med NSD bör prövas.

Försvarmakten har genom Totalförsvarets signalskyddssamordning (TSA) verksamhet etablerat ett stort kunnande samt har ett stort förtroende inom signalskyddsområdet. Arbetsgruppen föreslår att Försvarmaktens ansvarsområde beträffande *signalskyddstjänsten* gentemot totalförsvaret, som förvaltas av TSA, vidgas till att även omfatta civila totalförsvarsviktiga informationssystem. Arbetsgruppen pekar också på att lagstiftningen behöver moderniseras.

Attacker mot informationssystem kan passera många olika länder innan de når sin slutdestination. För att spåra och förhindra dessa attacker måste en aktiv internationell samverkan ske för att nå kollektiv säkerhet i det globala informationssamhället. I USA har en presidentkommission rörande kritisk infrastruktur rekommenderat långtgående ekonomiska satsningar och åtgärder i förvaltningsstrukturen för att bättre kunna möta detta nya hot. Även i flertalet andra västländer pågår liknande utredningar, dock inte av samma omfattning.

Arbetsgruppen anser att det är angeläget att förutsättningarna för internationell samverkan belyses i det fortsatta arbetet. Likaså pekar arbetsgruppen på vikten av att få folkrättsliga frågor belysta.

Remissinstanserna: Arbetsgruppens andra rapport remissbehandlades hösten 1998. Mot bakgrund av att det samtidigt pågick en beredning av Statskontorets rapport remitterades inte arbetsgruppens förslag angående en samordningsgrupp inom Regeringskansliet och ett nytt samordningsorgan på central nivå. Remissinstanserna ställer sig i allt väsentligt bakom de remitterade förslagen. Remissyttrandena finns samlade i Förvarsdepartementet (dnr Fo98/1828/MIL).

Skälen för regeringens bedömning: Gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som åtgärder för att motstå informationskrigföring och åtgärder för att öka IT-säkerheten är enligt regeringen i stor utsträckning diffus. Utvecklingen av hot och risker inom området informationskrigföring ställer ökade krav på den grundläggande IT-säkerheten i samhället och accentuerar behovet av en sammanhållen strategi för informationskrigföring och samhällets IT-säkerhet.

Såväl Statskontoret som arbetsgruppen om informationskrigföring har i sina rapporter understrukt vikten av en bättre samordning av IT-säkerhetsarbetet och skyddet mot informationskrigföring. Regeringen delar utredningarnas bedömningar att samordningen behöver förbättras. Frågan om vad samordningsansvaret bör omfatta och hur det skall organiseras kommer att behandlas inom ramen för den i avsnitt 9.7 angivna utredningen rörande planeringssystem för det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen kommer i det fortsatta utrednings- och beredningsarbetet att överväga möjligheterna att införa ett system för rapportering och analys av incidenter.

Regeringen avser vidare att pröva förutsättningarna att inrätta en särskild funktion för att motverka attacker mot informationssystem liksom om det finns skäl att utvidga ansvarsområdet beträffande signalskyddstjänsten i enlighet med arbetsgruppens förslag.

För att ge underlag för ett eventuellt införande av en IT-kontrollfunktion kommer regeringen att uppdra åt Försvarsmakten att genomföra en försöksverksamhet inom försvarssektorn under år 2000.

Regeringen anser att frågan om andra aktiva åtgärder inom området bör studeras vidare. Vidare anser regeringen att de ovan nämnda åtgärderna kan medföra att lagstiftningen bör ses över.

En fortsatt och fördjupad analys av frågor som rör skyddet mot informationskrigföring är enligt regeringens bedömning nödvändig. Liksom arbetsgruppen anser regeringen att det är angeläget att förutsättningarna för internationell samverkan och att de folkrättsliga frågorna belyses i det fortsatta arbetet.

10.7 Informationsberedskap inför svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringen framhöll i prop. 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred att en effektiv informationsverksamhet är av avgörande betydelse för att myndigheter och andra organ skall kunna genomföra de åtgärder som behövs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. I propositionen aviserades den uppgift som Styrelsen för psykologiskt försvar senare fick [förordning (1997:1196) om ändring av förordningen (1988:853) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar] att bl.a. ge råd och rekommendationer till myndigheter och organ om informationen vid svåra fredstida påfrestningar och att, om en myndighet så begär, kunna lämna expertstöd för informationsgivningen vid en svår påfrestning.

Regeringen har i skr.1998/99:33 Beredskap vid svåra påfrestningar på samhället i fred anmält att bl.a. informationsberedskapen kommer att behandlas i 1999 års kontrollstation. Regeringen återkommer här till frågan och vill framhålla följande.

En god informationsberedskap innebär att de verksamheter som omfattas av beredskapskrav har sådana planer, sådana personalresurser inte minst i form av erfaren, utbildad och övad personal, och sådana tekniska hjälpmedel att informationsverksamheten vid extrema situationer snabbt kan påbörjas och sedan fortgå under lång tid och med hög belastning.

Att kunna hantera kriskommunikationen blir i situationer av detta slag avgörande för möjligheterna att vidmakthålla förtroende och förmedla information som leder till rationella åtgärder hos berörda myndigheter och människor. Kriskommunikation är i hög grad en dubbelsidig process som också förutsätter att människorna har sådant förtroende för de olika samhälleliga verksamheterna att de naturligt söker kontakt med dessa och diskuterar uppgifter, åtgärder och information på ett öppet sätt. En god kommunikativ förmåga hos lokala samhällsorgan är också viktig för att

människor som befinner sig i en svår psykisk eller fysisk situation skall kunna få sådan direkt mänsklig hjälp, råd och stöd att deras svårigheter i görligaste mån kan avhjälpas.

Under normala förhållanden arbetar de offentliga organen och massmedierna kontinuerligt med olika informationsinsatser. Fredstida samhällseliga påfrestningar innebär för medierna inte med nödvändighet kraftigt förändrade eller ovana förhållanden. Medierna är vana vid och har beredskap för omfattande och kontinuerliga informationsinsatser även under störda förhållanden i samhället. För de olika offentliga organen är däremot svåra fredstida påfrestningar något som kan leda till stora problem för de enskilda verksamheternas informationsinsatser om inte särskilda beredskapsplaner för information snabbt kan sättas i verket.

Händelseförlopp av allvarlig karaktär ger oftast återverkningar i en eller flera kommuners verksamhet. Det är också här som medborgarnas krav på fullständig och konkret information från ansvariga organ, liksom snabb och korrekt nyhetsförmedling snabbast gör sig märkbar. Här kan nämnas att Styrelsen för psykologiskt försvar sedan flera år bedrivit återkommande utbildnings- och övningsverksamhet genom länsstyrelserna direkt riktad mot de kommunala organen med syftet att kontinuerligt hålla deras informationsberedskap på en tillfredsställande nivå. Utbildnings- och övningsverksamhet äger också rum med centrala myndigheter och regionala myndigheter vad avser informationstjänst, informationsberedskap etc. En erfarenhet från olika övningar som genomförts torde också vara att det från de offentliga organens sida på alla nivåer är vanligt att kraftigt underskatta det stora informationsbehov som uppstår vid en samhällsstörning. Vidare förekommer det ofta att resurser för att kunna möta kravet på fullständig och konkret information inte avsatts. Informationstjänsten ges inte alltid den viktiga strategiska och operativa roll som den bör ha i omedelbar närhet till ledning och samordning.

Det är viktigt att framhålla betydelsen av att myndigheter som kan komma att omfattas av svåra påfrestningar på samhället i fred har en inövad förmåga att finna former för samråd och samverkan kring informationsgivningen. Om så inte är fallet finns uppenbara risker för att den information som lämnas från olika håll kan bli svårbegriplig och tvetydig. Detta kan innebära en allvarlig informationskris som snabbt kan leda till stor misstro mot samhällsorganen och skapa långvariga förtroendekriser.

Som nämnts i avsnitt 10.4 har regeringen beslutat om en sektorvis genomgång av de författningar som kan ha betydelse för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Genomgången kommer även att avse andra frågor av betydelse för beredskapen. En av dessa frågor gäller informationsberedskapen inom olika samhällssektorer. Det är enligt regeringens mening ytterst angeläget att de eventuella brister som kan framkomma vid en sådan genomgång avhjälpas.

11 Samhällets räddningstjänst

Regeringens bedömning: Regeringen avser att låta genomföra en översyn av räddningstjänstlagen (1986:1102) och följdförfattningar till denna. För denna översyn skall bl.a. lämnade bedömningar och förslag i Räddningsverksutredningens betänkande Räddningstjänsten I Sverige - Rädda Och Skydda (SOU 1998:59) i huvudsak ligga till grund.

Bakgrund

Statens räddningsverk bildades år 1986 genom att uppgifter från bland annat Civilförsvarsstyrelsen och Statens brandnämnd sammanfördes under en myndighet. Riksdagen beslutade år 1986 om en ny räddningstjänstlag (1986:1102), som trädde i kraft den 1 januari 1987. Denna lag innebar en samlad reglering av samhällets räddningstjänst och även en modernisering av räddningstjänstens utbildningsverksamhet.

Under senare delen av 1980-talet inriktades Räddningsverkets verksamhet mot en fortsatt utveckling av räddningstjänstutbildningen och på integrationen fred-krig inom metod-, teknik- och utbildningsområdena. En betydande del av utvecklingsverksamheten inriktades mot områdena transport av farligt gods, oljeskadeskydd, beredskap mot kärnenergi- och kemikalieolyckor, tillämpning av riskanalyser samt samordning mellan statlig och kommunal räddningstjänst.

Under 1990-talet har verksamheten präglats av internationaliseringen, t.ex. EU-samarbetet, genomförande av internationella civila humanitära katastrof- och räddningsinsatser samt det säkerhetsfrämjande arbetet i Central- och Östeuropa. Vidare har införandet den 1 juli 1995 av lagen (1994:1720) om civilt försvar och ändringar i räddningstjänstlagen haft betydelse genom att kommuner nu fått ett ansvar för att organisera och planera för en räddningstjänst under höjd beredskap. Den statliga civilförsvarsorganisationen har avvecklats och kommunerna har tagit över hanteringen av den statliga utrustningen för befolkningsskydd och räddningstjänst i krig.

Genom riksdagens beslut med anledning av 1996 års totalförsvarsproposition, Totalförsvar i förnyelse (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109) har fastställts att principen om helhetssyn skall tillämpas. En helhetssyn bör således prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Detta innebär bl.a. att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I totalförsvarspropositionen anges att en särskild utredare skall tillsättas i syfte att se över mål och medel för Räddningsverkets verksamhetsområde.

Utredningens förslag

Regeringen bemyndigade den 19 december 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av mål och medel för Statens räddningsverk. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande till regeringen den 27 april 1998.

Utredningen gör bedömningar och lämnar förslag om principer för det offentliga åtagandet när det gäller verksamhetsområdet Skydd mot olyckor. Utgångspunkten i fråga om fördelningen mellan enskilda och det offentliga är att enskilda personer och företag har ansvar för att skydda sitt liv, sin egendom samt för att inte förorsaka olyckor, medan det offentliga ansvarar för skydd av miljön och andra samhällsliga intressen. Först när den enskilde inte själv klarar att skydda sig är det ett offentligt ansvar att ingripa.

Utredningen föreslår för verksamhetsområdet att effektmål formuleras, som skall utgöra grund för statens inriktning av verksamheten. Effektmålen skall sedan kunna brytas ned till verksamhetsmål, som olika myndigheter och andra aktörer skall leva upp till. Uppföljning och utvärdering skall göras utifrån de uppställda målen och bör fokusera på resultat och effekter.

Utredningen föreslår vidare en total översyn av räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen samt vissa författningar som är kopplade till dessa. Utredningen lämnar härutöver bl. a. följande konkreta förslag.

Ansvar för den operativa insatsen vad gäller eftersökning av försvunna personer, även vad gäller fjällräddning, bör enligt utredningen flyttas från polisen till den kommunala räddningstjänsten.

Nuvarande former för att regeringen, den myndighet regeringen utser eller länsstyrelsen tar över ansvaret för en kommunal räddningsinsats bör förändras. Staten bör kunna gå in med olika åtgärder och ansvara för vissa uppgifter samtidigt som insatsen fortfarande leds av räddningsledaren, som också har kvar ansvaret. Behov finns även att inrätta nationella och regionala förstärkningsresurser i form av personal och materiel.

Den kommunala eller den statliga räddningstjänsten skall vara ansvarig för att utreda olycksorsak och olycksförlopp samt analysera hur insatserna har fungerat vid en räddningsinsats. Det bör vara en uppgift för räddningstjänsten, i den mån det inte faller på polisen, att utföra s.k. olycksförloppsutredningar.

Finansieringsfrågorna i de olika skeendena har belysts av utredningen, som konstaterar att nu gällande praxis fungerar väl och bör tillämpas även i fortsättningen. Verksamhetsutövarna bör också framgent, efter en olycka, bära kostnaderna för återställningsskedet. Vissa finansieringsfrågor bör prövas i en författningsöversyn.

Beträffande Räddningsverkets framtida ansvar och uppgifter föreslår utredningen en indelning i nya verksamhetsgrenar. Räddningsverket

föreslås få ett sammanhållande ansvar för verksamhetsgrenen Skydd mot olyckor inklusive tillsyn. Övriga verksamhetsgrenar föreslås vara Särskilda myndighetsuppgifter avseende transport av farligt gods, beredskap mot kärnenergiolyckor, kemikalieolyckor, naturolyckor samt miljöfrågor inom sektorn, Stöd och utveckling åt statlig och kommunal räddningstjänst samt Internationella hjälpinsatser.

Vad beträffar verksamhet under höjd beredskap föreslår utredaren en uppdelning av anslaget för Statens räddningsverk i en fredsdel och en del för höjd beredskap, befolkningsskydd, utbildning och övning samt tillsyn, riskhantering forskning, utveckling och tillsyn. Förslaget innebär att funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst förändras innehålls- och ansvarsmässigt. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) föreslås tillsammans med Boverket svara för befolkningsskyddet och Räddningsverket för samhällets räddningstjänst. För räddnings- och ledningscentraler bör fördelningskriterier tas fram vad avser fredsnytta respektive nytta under höjd beredskap.

Räddningstjänstutbildningen bör enligt utredningen bedrivas med hänsyn tagen till kommunernas behov. Samverkan mellan Räddningsverket och andra utbildningsamordnare bör utvecklas. Vidare bör Räddningsverkets skolor ses som en gemensam utbildningsplattform. Dessa frågor rörande utbildningen bör bli föremål för samlade överväganden och förhandlingar mellan stat och kommun. Utbildningen av civilpliktiga bör i fortsättningen samordnas och administreras av Räddningsverket.

Utredningen har även belyst kommunernas, länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsyn, riskhanteringen samt miljöarbetet.

Därutöver har utredningen gjort ett antal överväganden och bedömningar vilka redan nu har resulterat i förändringar och i viss mån anpassning av Räddningsverkets arbetssätt och hantering av olika ärenden.

Remissinstanserna

Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/1078/CIV).

Remissinstanserna har generellt ställt sig positiva till de bedömningar och förslag utredningen lämnat i betänkandet. Några remissinstanser, däribland *Arbeterskyddsstyrelsen* och *Sprängämnesinspektionen*, framför dock vissa principiella synpunkter som bl.a. avser fördelningen av myndighetsuppgifter på det olycksförebyggande området. På vissa punkter har härutöver enskilda remissinstanser, bl.a. Svenska kommunförbundet vad gäller utbildningsfrågor, föreslagit ytterligare utredning. Samtliga remissinstanser som yttrat sig biträder utredarens förslag om en total författningsöversyn.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker utredningens förslag angående effektmål. *Sveriges Civilförsvarsförbund* anser att målen bör utformas med beaktande av skilda förutsättningar som gäller beroende på bl.a. geografisk hemvist.

Flertalet remissinstanser avstyrker förslaget om ändrat ansvar för eftersökning av försvunna personer. Prop. 1998/99:74

Kustbevakningen och *Försvarets forskningsanstalt* avstyrker förslaget om att staten skall kunna gå in med olika åtgärder och ansvara för vissa uppgifter vid en räddningsinsats med hänvisning till att oklarheter i ledningsförhållanden kan uppstå. *Arbetarskyddsstyrelsen*, *Kemikontoret* och *Sprängämnesinspektionen* avstyrker förslaget mot bakgrund av kompetensfrågan. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Remissinstansernas uppfattning i fråga om finansieringen av de olika skedena i räddningstjänsten är delade. Flera instanser anser att detta bör vara en fråga för den föreslagna författningsöversynen.

Ambitionerna i utredarens förslag om ny verksamhetsindelning delas av *Civilförsvarsförbundet*. *Sprängämnesinspektionen* ser utredningens förslag som ett övertagande av en uppgift för regeringen där ett flertal departement är berörda.

ÖCB biträder utredningens förslag att ansvarsmässigt dela funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst i två funktioner. *Statens räddningsverk* ifrågasätter om en delning av funktionen kommer att leda till en rationell och samhällsekonomisk hantering av frågan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringen ansluter sig i stort till de principer utredningen har fört fram om det offentliga åtagandet och anser att det kan finnas skäl att fortsatt överväga arbetsformerna avseende samhällets skydd mot olyckor och de myndighetsuppgifter m.m. som sammanhänger med detta.

Ett flertal av de frågor som behandlas i betänkandet är av sådan karaktär att de fordrar ändringar i gällande föreskrifter. Regeringen avser att låta göra en översyn av räddningstjänstlagen och följdförfattningar. För denna översyn skall utredningens bedömningar och förslag i huvudsak ligga till grund.

Eftersökning av försvunna personer bör alltså vara en polisiär uppgift, men ökad samordning med den kommunala räddningstjänsten bör eftersträvas.

Vad gäller frågan om nationella och regionala förstärkningsresurser har regeringen under år 1998 uppdragit åt Statens räddningsverk att inrätta sådana på sju platser i landet. Vidare genomförs idag s.k. olycksförloppsutredningar.

Det tidigare anslaget Statens räddningsverk samt verksamhet inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst har fr.o.m. år 1999 uppdelats på två anslag - ett anslag avseende Statens räddningsverk inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst och ett anslag avseende Statens räddningsverk: Samhällets skydd mot olyckor.

Förslag om en förändring innehålls- och ansvarsmässigt av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst samt vissa utbildningsfrågor vad gäller civilpliktiga bör närmare prövas av den i kapitel 9 nämnda utredningen om vissa principer för att åstadkomma en förbättrad

helhetssyn när det gäller planeringen för det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället. Prop. 1998/99:74

Frågor om ansvarsfördelning för och vid räddningstjänstutbildning bör enligt regeringens mening bli föremål för samlade överväganden och klaras ut mellan stat och kommun.

Olycksförloppsutredningar har under senare år på initiativ av Räddningsverket genomförts i ett flertal fall. Fram till och med år 1997 har ca 300 sådana utredningar utförts av räddningstjänsten. Regeringen anser det viktigt att genom sådana utredningar bygga upp en kunskapsbank om åtgärder som kan användas i det förebyggande skedet, insatsskedet och i återställningsskedet.

Regeringen delar i huvudsak utredningens syn på finansiering av åtgärder vid de olika skedena av en räddningsinsats. Frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun bör lösas genom förhandlingar.

Remissinstanserna

Förteckning över remissinstanserna som beretts tillfälle att yttra sig över följande betänkanden och rapporter.

1. Betänkande av Räddningsverksutredningen Räddningstjänsten I Sverige - Rädda Och Skydda (SOU 1998:59)

Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Totalförsvarets pliktverk, Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarets forskningsanstalt, Civilbefälhavaren i Södra civilområdet, Civilbefälhavaren i Mellersta civilområdet, Civilbefälhavaren i Norra civilområdet, Svenska röda korset, Sveriges civilförsvarsförbund, Socialstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens Meteorologiska och Hydrologiska institut, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Boverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Sprängämnesinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens naturvårdsverk, Fjällsäkerhetsrådet, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Brandförsvarsföreningen, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sida, Civilpliktsrådet, Lunds Tekniska Högskola, Svenska Brukshundklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Facket för Service och Kommunikation, Svenska brandbefälets riksförbund, Brandmännens riksförbund, Sveriges Skorstensfejar-mästares Riksförbund och Giftinformationscentralen.

2. Betänkande Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32)

Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statens invandrarverk, Försvarmakten, Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarets forskningsanstalt, Civilbefälhavarna i Södra och Norra civilområdena, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Post- och Telestyrelsen, Riksrevisionsverket, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket, Svenska Kraftnät, Statens energimyndighet, Länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Skåne, Västernorrlands och Norrbottens län, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Simrishamns, Halmstads, Hjo, Degerfors, Arjeplogs och Luleå kommuner, Stockholms läns landsting, Landstinget Blekinge, Västerbottens läns landsting och Svenska kommunförbundet.

Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Flygtekniska försöks-anstalten, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Försvars-högskolan, Totalförsvarets pliktverk, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Riksrevisionsverket, Högskoleverket, Statens skolverk, Verket för högskoleservice, Statskontoret, Sjöfartsverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Tekniska högskolan i Stockholm, Handelshögskolan i Stockholm, Göteborgs universitet, Högskolan i Karlstad, Mitthögskolan, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Officersförbundet, Reservofficersförbundet Försvarets Civila Tjänstemannaförbund och Facket för Service och Kommunikation.

4. Rapport 2 från arbetsgruppen Informationskrigföring om åtgärder och skydd mot informationskrigföring

Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Styrelsen för psykologiskt försvar, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarets forskningsanstalt, Rikspolisstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Riksrevisionsverket, Statskontoret, IT-kommissionen, Svenska arbetsgivarförbundet och 1996 års underrättelsekommitté.

Olika länders försvarsutgifter mellan åren 1970 - 1998

Prop. 1998/99:74
Bilaga 2

I nedanstående diagram presenteras nio länders försvarsutgifter dels till ett fast 1990-års penningvärde (anges i respektive lands egen valuta) och som procentuell andel av varje lands bruttonationalprodukt (BNP). Källan till följande uppgifter är Försvarets forskningsanstalt.

Diagram 1. USA:s försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde (inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 2. Storbritanniens försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde (inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 3. Frankrikes försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde
(inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Prop. 1998/99:74
Bilaga 2

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 4. (Väst-)Tysklands försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde
(inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 5. Danmarks försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde (inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Prop. 1998/99:74
Bilaga 2

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 6. Sveriges försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde (inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Diagram 7. Norges försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde
(inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Prop. 1998/99:74
Bilaga 2

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 8. Nederländernas försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde
(inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Diagram 9. Finlands försvarsutgifter 1970 - 1998, i 1990-års penningvärde
(inhemsk valuta) och som andel av BNP (procent)

Prop. 1998/99:74
Bilaga 2

Diagramet finns endast i den tryckta versionen.

Förkortningar och benämningar

Följande förkortningar och benämningar av internationella truppinsatser, övningar och samarbetsorgan samt militära vapensystem m.m. används i denna proposition.

Principer för förkortningar

Om förkortningen uttalas bokstav för bokstav används versaler (PFF, MTS). Det samma gäller för förkortningar som uttalas som ett ord och som har en eller två stavelser (PARP).

I de fall förkortningen uttalas som ett ord och har tre eller fler stavelser används versal begynnelsebokstav (Unpredep). Under förutsättning att förkortningen är allmänt känd kan denna princip även användas för förkortningar med två stavelser och som uttalas som ett ord (Nato).

Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde är förkortningarna på internationella övningar och insatser, vapensystem och samarbetsorgan att betrakta som allmänt kända. Därför skrivs sådana förkortningar med gemena bokstäver efter versal begynnelsebokstav även om de endast har två stavelser (Namsa, Swerap).

Tabell B1 Förkortningar och benämningar

Förkortningar och benämningar	Förklaring
Ag IW	Arbetsgrupp i Regeringskansliet inom området informationskrigföring.
Baltsea	Baltic Security Assistance Group (organ för koordinering av det försvarsrelaterade stödet till de baltiska staterna)
Barents Peace	Militär övning i PFF:s anda, bl.a. är Ryssland inbjuden att delta. Övningen äger rum i juni 1999 i Finnmark, Norge.
CFE-avtalet	Conventional Armed Forces in Europe Treaty
CICU-utredningen	Utredningen om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten.
Cimic	Civil Military Cooperation
CJTF	Combined Joint Task Forces (multinationella förband för specifika uppdrag)
EAPMC	Euro-Atlantic Partnership Military Committee (militärkommitté i EAPR-format)
EAPR	Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet (EAPR utgör en ram för PFF-samarbetet och är ett forum för konsultationer mellan Nato- och partnerländerna.)
EMP	Elektromagnetisk puls
ESDI	European Security and Defence Identity
F/A-18	USA-tillverkade jakt- och attackflygplan 18 Hornet
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (inom EU)
HPM	Högeffekt pulsad mikrovågsstrålning
IFOR	Implementation Force (f.d. multinationell fredsstyrka i forna Jugoslavien)
JAS 39	Jakt-, attack- och spaningsflygplan 39 Gripen.

KRK	Tyska s.k. krisreaktionsstyrkor. Under uppbyggnad.
MAPE	Multinational Advisory Police Element (VEU:s rådgivande polisinsats i Albanien)
NACC	North Atlantic Cooperation Council (Nordatlantiska samarbetsrådet, har ersatts av EAPR)
Namsa	Nato Maintenance and Supply Agency (organisation inom Nato med ansvar för underhåll av vapensystem och utrustning)
NBC-vapen	Nukleära, biologiska och kemiska vapen
Nimic	Nato Insensitive Munition Information Center (forum för informationsutbyte och viss forskningsverksamhet på området ammunitionssäkerhet. Öppet även för stater utanför Nato)
Nordcaps	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support. Nordisk samarbetsstruktur för frågor rörande internationella fredsfrämjande insatser.
NSD	Näringslivets Säkerhetsdelegation
Occar	Organisme Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (organisation för samarbete i försvarsmaterielfrågor mellan Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland)
Open Skies-avtalet	Juridiskt bindande avtal som avser observationsflygningar över medlemsstaternas territorier.
OSS	Oberoende Staters Samvælde (samarbetsforum för ett antal av de forna sovjetrepublikerna)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa.
PARP	Planning and Review Process (PFF-ländernas försvarsplaneringsprocess för krishantering och interoperabilitet)
PCG	Policy Coordination Group
PFF	Partnerskap För Fred (forum för samarbete mellan Nato-medlemmar och vissa icke Nato-medlemmar)
Posom	Samlingsnamn för åtgärder inom området "psykiskt och socialt omhändertagande"
RALS 1998-2001	Ramavtal om löner m.m. för perioden år 1998-2001 för arbetstagare hos staten
RMA	Revolution in military affairs (samlingsnamn för den snabba utvecklingen inom tillämpningen av informationsteknik på krigföring)
SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee (Högre civila beredskapskommittén)
SFOR	Stabilization Force (Nato-ledd multinationell fredsstyrka i Bosnien-Hercegovina)
Shirbrig	Multinational United Nations Stand-by Forces High Readiness Brigade (internationell snabbinsatsstyrka som är under uppbyggnad)
START-II avtalet	Strategic Arms Reduction Treaty (bilateralt avtal mellan USA och Ryssland om strategiska vapen)
STRIC	Stridsledningscentral
Swedec	Swedish Demining Center (Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum)
Swerap	Swedish Rapid Reaction Force (den svenska snabbinsatsstyrkan för internationella truppinsatser)
TLE	Treaty Limited Equipment (fem kategorier av tung försvarsmateriel vars antal begränsas i CFE-avtalet)
TSA	Totalförsvarets signalskyddsamordning
Unpredep	United Nations Preventive Deployment (FN:s preventiva mission i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien)
US-Baltic Charter	Samarbetsstadga mellan USA och de baltiska staterna
WEAG	Western European Armaments Group (samarbetsforum inom området försvarsmateriel)
WEAO	Western European Armaments Organisation (integrerad del av VEU för samarbete inom

	området försvarsmateriel, f.n. främst forskningssamarbete)
VEU	Västeuropeiska unionen
WTO	World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen, global samarbetsorganisation för kontroll av internationell handel)
ö-drift	Fortsatt drift av elsystem i separata delsystem i händelse av att stamnätet sätts ur funktion

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet von Sydow

Regeringen beslutar proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld - omdanat försvar