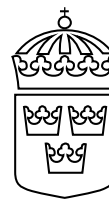


Regeringens proposition

2014/15:109



Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar
2016–2020

Prop.
2014/15:109

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 april 2015

Stefan Löfven

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. I propositionen redovisar regeringen en inriktning för att stärka den svenska försvarsförmågan och öka den operativa förmågan i krigsförbanden fr.o.m. 2016 t.o.m. 2020.

Ytterst ska försvaret kunna möta ett väpnat angrepp. På så sätt skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget och de brister i den operativa förmågan som redovisas ser regeringen ett behov av att under försvarsinriktningsperioden förstärka försvarsekonomin med ytterligare 10,2 miljarder kronor utöver tidigare redovisade tillskott.

Den svenska försvarsförmågan syftar ytterst till försvar av det egna territoriet men ska också betraktas som en del i en gemenskap för stabilitet och säkerhet i norra Europa. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Regeringen anser att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas. Samarbetet med Finland är av särskild betydelse.

Med tanke på utvecklingen i vår omvärld i allmänhet, och i Östersjöområdet i synnerhet, har Gotland en särskilt viktig position. Regeringen föreslår att en ny mekaniserad stridsgrupp organiseras på Gotland.

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Planeringen för totalförsvaret bör således återupptas och genomföras utifrån de planeringsanvisningar som regeringen beslutat. Planeringen är ett första steg i återupptagandet av det civila försvaret. Statliga myndigheters förmåga på central och regional nivå att prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap bör utvecklas.

Stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet. Samtliga krigsförband ska ha ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för krig eller krigsfara. Vid höjd beredskap ska inget krigsförband ha en beredskap som överstiger en vecka. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa i händelse av höjd beredskap bör ges ett krigsduglighetskrav, vilket är en förutsättning för bedömning och värdering av de enskilda krigsförbandens status och därmed krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga. Personellt och materiellt uppfyllda krigsförband som är samövade är avgörande. Övningsverksamheten bör ökas och grundläggande behov av bl.a. personlig utrustning, sambandsmateriel, ammunition och standardfordon bör tillgodoses.

Huvuddelen av arméstridskrafterna organiseras i två brigader. Hemvärnsförbanden är centrala för att upprätthålla militär närvaro i hela Sverige. Ubåtsjaktförmågan bör stärkas. Stridsflygets samtliga resurser bör krigsorganiseras i fyra flottiljer med sex divisioner för att stridsflygets fulla kapacitet ska kunna utnyttjas. Under överskådlig tid kommer vissa krigsförband att vara beroende av krigsplacerad pliktpersonal. Regeringen anser att en utredning bör tillsättas för att se hur en långsiktigt hållbar personalförsörjning kan uppnås. Den grundläggande militära utbildningen förändras så att den som genomfört utbildningen kan krigsplaceras.

De förändrade kraven på försvaret påverkar även materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning. Stridsflygsförmågan och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar. Även inom andra områden kan det finnas delar av system som kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
3	Politikens inriktning.....	7
4	Säkerhetspolitiken	20
4.1	Utgångspunkter	20
4.2	Inledning.....	21
4.3	Länder och regioner.....	23
4.4	Organisationer	33
4.5	Tematiska säkerhetshot	40
4.6	Sveriges militärstrategiska läge	42
4.7	Säkerhetspolitisk inriktning.....	46
5	Försvarspolitiken.....	50
5.1	Totalförsvaret	51
5.2	Målet för det militära försvaret.....	52
5.3	Försvarsmaktens uppgifter	53
5.4	Det militära försvarets användning.....	55
5.5	Försvarsmakten i dag.....	57
5.6	Målet för det civila försvaret	59
5.7	Samverkan mellan militära och civila aktörer	60
5.8	Regeringens och Regeringskansliets verksamhet vid höjd beredskap	61
5.9	Ekonomiska förutsättningar.....	61
6	Militärt försvar	63
6.1	Försvarsplanering	63
6.2	Det militära försvarets utformning	64
6.2.1	Försvarsmaktens organisation	66
6.2.2	Beredskaps- och tillgänglighetskrav	66
6.2.3	Krigsduglighet	68
6.2.4	Kategorier av krigsförband	69
6.2.5	Övningsverksamhet	70
6.3	Stridskrafternas utveckling	71
6.3.1	Försvarsmaktens krigsförband.....	72
6.3.2	Arméstridskrafterna	73
6.3.3	Marinstridskrafterna	76
6.3.4	Flygstridskrafterna.....	79
6.3.5	Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter	82
6.4	Personalförsörjning.....	86
6.4.1	Personalförsörjning av krigsförbanden.....	89
6.4.2	En förändrad militär grundutbildning	90
6.4.3	En utvecklad incitamentsstruktur	91
6.4.4	Strukturella förhållanden inom officerskåren	92
6.4.5	Officersförsörjningen.....	93

	6.4.6	Reservofficerare	94
6.5		Materiel- och logistikförsörjning.....	95
	6.5.1	Materiel- och logistikförsörjning vid höjd beredskap.....	96
	6.5.2	Materiel- och logistikförsörjning i fredstid.....	97
	6.5.3	Ny process för planering av materielinvesteringar	97
	6.5.4	Riktlinjer för materielförsörjningen.....	98
	6.5.5	Väsentliga säkerhetsintressen.....	100
	6.5.6	Internationellt materiel- och logistiksamarbete.....	100
	6.5.7	Exportstödjande verksamhet	101
	6.5.8	Forskning och utveckling	102
	6.5.9	Den långsiktiga materielförsörjningen	103
7		Civilt försvar	104
	7.1	Inriktning för det civila försvaret	104
	7.2	Samordning, planering och ledning i det civila försvaret.....	104
	7.3	Stöd till Försvarsmakten.....	107
	7.4	Psykologiskt försvar	108
8		Underrättelseförmåga, cyberförsvar och påverkanskampanjer	111
	8.1	Underrättelseförmåga	111
	8.2	Cyberförsvar.....	111
	8.3	Förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer.....	113
9		Frivilliga försvarsorganisationer	114
10		Utvecklad styrning.....	116
	10.1	Utvecklad styrning och uppföljning	116
	10.2	Övriga styrningsfrågor	118
Bilaga 1		Remissinstanser SOU 2014:15	120
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 2015	121

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:109

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner

1. det mål för det militära försvaret som ska gälla fr.o.m. 2016 (avsnitt 5.2)
2. att de krav på operativ förmåga som riksdagen tidigare beslutat ska upphöra gälla vid utgången av 2015 (avsnitt 5.2),
3. det mål för det civila försvaret som ska gälla fr.o.m. 2016 (avsnitt 5.6) och
4. inriktningen för krigsförband i Försvarsmaktsorganisation 2016 (avsnitt 6.3.1).

2 Ärendet och dess beredning

Till grund för denna proposition ligger bl.a. Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) från maj 2013 och Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) från maj 2014.

Mot denna bakgrund gav regeringen den 19 juni 2014 Försvarsmakten i uppdrag att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015 (Fö nr 12). Den 26 juni 2014 fick Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att redovisa motsvarande underlag om det civila försvaret (Fö nr 15). Vidare gavs Försvarsmakten och Kustbevakningen den 10 juli 2014 i uppdrag att utreda möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (Fö nr 6).

Försvarsmakten överlämnade den 16 december 2014 sitt underlag med redovisningar och förslag i enlighet med ovanstående uppdrag (dnr Fö2014/2084/MFI, nedan kallat Försvarsmaktens underlag). Berörda myndigheter har givits möjlighet att yttra sig över Försvarsmaktens underlag. Yttranden från Försvarets materielverk, Försvarsexportmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket samt Försvarshögskolan bifogades till Försvarsmaktens underlag. Försvarsmakten kompletterade sitt underlag den 23 januari 2015. Underlagen finns tillgängliga i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap överlämnade den 16 december 2014 underlag med redovisningar (dnr Ju2015/67/SSK).

Försvarsmakten och Kustbevakningen redovisade den 17 december 2014 sitt svar på uppdraget om utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (dnr Fö2014/2096/SI).

I maj 2013 tillsattes en särskild utredare för att föreslå en ändrad process för hur regeringen ska styra investeringar i försvarsmateriel samt för hur riksdagen och regeringen ska kunna fatta investeringsbeslut på strategisk nivå (dir. 2013:52). Utredaren redovisade i mars 2014 betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15).

Riksrevisionen har granskat försvarsområdet under perioden 2010–2014. Slutrapporten Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RiR 2014:8) utgår från och kompletterar de tio granskningsrapporter som har publicerats inom ramen för granskningsstrategin. I slutrapporten betonar Riksrevisionen att det finns vissa brister i Försvarsmaktens uppföljning och redovisning. Bland annat betonas balansen mellan planering och uppföljning samt behovet av en ökad spårbarhet mellan uppgifter och resurser. Försvarsutskottet betonar i betänkandet 2014/15:FöU3 vikten av att regeringen vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna och på ett tydligt sätt redovisar dessa för riksdagen.

Propositionen bygger på en överenskommelse den 17 april 2015 mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna.

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Det är viktigt att Sveriges försvars- och säkerhetspolitik har ett brett stöd. Det ställer krav på en bred politisk överenskommelse om försvarets framtida inriktning. Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna ställer sig bakom den politiska överenskommelsen om försvarets inriktning 2016 t.o.m. 2020. Utgångspunkten för denna breda överenskommelse har varit de förslag och slutsatser som Försvarsberedningen presenterade i rapporterna Vägval i en globaliserad värld (Ds:2013:33) och Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid (Ds:2014:20).

Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna är överens om att det ska genomföras en uppföljning av den överenskommelse om försvaret som presenteras här. Chefen för Försvarsdepartementet sammankallar en grupp som samråder om frågor som gäller försvarsöverenskommelsen. Försvarsgruppen består av representanter för de fem partier som står bakom överenskommelsen. Försvarsgruppens uppgift är att vårda försvarsuppgörelsen.

Med denna försvarsinriktning inklusive den ekonomiska ram som aviseras samt utredningen om långsiktig materielförsörjning omhändertas i huvudsak de fem steg som föreslagits av Försvarsmakten för att öka den operativa förmågan under de närmaste åren.

Försvars- och säkerhetspolitiska utgångspunkter

De av försvarsberedningen tidigare föreslagna och av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet gäller fortsatt. Dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Vi måste kunna värna vår suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska uppnå målen för vår säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhetspolitiken inbegriper en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt.

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Säkerhetspolitiken ska genom vårt stöd till Förenta nationerna (FN) bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk

Prop. 2014/15:109 utveckling i vår omvärld. Vårt samarbete med Nato ger oss möjlighet att utveckla vår militära förmåga och att bidra till kvalificerade internationella krishanteringsinsatser samt bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra.

Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, särskilt det nordiska, stärker också säkerheten i vår del av världen. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Vikten av ett fördjupat samarbete med Finland ska framhållas. Samarbetet med Finland omfattar även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Regeringen uppdrar åt en expert att ta fram en rapport som utifrån ett fristående perspektiv analyserar och redogör för innebörden av olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer, samt dessas för- och nackdelar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden. Analysen ska inte utvärdera den militära alliansfriheten. Den innefattar bl.a. relationen till de nordiska, nordisk-baltiska och bilaterala svensk-finska samarbetena, samt till den transatlantiska länken, FN, EU, OSSE och Nato. Analysen syftar till att tydliggöra ett brett förhållningssätt till vår säkerhet och bidra till fördjupat samtal i vårt land om dessa frågor. Uppdraget sträcker sig över ett år och skall redovisas i form av en skriftlig rapport till regeringen. Samråd ska ske med ovan nämnda försvarsgrupp kring val av utredare.

I Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport redogjordes för ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina. Det kan konstateras att sedan försvarsberedningen presenterade sin rapport har utvecklingen i närområdet fortsatt i negativ riktning. Försvarsberedningen föreslog ett antal konkreta förslag för försvaret bl.a. en ny grundutbildning för gruppbefäl, soldater och sjömän, förstärkning av luftförsvaret, krav på tillgänglighet och beredskap, brigadförmåga, ökad närvaro i Östersjön och på Gotland, mer kvalificerade hemvärnsförband, planering för ett nytt civilt försvar, modernt psykologiskt försvar, förstärkt cyberförmåga och precisionsbekämpningsförmåga på långa avstånd.

Försvarsmakten ska, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och jämte politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel för att utöva påtryckningar mot Sverige. En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Den solidariska säkerhetspolitiken förutsätter också att försvaret kan verka tillsammans med andra. Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.

Med tanke på utvecklingen i vår omvärld i allmänhet och i Östersjöområdet är synnerhet har Gotland en särskilt viktig position. Från militärstrategisk synvinkel har Gotland en viktig roll för kontrollen av sjö- och luftvägarna till och från Baltikum. Det är ett svenskt strategiskt intresse att ha en militär närvaro på Gotland. En svensk militär närvaro

på och runt Gotland har också en stabiliserande effekt på den militär-strategiska situationen i Östersjöområdet.

Prop. 2014/15:109

Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016 t.o.m. 2020 måste utgå från den förändrade säkerhetspolitiska miljön i Europa. I linje med Försvarsberedningens förslag krävs en ny inriktning. Försvaret går från ett insatsförsvar till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Den nya inriktningen är att skapa ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Ytterst ska försvaret med sina resurser kunna möta ett väpnat angrepp. Åtgärderna kan inte bara betraktas utifrån isolerade svenska förhållanden, utan måste utformas i ett större Östersjö-, europeiskt och globalt sammanhang.

Stärkt förmåga i det militära försvaret

Till grund för den sammanvägda utvecklingen av försvarsekonomin under perioden 2016 t.o.m. 2020 ligger den i juni 2014 aviserade höjningen av anslagen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap för perioderna 2016–2020 och 2021–2024 (Regeringsbeslut 12 och 15). Den aviserade höjningen utgick från Försvarsberedningens bedömning.

De av Försvarsmakten, i underlaget till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015, föreslagna överföringarna mellan myndighetens anslag åren 2016-2024 utgör också en grund för den avvägda ekonomiska ramen under inriktningsperioden. I dessa ingår en överföring om 1,3 miljarder kronor 2016 t.o.m. 2020 från anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* till att stärka anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget, och utvecklingen av den operativa förmågan som Försvarsmakten redovisat, föreligger ett behov av att ytterligare förstärka försvarsekonomin jämfört med de av regeringen redan beslutade förstärkningarna. Därför får i försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 den samlade försvarsekonomin ett tillskott om ytterligare 10,2 miljarder kronor. Anslagen förstärks successivt i perioden.

INRIKTNING FÖRSVARSEKONOMI 2016-2020 (miljoner kronor)

Försvarsmaktens anslag inklusive förstärkningar av försvarsunderrättelseverksamheten

	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Grundplanering(1)	42031	43087	43881	46026	47576	222601
Tillskott (2)	1324	1900	2200	2320	2500	10244
Summa	43355	44987	46081	48346	50076	232845

1. Omfattar anslagen 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:5 och inkluderar preliminär pris- och löneomräkning av anslagen.
2. Respektive års tillskott är i löpande priser och kommer då de ingår i anslagsbasen att justeras inom ramen för den årliga försvarsspecifika pris- och löneomräkningen de efterföljande åren.

Prop. 2014/15:109 Med redovisade tillskott hanteras också effekterna av förändringarna av ungdomsarbetsgivaravgifterna och Fortifikationsverkets höjda avkastningskrav. Det motsvarar 1,7 miljarder kronor i försvarsinriktningsperioden.

Jämfört med Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition möjliggör dessa nya förstärkningar:

- att krigsdugligheten i krigsförbanden kan höjas ytterligare genom att alla förband kan genomföra krigsförbandsövning under inriktningsperioden,
- att arméstridskrafterna utökas med en motoriserad skyttebataljon samtidigt som den lätta skyttebataljonen bibehålls men omorganiseras för att kunna vara lufttransportabel,
- att de mekaniserade bataljonerna tillförs ett nytt stridsfordonsburet granatkastarsystem,
- att ytterligare brobandvagnar tillförs.
- att de motoriserade skyttebataljonerna tillförs utökad pansarvärnsförmåga,
- att en stridgrupp Gotland organiseras med ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani från och med 2018,
- att utbildningsgruppen på Gotland förstärks för att medge ökad övnings- och utbildningsverksamhet,
- att Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna tillförs granatkastare och bataljonsledningsförmåga,
- att ytterligare personlig utrustning och ammunition anskaffas,
- att två korvetter av Gävleklass modifieras så att de är operativt och tekniskt relevanta till mitten av 2020-talet,
- att ytterligare två bevakningsbåtar modifieras och att fyra bevakningsbåtar bibehålls som bojbåtar,
- att nya undervattenssensorer anskaffas,
- att tillgängligheten på det taktiska transportflyget kan ökas,
- att förmågan till spridning av flygstridskrafterna inom och mellan baser ökar och
- att underrättelseförmågan förstärks.

Den samlade förmågan i totalförsvaret

Vi har sett en påtaglig försämring av omvärldsläget under de senaste åren. Det ställer förändrade krav på totalförsvaret. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. En sammanhängande planering för totalförsvaret säkerställs genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.

Det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Psykologiskt försvar syftar fortsatt till att så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som i höjd beredskap och då ytterst i krig bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare.

Påverkanskampanjer utgör ett brett spektrum av olika verksamheter som kan användas såväl i fredstid som i krig och som berör flera svenska myndigheters ansvar och roller. Sverige ska kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer. Dessa aktiviteter måste kunna hanteras av berörda myndigheter och aktörer såväl under fredstida förhållanden som vid höjd beredskap.

I det nya osäkrare säkerhetspolitiska läget är försvarsunderrättelse- och cyberförsvarsförmåga centralt. Grunden för denna förmåga är att kunna skydda vitala system från angrepp. För det krävs att även kunna genomföra aktiva operationer i cybermiljön. Såväl den svenska försvarsförmågan som möjligheterna för Sverige att föra en självständig och aktiv säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik är beroende av en god försvarsunderrättelseförmåga. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen visar tydligt på behovet av en god svensk förmåga att inhämta, bearbeta, analysera och delge försvarsunderrättelser. Försvarsunderrättelseförmågan ska förstärkas.

Hemvärnsförbandens lokala förankring och rekrytering är viktig för försvarets folkförankring. Frivilliga försvarsorganisationer utgör en viktig resurs såväl för totalförsvaret som för krisberedskapen. De frivilliga försvarsorganisationerna tillhandahåller nödvändig förmåga och kompetens samt är väsentliga för folkförankring. De frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att bidra till totalförsvaret och därmed även samhällets krisberedskap ska utvecklas och ekonomiskt långsiktigt säkerställas.

Det militära försvaret

Målet för det militära försvaret ska från och med 2016 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Försvarsmaktens uppgifter ska utvecklas till att uttryckligen innefatta uppgiften att upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap. Detta krävs för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning samt, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp.

Försvarsmakten ska även främja vår säkerhet genom operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet samt hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet genom att övervaka territoriet samt upptäcka och avvisa kränkningar. Vidare ska

Prop. 2014/15:109 Försvarsmakten även värna svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför territoriet i enlighet med internationell rätt. Försvarsmakten ska kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet.

Därutöver ska Försvarsmakten bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Detta stöd ska ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser. Stödet till samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. I vissa fall kan dock stöd till samhället ställa särskilda krav på exempelvis samverkan, planering, övning eller viss beredskap. Det regleras då i särskild ordning. Försvarsmakten ska i större omfattning kunna bidra med ett kvalificerat stöd till övriga samhället.

Uppgifterna ger sammantaget kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer.

Den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen måste utvecklas i enlighet med den övergripande målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Utöver att vidta åtgärder avseende investeringsplaneringsprocessen för försvarsmateriel ska dels en utredning tillsättas med uppgift att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen, dels ett uppdrag ges till Ekonomistyrningsverket alternativt Statskontoret om den finansiella styrningen av Försvarets materielverk.

Det civila försvaret

Planeringen för det civila försvaret ska återupptas och genomföras utifrån av regeringen beslutade planeringsanvisningar. Det civila försvaret bör inledningsvis inom ramen för befintliga resurser prioritera uppgiften att planera stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap. Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Det samlade totalförsvaret ställer därför krav på ett brett engagemang och förankring i samhället.

Målet för det civila försvaret ska från och med 2016 vara att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Krigsförbanden

Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter vid höjd beredskap organiseras som krigsförband och ges ett krigsduglighetskrav.

Den enskilt viktigaste målsättningen i den kommande försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och den samlade operativa förmågan i totalförsvaret. Det

handlar då om kompetens och förmåga att klara fredstida uppgifter och uppgifter vid höjd beredskap och krig. Försvaret ska kunna användas i fred, i kris och i krig.

Krigsförbanden utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp. Krigsförband som är utformade för att lösa sådana uppgifter har också en god grund för att lösa uppgifter i fredstid t.ex. värnandet av den territoriella integriteten och deltagandet i internationella krishanteringsoperationer. Krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband har uppgifter såväl i fred som vid höjd beredskap. Genom att tydliggöra kraven på tillgänglighet i fred och beredskap för krig och krigsfara blir kraven på krigsförbanden tydligare. Krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter, s.k. krigsduglighet, är därmed en central faktor. Med krigsduglighet avses hur väl krigsförbandet i sin helhet kan lösa sina huvuduppgifter direkt efter mobilisering vid beslut om höjd beredskap. Beredskapskraven innebär att krigsförbanden med befintlig krigsduglighet och utan föregående återtagning ska kunna mobiliseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap.

Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap organiseras som krigsförband och ges ett krigsduglighetskrav. Krigsförbanden består av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. Utöver krigsförbanden finns det en förbandsreserv och en personalreserv. Krigsförbanden ska kunna hantera svenska klimatförhållanden inklusive vinterförmåga. Inga förbandsnedläggningar kommer att genomföras.

För att snabbt stärka det militära försvaret är det viktigt att vidta åtgärder för att förbättra krigsförbandens förutsättningar att verka. Mobiliseringsplanering och mobiliseringsövningar ska genomföras och utvecklas, liksom beredskapskontroller och beredskapsövningar. Övningar och kontroller är väsentliga i syfte att upptäcka brister och för att åtgärda svagheter i systemet som påverkar effektiviteten och förmågan till mobilisering.

Särskilda prioriteringar

Basplattan

För att höja den operativa förmågan i krigsförbanden förstärks den så kallade basplattan i form av mängdmateriel, standardfordon, radioutrustning, mörkerutrustning, ny kvalificerad ammunition bl.a. till stridsvagnar och granatkastare, nya pansarvärnsvapen samt personlig utrustning mm. Vidare förstärks övningsverksamheten avsevärt för att medge kvalificerade försvarsmaktsgemensamma övningar och krigsförbandsövningar för alla krigsförband under försvarsinriktningsperioden. Denna basplatta är avgörande för att höja krigsförbandens krigsduglighet.

Förstärkning Gotland

En stridsgrupp Gotland organiseras från och med 2018. Stridsgruppen utgörs av ett stående mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani som är kontraktsförband. Därutöver omorganiseras dagens lätta

Prop. 2014/15:109 skyttebataljon till att även kunna vara lufttransportabel för att snabbt kunna förstärka strategiskt viktiga områden bl.a. Gotland. Som en del av den territoriella ledningen utvecklas med befintliga resurser en framskjuten ledningsfunktion avsedd för Gotland. Funktionen inordnas under Regional stab Mitt. Ytterligare ökad övningsverksamhet med armé-, marin- och flygstridskrafter på och kring Gotland ska genomföras och hemvärnsgruppen på Gotland utökas personellt för att bl.a. medge en högre övningsförmåga på ön. Det är av särskild vikt att regelbundet öva med luftvärnsförband på Gotland.

Ubåtsjaktförmåga

Ubåtsjaktförmågan är viktig för att bl.a. upprätthålla den territoriella integriteten. Ett antal åtgärder vidtas därför för att så tidigt som möjligt säkerställa ubåtsjaktförmågan. Genom utökad övningsverksamhet och en större redundans med fler besättningar ökar ubåtsjaktförmågan. De fem Visbykorvetterna kompletteras med två Gävlekorvetter vilka halvtidsmodifieras även vad avser ubåtsjaktförmåga inklusive sensorer och ledningssystem. Sju bevakningsbåtar modifieras, inklusive antiubåtsgranatkastare, och fyra byggs om till bojbåtar vilket skapar fler plattformar för ubåtsjakt jämfört med dagens planering. Helikopter 14 i sjöoperativ version blir operativ under perioden. Rörliga sensorer omsätts och minsystem vidmakthålls för att säkerställa en viktig del av sensorfunktionen i ubåtsjaktförmågan.

Stridskrafternas utveckling

Arméstridskrafterna

Huvuddelen av arméförbanden organiseras för att kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare. Arméstridskrafterna utökas med en motoriserad skyttebataljon, två brigadspaningskompanier och den mekaniserade Stridsgrupp Gotland. Den lätta skyttebataljonen bibehålls men omorganiseras för att även kunna vara lufttransportabel. Arméstridskrafterna ska i huvudsak bemannas med tidvis tjänstgörande personal kompletterad med ej anställd pliktplacerad personal. För att säkerställa en rimlig tillgänglighet i fred ska bl.a. två mekaniserade bataljoner och en motoriserad skyttebataljon i huvudsak bestå av stående förband.

Arméstridskrafterna ska bestå av två brigadstaber, två brigadspaningskompanier, fem mekaniserade bataljoner, två motoriserade skyttebataljoner, en lätt skyttebataljon, en mekaniserad stridsgrupp på Gotland, två artilleribataljoner, två luftvärnsbataljoner, två ingenjörbataljoner, en jägarbataljon, en underrättelsebataljon, en säkerhetsbataljon, en militärpolisbataljon, en livbataljon, ett CBRN-kompani, ett tungtransportkompani och 40 hemvärnsbataljoner.

Arméstridskrafterna tillförs under försvarsinriktningsperioden bl.a. personlig utrustning, grupp- och plutonsmateriel, lastbilar, artilleri, stridsfordonsburna granatkastare, ytterligare brobandvagnar, pansarvärnsvapen, nytt luftvärn med kort räckvidd samt ytterligare kvalificerad ammunition. Renoveringen av stridsfordon och stridsvagnar, med tillhörande ledningssystem, kommer att inledas för huvuddelen av

de mekaniserade förbanden. Ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd anskaffas till en av de två luftvärnsbataljonerna. Den andra bataljonen får det nya systemet efter periodens slut. Samtliga stridsvagnar förbandsätts i de mekaniserade bataljonerna och i stridsgrupp Gotland. Med denna omorganisation ökar antalet stridsvagnar i krigsförbanden avsevärt.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna utgör en stor och viktig del av arméstridskrafterna. Med sin höga tillgänglighet, sin numerär och sin geografiska spridning är de av central betydelse för försvaret av det svenska territoriet, inklusive skyddet av flyg- och marinstridskrafternas basområden samt kritisk infrastruktur och viktigare skyddsobjekt. Hemvärnsförbanden får en utökad förmåga genom att fyra granatkastarplutoner och bataljonsledningsförmåga tillförs.

Marinstridskrafterna

Kärnan i de sjögående förbanden utgörs av sju korvetter, fyra ubåtar och sju minröjningsfartyg. Genom bl.a. vidmakthållande av fem korvetter av Visbyklass, fem minröjningsfartyg av Kosterklass, två röjdykfartyg av Spåröklass, en ubåt av Gotlandsklass och en av Södermanlandklass samt halvtidsmodifiering av två korvetter av Gävleklass och två ubåtar av Gotlandsklass, livstidsförlängning av sju bevakningsbåtar, ombyggnation av fyra bevakningsbåtar till bojåtar och införande av två vedettbåtar av Stockholmclass säkerställs den sjöoperativa förmågan under försvarsinriktningsperioden. Under försvarsinriktningsperioden påbörjas anskaffning av ny sjömålsrobot och ny lätt torped. Det är av särskild vikt att den sjöoperativa versionen av helikopter 14 blir operativ. Utökat antal besättningar och övningsverksamhet möjliggör en större uthållighet och mer gångtid till sjöss. Försvarsmaktens stöd till Försvarets radioanstalt med strategisk signalspaning vidmakthålls genom anskaffning av ett nytt signalspaningsfartyg.

Det är angeläget att marinstridskrafternas förmåga och tillgänglighet även tillgodoses under perioder med omfattande materielöversyner. Amfibiebataljonens uppgifter renodlas mot sjöoperativ verksamhet. Under perioden påbörjas även byggnation av två nya ubåtar.

Marinstridskrafterna ska bestå av två sjöstridsflottiljledningar, två korvettdivisioner, två minröjningsdivisioner, två underhållsdivisioner, en röjdykardivision, en ubåtsflottiljledning, en ubåtsdivision, en amfibiebataljon och ett bevakningsbåtkompani samt en marinbas.

Flygstridskrafterna

Flygstridskrafterna ska bestå av fyra flygflottiljer, sex stridsflygdivisioner utrustade med JAS 39C/D, en transport- och specialflygdivision, en stridslednings- och luftbevakningsbataljon samt en helikopterflottilj. Stridsflyget organiseras som sex stridsflygdivisioner genom att utbildningsorganisationen för JAS 39 blir krigsförband. En eventuell anpassning av antalet stridsflygdivisioner till införandet av JAS 39E kan ske senare och är bl.a. beroende av beslut om anskaffning av ytterligare tio flygplan. En sådan omorganisering kan bli aktuell först när antalet flygplan motiverar ett lägre antal divisioner. Förmågan att sprida stridsflygdivisionerna inom och mellan baser ska öka.

Försvarsberedningen föreslog att antalet JAS 39E skulle utökas från nu planerade 60 till 70. Slutleverans av de nu planerade 60 JAS 39E sker i mitten av 2020-talet. Det är först efter en eventuell tilläggsbeställning som ytterligare JAS 39E är aktuella för leverans. Eventuellt beslut om utökning av antalet JAS 39E efter försvarsinriktningsperioden kan tas senare. Tillgänglighet i stridsflygsystemet över tiden är av särskild vikt. Tillgängligheten ska medge ett ökat flygtidsuttag, vilket bidrar till att säkerställa den flygoperativa förmågan under ombeväpningsfasen från JAS 39C/D till JAS 39E.

Delar av dagens flygstridskrafter är inte organiserade i krigsförband och kravställda mot att verka vid höjd beredskap. Därför omorganiseras dagens basbataljoner och flygflottiljer till fyra flygflottiljer. Med de nya flygflottiljerna skapas krigsförband med hög tillgänglighet i fred och hög beredskap för intagande av höjd beredskap. Flygflottiljerna leder den markbundna tjänsten i fred och i krig och de möjliggör spridning av flygstridskrafterna till andra krigsbaser än flottiljbasen. De fyra flygflottiljerna medger en flexibel användning av dagens flygbaser. Investeringar i bassystemet medger ökad möjlighet till spridning. Genom denna åtgärd höjs flygstridskrafternas möjlighet till överlevnad i händelse av krig.

Befintliga transportflygplan Tp 84 vidmakthålls under försvarsinriktningsperioden och Försvarsmakten analyserar fortsatt möjligheterna att på sikt anskaffa nya transportplan.

Helikopterflottiljen kommer att ha tre moderna och ändamålsenliga helikoptersystem. Helikopterförbanden ska särskilt utveckla förmåga att stödja marinstridskrafternas ubåtsjaktförmåga samt transport av markstridsförband. Stödet till Polismyndigheten med medeltung helikopterkapacitet fortsätter

Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter

Inriktningen att kunna möta ett väpnat angrepp innebär betydande förändringar för de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Främst påverkas lednings- och logistikförbanden. Arméstridskrafternas inriktning att verka i brigad i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare medför att lednings- och logistikförbanden ska anpassas därefter. Delar av de försvarsmaktsgemensamma lednings- och logistikförbanden överförs vid aktivering eller mobilisering till arméstridskrafterna för lösandet av taktiska uppgifter i brigad.

De försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna ska bestå av bl.a. följande krigsförband: Högkvarteret, fyra regionala staber, sambandsbataljon, ledningsplatsbataljon, telekrigsbataljon, försvarsmaktens logistik (FMLOG), två logistikbataljoner, teknisk bataljon, trafik- och transportledningskompani, två sjukhuskompanier, två sjukvårdsförstärkningskompanier, särskilda operationsgruppen samt 19 depåförband.

Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa i händelse av beslut om höjd beredskap ska organiseras som krigsförband. För att säkerställa det lokala behovet av stöd till den ordinarie verksamheten samt som stöd vid aktivering i fredstid och mobilisering vid beslut om höjd beredskap av övriga krigsförband skapas därför också

geografiskt spridda depåförband. Depåförbanden kompletteringsutbildar krigsförband som aktiveras eller mobiliseras. I depåförbanden krigsplaceras aktuella organisationsenheters tillgängliga personal och materiel som inte är krigsplacerade vid andra krigsförband. Alla delar av Försvarmaktens organisation och all anställd personal som har uppgifter vid höjd beredskap kommer därmed att krigsorganiseras respektive krigsplaceras.

Den långsiktiga materielförsörjningen

Försvarsberedningens föreslog anskaffning av ytterligare 10 JAS 39E utöver de 60 som idag är planerade samt anskaffning av en tredje ny ubåt. Ett ställningstagande till dessa förslag samt beredningens förslag om anskaffning av precisionsbekämpningsförmåga med lång räckvidd behöver omhändertas i början av 2020-talet.

Försvarmakten har i underlaget till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 föreslagit ett antal prioriterade åtgärder på materielområdet vilka inte befunnits rymmas inom den av regeringen i juni 2014 aviserade planeringsramen. Flera av dessa åtgärder omhändertas med de ytterligare förstärkningar som föreslås. Den säkerhetspolitiska utvecklingen betonar att höjningen av den operativa förmågan i krigsförbanden i perioden 2016–2020 måste prioriteras. Det kan konstateras att ett antal av dessa åtgärder inte direkt bedöms höja den operativa förmågan i perioden 2016–2020 men kan vara av stor betydelse för Försvarmaktens samlade förmåga under 2020-talet:

- livstidsförlängning av korvett av Gävleklass från mitten av 2020-talet till 2030,
- anskaffning av nya transportbåtar till hemvärnsförbanden,
- integration och anskaffning av lätt torped på helikopter 14,
- uppgradering/omsättning av den fasta sensorkedjan och
- ny radioutrustning till hemvärnsförbanden.

Dessutom finns det stora omsättnings-, nyanskaffnings- eller uppgraderingsbehov i perioden från 2021 när det gäller t.ex.

- skolflygplan Sk60,
- stridsfordonsparken,
- transportflygplan Tp 84,
- minröjningsfartyg,
- försvarets fasta telenät och
- ny sjömålsrobot.

För att säkerställa den operativa förmågan också på sikt måste dessa utmaningar hanteras. En operativ balans behöver långsiktigt säkerställas och grunden för en samlad strategisk avvägning och prioritering inom materielförsörjningen från 2021 utarbetas. En utredning ska därför tillsättas för att utarbeta förslag till hur materielförsörjningen kan prioriteras och effektiviseras och därmed hur den operativa förmågan ska kunna säkras och utvecklas efter 2020. Utredningen skall beakta den nya materielplaneringsprocessen. Utredningen ska vara klar 2018 och utgöra underlag för regeringens och Försvarsberedningens fortsatta arbete inför försvarsinriktningsbeslutet för perioden efter 2021.

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Hela det svenska samhället har en roll att spela i totalförsvaret. Folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Folkförankring uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang bland befolkningen. Personalförsörjningen av det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet bland den svenska befolkningen. Försvarsmakten behöver ett omfattande stöd från hela samhället för att kunna lösa sin uppgift att försvara riket.

Krigsförbanden innehåller kontinuerligt tjänstgörande personal, (yrkesofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän – GSS/K) och tidvis tjänstgörande personal (reservofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän – GSS/T). Därutöver finns i krigsförbanden krigsplacerade gruppbefäl, soldater och sjömän vilka inte har ett anställningsförhållande med Försvarsmakten. Dessa har tidigare genomfört värnplikttjänstgöring eller har avslutat sin anställning i Försvarsmakten men är fortsatt krigsplacerade. I krigsförbanden finns också civilanställda i Försvarsmakten vilka krigsplacerats.

Rekrytering och bemanning av de kontinuerligt tjänstgörande personalkategorierna följer i stort Försvarsmaktens planering men avgångarna i förtid är oroande. Rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk och en betydande del av de befattningar i krigsförbanden som ska bemannas av denna kategori bemannas fortfarande av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal. Det är viktigt att ansträngningarna för att rekrytera GSS/T fortsätter.

Beroendet av krigsplacerad pliktpersonal i vissa av krigsförbanden kommer att kvarstå under hela försvarsinriktningsperioden och även därefter. Därför införs en ny personalkategori. Den består av ej anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarsplikt och benämns GSS/P.

Den grundläggande militära utbildningen ska förändras så att den som genomfört utbildningen kan krigsplaceras efter genomförd utbildning. Grundutbildningen omfattar 9–12 månader (4–7 månader för hemvärnet) i enlighet med Försvarsberedningens förslag.

Ett väl fungerande reservofficerssystem är av stor betydelse för krigsförbanden och för folkförankringen av det militära försvaret. Reservofficerssystemet ska användas på befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering. Reservofficerare är liksom tidvis tjänstgörande, gruppbefäl soldater och sjömän ett kostnadseffektivt sätt att bemanna krigsförbanden med militär personal. Styrande för reservofficerssystemet ska vara krigsförbandens behov av militär kompetens. Grundutbildning av taktiska reservofficerare ska ske som en kortare inomverksutbildning för dem som redan har eller kommer att skaffa sig en civil högskoleutbildning. Detta är den säkraste

och minst resurskrävande vägen att snabbt stärka reservofficerssystemet. Prop. 2014/15:109
Denna utbildning bör påbörjas snarast.

Det kan konstateras att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som föranleder ett fortsatt reformbehov. Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på plikt och vägar att utveckla de möjligheter detta ger bör granskas bl.a. genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. En utredning ska tillsättas med syfte att i ett bredare perspektiv föreslå hur en långsiktigt hållbar rekrytering till och personalförsörjning av totalförsvaret kan säkerställas.

Veteranpolitiken syftar till att ge personal som tjänstgör i internationella insatser och deras anhöriga ett stöd som står i proportion till de risker och påfrestningar som de utsätts för. I Veteranutredningens betänkande, En svensk veteranpolitik – ett ansvar för hela samhället (SOU 2014:27), lämnades ett antal förslag rörande utvecklingen av veteranpolitiken bl.a. att den även ska omfatta fler personalkategorier. Det finns ett starkt, folkligt stöd för veteranerna. Att ta ett tydligt ansvar för dem är viktigt för försvarets folkliga förankring och stärker rekryteringskraften. Betänkandet remissbehandlas under första halvåret 2015. Regeringen avser att återkomma till utredningens olika förslag.

4.1 Utgångspunkter

Regeringens bedömning: Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen har i sina rapporter Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) samt Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) gett sin syn på utgångspunkterna för den svenska säkerhetspolitiken. De av Försvarsberedningen tidigare föreslagna och av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet gäller fortfarande. Dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet.

I denna proposition redogör regeringen för sin syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen samt lämnar förslag till hur försvarspolitikerna bör utvecklas för att bidra till syftet med den svenska säkerhetspolitiken.

Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta utmaningar mot vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt.

Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och totalförsvar. Den svenska säkerhetspolitiken bör, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet.

Som Försvarsberedningen har anfört värnar Sverige sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Grundläggande intressen är att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. En världsordning med sin grund i folkrätten för att uppnå fred, frihet och försoning, samt ett stabilt och förutsägbart närområde är svenska intressen. Vi vill upprätthålla och säkra vår försörjning, handel samt bi- och multilaterala relationer och institutioner.

Hot mot freden och vår säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians.

Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar liksom Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Den svenska solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och det nordiska försvarssamarbetet omfattar inga ömsesidiga militära förpliktelser och är därför ingen ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. Det nordiska samarbetet är ett komplement till, och inte en ersättning för, de existerande samarbetena inom EU och Nato. Inom Europa finns ett ömsesidigt beroende som stärker solidariteten mellan länderna. Sverige är solidariskt med andra och står inte heller ensamt inför hoten och utmaningarna.

4.2 Inledning

Nedan redogör regeringen för sin syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen, framför allt med utgångspunkt i förhållanden som är relevanta för utformningen av den svenska försvarspolitik. Fokus ligger därför på Sveriges närområde och den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Globaliseringen innebär dock också att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. Flödena är gränslösa och flödssäkerhet är en viktig del i globaliseringen. Det ger oss nya möjligheter, men ställer också ökade krav på samhällets förmåga att hantera en ökad sårbarhet. Sverige är exempelvis beroende av att finansiella flöden eller handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen. Effekterna av klimatförändringarna är alltmer påtagliga och påverkar på flera håll i världen de grundläggande livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt och för med sig säkerhetskonsekvenser på samtliga nivåer i samhället. Förutom störningar i samhällsviktiga verksamheter och påverkan på människors liv och hälsa påverkar klimatförändringarna relationer inom och mellan stater och kan därmed få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Försvarsberedningen har i sin rapport Vägval i en globaliserad värld redogjort för sin syn på den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen. I sin rapport Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid har Försvarsberedningen vidare återkommit till valda delar av den säkerhetspolitiska utvecklingen, i synnerhet utvecklingen i Europa med anledning av Rysslands aggression mot Ukraina. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens slutsatser.

Det råder stor osäkerhet om hur det internationella systemet kommer att utvecklas framöver. Flera internationella institutioner och regimer visar tecken på utmattning samtidigt som de utmanas från flera håll av både statliga och icke-statliga aktörer. Till detta kommer att många problem som uppkommer till följd av de snabba sociala och politiska

Prop. 2014/15:109 förändringarna ställer höga krav på beslutsfattande och krishantering. Det är mot den bakgrunden bekymmersamt att FN:s säkerhetsråd i stort sett stått maktlöst inför utvecklingen i Ukraina och Syrien.

Regionala stormakter testar sin styrka både mot grannar, andra stater och i förhållande till internationella institutioner. I några fall tar sig maktförskjutningarna nationalistiska eller revanschistiska uttryck med en benägenhet att använda våld för att ändra gränsdragningar och reglera vad som anses vara oförrätter. Avsaknaden av starka konfliktlösningsmekanismer i exempelvis Mellanöstern och Asien ökar risken för våldsanvändning. Existensen av sådana mekanismer i Europa, exempelvis i form av OSSE, har dock inte förmått förhindra våldsutbrotten i Ukraina.

Regeringen konstaterar att globaliseringen tillsammans med ekonomiska och ekologiska utmaningar, såsom ett förändrat klimat, kan utgöra incitament till ökat samarbete, men mer troligt är att instabiliteten i det internationella systemet och konkurrens mellan olika aktörer ökar. Flera faktorer, bland annat Rysslands ökande ambitioner och mer konfrontatoriska hållning, pekar på den ökande betydelsen av stater som säkerhetspolitiska aktörer.

Utvecklingen i närområdet

Den ryska aggressionen mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim är ett brott mot folkrätten samt bi- och multilaterala åtaganden. Det är den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan. Grundläggande principer som staters rätt till territoriell integritet och politiskt oberoende samt FN-stadgans våldsförbud, har nonchalerats. Sverige kan inte acceptera att aggression ändrar Europas gränser. Händelseutvecklingen i östra Europa tillsammans med den ekonomiska krisen ställer Europa inför en rad utmaningar, vilket skapar en föränderlig och svårförutsägbar säkerhetspolitisk utveckling för regionen. Relationen mellan Ryssland å ena sidan och Europa och USA å den andra har försämrats de senaste åren.

En omfattande reformering av de ryska väpnade styrkorna inleddes 2008 och målen för den första fasen uppnåddes 2012. Ryssland har i samband med aggressionen mot Ukraina och i andra sammanhang visat förmåga att utan förvarning snabbt kunna kraftsamla och genomföra komplexa operationer i sitt omedelbara närområde. Förmågan fortsätter öka i enlighet med planen för utveckling av de väpnade styrkorna 2013–2020 genom bl.a. tillförsel av modern materiel och fortsatt övningsverksamhet. Om de uppsatta målen nås kommer förmågan till större operationer utanför det omedelbara närområdet att öka gradvis efter 2015. Även om Ryssland inte når målen kommer rysk militär förmåga fortsatt att öka som ett resultat av reformeringen och ökad medelstilldelning, vilken hittills inte påverkats av den försämrade ekonomin i Ryssland. Trots nuvarande ekonomiska svårigheter prioriteras den ryska försvarssektorn fortsatt. Den ryska ledningen har visat att den också är beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Detta påverkar den säkerhetspolitiska situationen både i vårt närområde och i Europa som helhet.

Den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet har ökat, vilket även innebär ökad risk för incidenter. Rysk militär uppträder mer utmanande runt Östersjön och kränkningar av Östersjöländers territoriella integritet har skett. Parallellt med detta har rysk underrättelseverksamhet och påverkansoperationer i regionen ökat. Regeringen bedömer att denna utveckling kommer att fortsätta.

I oktober 2014 kränktes Sveriges territorialvatten av främmande makts undervattensverksamhet. Den underrättelseoperation som Försvarsmakten genomförde kunde fastställa att kränkningen ägt rum men inte vilken stat som stod bakom. Kränkningen är oacceptabel och bekräftar bilden av ökade spänningar i vårt närområde.

4.3 Länder och regioner

Norden

Nordiskt försvarssamarbete

Länderna i vår region står inför likartade utmaningar och Sverige delar flera säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med dessa länder. Den nordiska regionen utgör ett viktigt geostrategiskt område och ett närmare samarbete i såväl Norden som med de baltiska staterna bidrar till fredlig utveckling och höjer långsiktigt tröskeln för militära incidenter och konflikter, bl.a. genom att visa på en gemensam förmåga att uppträda i större förband. Ett fördjupat nordiskt samarbete stärker både det nationella försvaret och förmågan att genomföra operationer i närområdet men även utanför närområdet. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde stärker ytterligare behovet av ett fördjupat nordiskt samarbete.

Det nordiska försvarssamarbetet har intensifierats under de senaste decennierna. Det sedan 2009 etablerade nordiska försvarssamarbetsformatet (Nordic Defence Cooperation – Nordefco) utgör en struktur för samarbetet och omfattar politisk inriktning, förmågeutveckling, personalfrågor, utbildning och övning, insatser samt materiel. Det nordiska samarbetet är ett komplement till, och inte en ersättning för, de existerande samarbetena inom EU och Nato. Sedan etableringen av Nordefco har en positiv utveckling skett på flera områden som t.ex. samarbeten avseende internationella operationer, logistik, utbildning, förmågeutveckling och övningsverksamhet. Ett exempel är flygövnings-samarbetet (Cross Border Training). Nordefco har även stärkt den försvars- och säkerhetspolitiska dialogen och ökat informationsutbytet.

Regeringen ser stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete. Inom försvarsområdet finns, utifrån ett svenskt perspektiv, egentligen inga andra principiella begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. Ett långtgående samarbete med ett eller flera nordiska länder är avgörande för att möjliggöra effektivare resursanvändning och ökad militär förmåga.

Finland

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är tydligt kopplad till EU-medlemskapet och Finland agerar aktivt för att stärka EU:s gemensamma

Prop. 2014/15:109 utrikes- och säkerhetspolitik. Den transatlantiska länken är viktig och samarbetet med USA utvecklas kontinuerligt. Finland är tydlig i sin önskan att utveckla det nordiska samarbetet. Finland eftersträvar, i samverkan med Sverige, ett nära partnersamarbete med Nato. I den senaste finska vitboken från 2012 anges att Nato utgör hörnstenen i den transatlantiska relationen och att Nato främjar säkerheten och stabiliteten i Europa.

Det finska försvarets uppbyggnad styrs idag i huvudsak av tre principer: territorialförsvaret av hela Finland, personalförsörjning genom allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Det primära målet för Finlands försvarsförmåga är att upprätthålla en krigsförebyggande tröskel. Finland genomgår för närvarande en försvarsreform i syfte att åstadkomma en kostnadseffektiv försvarsmakt som till personstyrkan är mindre än dagens, men som är relevant i den säkerhetspolitiska omgivningen. Finlands försvarsbudget uppgick 2013 till ca 23 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 1,4 procent av BNP.

Svensk-finska samarbetet

Regeringens bedömning: Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige bör utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige och Finland har en likartad säkerhetspolitisk utgångspunkt. Samarbetet med Finland är redan idag omfattande och inkluderar ett betydande övningssamarbete. Ett ytterligare fördjupat bilateralt försvarssamarbete är av särskild vikt och har blivit än viktigare mot bakgrund av händelseutvecklingen i vårt närområde. Regeringen ser stora möjligheter till ett långtgående samarbete med Finland inom alla stridskrafter och även andra områden såsom säker kommunikation mellan länderna. Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige bör enligt regeringen även omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser. Endast under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas kan länderna agera gemensamt. Samarbetet syftar ytterst till att upprätthålla säkerheten i Östersjöområdet. Genom att skapa en handlingsfrihet att agera gemensamt höjs tröskeln för incidenter och angrepp vilket i sin tur bidrar till en ökad stabilitet. Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet.

Både Danmarks och Norges säkerhets- och försvarspolitiska inriktning utgår huvudsakligen från medlemskapet i Nato och den bilaterala relationen med USA. Båda länderna tar fortsatt ut personal för utbildning med stöd av plikt men länderna har också betydande inslag av frivillighet i bemanningen av försvaret.

Danmark är i dag ett av de Natoländer som, tillsammans med USA och Storbritannien, engagerat sig mest i internationella militära operationer. Danmark har hittills gjort bedömningen att det inte finns behov av ett territoriellt försvar i traditionell mening utan prioriterar en strategiskt och operativt rörlig försvarsmakt som i hög grad kan nyttjas i internationella operationer. Den ryska aggressionen mot Ukraina under 2014 har dock väckt ett ökat danskt intresse för säkerheten i Östersjön. Under nuvarande försvarspolitiska inriktning, som sträcker sig mellan 2013 och 2017, avses försvarsanslagen minska med motsvarande 15 procent. Danmarks försvarsbudget uppgick under 2013 till 30 miljarder kronor vilket motsvarade 1,4 procent av BNP.

Det norska försvaret ska verka som en krigsförebyggande tröskel och kunna bidra till Natos kollektiva försvar. Det ska kunna möta hot i såväl närområdet som i internationella operationer. Norge har under 2000-talet successivt påtagligt ökat försvarsanslaget. Under 2013 uppgick Norges försvarsbudget till 47 miljarder kronor vilket motsvarade 1,4 procent av BNP. Det innebär att Norge såväl absolut som i relativa tal är det land i Norden som har högst försvarsbudget. Norge har anskaffat stridsflygplan av typen F-35 för leverans med början 2015. Totalt avser Norge anskaffa ca 50 F-35.

Sverige har idag ett väl utvecklat samarbete med Danmark och regeringen ser goda möjligheter till att detta fördjupas ytterligare. Sverige har sedan tidigare även ett omfattande försvarspolitiskt samarbete med Norge. Det vardagliga utbytet mellan svenska och norska förband är omfattande, inte minst i norr. Ett större utbyte är dock eftersträfvansvärt, bland annat inom övnings- och utbildningsområdet.

Östersjöregionen

Natomedlemskapet och den transatlantiska länken utgör fundamentet i de tre baltiska staternas säkerhetspolitik. Natos kollektiva försvarsgarantier och en amerikansk närvaro i Europa ses som garanten för säkerhet. Även EU-medlemskapet är säkerhetspolitiskt viktigt. Natos försvarsplan för de baltiska länderna liksom lufrumsövervakningen betraktas som viktiga bevis på Natos engagemang i Baltikum.

Såväl Estland som Lettland och Litauen har under senare tid utsatts för allt starkare påtryckningar från rysk sida på olika nivåer. Exempel på detta är olika former av påverkansoperationer genom media och annan riktad kommunikation, gripanden av medborgare och tjänstemän, ifrågasättande av att de i alla avseenden är suveräna stater samt ett aggressivt militärt uppträdande. De baltiska ländernas oro har ökat i och med den ryska aggressionen i Ukraina, den ökade ryska militära förmågan, den ökade övningsfrekvensen och ett mer utmanande militärt agerande från rysk sida. För främst Estland och Lettland är också frågan om den ryskspråkiga minoriteten i de egna länderna viktig i

Prop. 2014/15:109 sammanhanget. Ryssland anklagar ofta länderna för att föra en politik som missgynnar den ryskspråkiga minoriteten och länderna utsätts även för försök till påverkan i övrigt. Litauen har en särskild position utifrån sin roll som transitland till den ryska enklaven Kaliningrad. Samtidigt är länderna till del beroende av Ryssland i olika avseenden, bl.a. som energileverantör, vilket man dock aktivt arbetar för att minska.

De tre länderna har olika förutsättningar och har valt delvis olika vägar i försvarspolitik. Estland har ett värnpliktsförsvar och därtill ett aktivt hemvärn. Satsningarna på försvaret överstiger 2 procent av BNP. Både Lettland och Litauen har lämnat värnplikten men ett återinförande har beslutats i Litauen. Båda länderna har också haft betydligt sämre ekonomiska förutsättningar att utveckla sina respektive försvarsmakter med försvarsbudgetar på under 1 procent av BNP efter att ha drabbats av finanskrisen 2008. Lettland och Litauen har dock som målsättning att inom de närmaste åren öka försvarsanslagens andel av BNP till 2 procent, vilket också möter den målsättning som råder inom Nato.

Tyskland är en global, inflytelserik ekonomisk aktör med en stor försvarsmakt. Landet spelar en viktig roll för säkerheten runt Östersjön och tar ett stort ansvar vid upprättandet av Natos särskilda snabbinsatsstyrka som överenskoms vid Natotoppmötet i Wales 2014. Tyskland har en nyckelroll i den europeiska responsen på den ryska aggressionen mot Ukraina, både i kraft av sin storlek och av sin traditionellt goda relation till Ryssland.

Polen har utvecklats till en av de viktigaste aktörerna i Europa i kraft av sin storlek och sin växande ekonomi. Även Polen har ett starkt säkerhetspolitiskt intresse i Östersjöregionen och är det Natoland som tillsammans med de baltiska länderna har en landgräns mot Ryssland. Polen satsar på att förstärka sitt försvar med bland annat anskaffning av precisionsvapen för markmålsbekämpning på stora avstånd och ett starkt luftförsvar.

Ett närmare samarbete med de baltiska staterna samt med andra länder och aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i regionen. Regeringen vill se ett fördjupat och breddat samarbete med Estland, Lettland och Litauen t.ex. genom en ökad övningsverksamhet. Regeringen ser också möjligheter att utveckla och fördjupa samarbetet med Polen och Tyskland.

USA

Målsättningen för USA är att också i framtiden vara militärstrategiskt och tekniskt överlägset potentiella motståndare. Insikten finns dock om ett ökande beroende av allierade när den egna relativa kapaciteten nedgår. Den globala ekonomiska och säkerhetspolitiska maktförskjutningen bidrar till ett ökat amerikanskt intresse för Asien och Stilla-havsområdet. Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa kommer sannolikt inte att i grunden ändra detta förhållande.

Det transatlantiska samarbetet är dock fortsatt grundläggande för såväl amerikansk som för europeisk säkerhet. Även om USA:s uppfattning är att Europa bör ta ett större ansvar för sitt försvar, sitt närområde och militära operationer utanför Europa, bekräftar USA:s svar på den senaste tidens händelseutveckling att landet fortsatt är engagerat i Europas

säkerhet och värnar den transatlantiska länken. I den reviderade amerikanska nationella säkerhetsstrategin som president Obama överlämnade till kongressen i februari 2015 framhölls USA:s fortsatta engagemang för att stärka alliansen med Europa. Nato är det primära organet för säkerhetspolitiskt samarbete mellan USA och Europa.

Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA fortsätter att vara engagerat i Europa. Många regionala och globala utmaningar kan endast mötas om Europa och USA agerar tillsammans. Regeringen anser att den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet och bör stärkas. EU:s pågående förhandlingar om ett transatlantiskt handels- och investeringspartnerskap (TTIP) med USA är av strategisk betydelse för att stärka den transatlantiska länken.

USA fördömde tidigt Rysslands aggression mot, och kränkning av, Ukrainas territoriella integritet. Landet har gett politiskt och ekonomiskt stöd till Ukraina och infört sanktioner mot Ryssland. USA har även fattat beslut om att bistå Ukraina med viss militär utrustning och utbildning.

Med anledning av det ryska agerandet har den amerikanska militära närvaron i viss mån förstärkts i Europa. En första åtgärd var att USA förde fram flygresurser i Litauen och Polen. Kompanienheter med arméförband grupperades i Polen, Lettland, Litauen och Estland på rotationsbasis. USA har ökat sin närvaro med marina stridskrafter i Svarta havet. Åtgärderna syftar i första hand till att försäkra europeiska Natomedlemmar om det amerikanska engagemanget i Europa. Samtidigt kvarstår den amerikanska pressen på de europeiska allierade att ta ett ökat ansvar för sin säkerhet.

Efter att den irakiska regeringen bett om amerikanskt stöd för att hindra terrororganisationen Isils framryckning i Irak inledde USA i augusti 2014 flyganfall mot rörelsens fästen i norra Irak. I samband med Nato-toppmötet i Wales fattades beslut om att bilda en koalition mot Isil. Från amerikansk sida har man strävat efter att förankra koalitionen i Mellanöstern och Gulfregionen.

Av västländerna kommer endast USA att ha den förmågebredd som krävs för att ensamt kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare eller en större fredsfrämjande operation mot motståndare som aktivt motarbetar operationen. Denna förmåga är global. I och med att USA står för en dryg tredjedel av världens samlade försvarsutgifter och gör omfattande satsningar på forskning och utveckling är bedömningen att USA:s militära dominans på global nivå kommer att bestå under överskådlig tid. USA har också omfattande militära åtaganden på olika håll i världen. Inriktningen från den nuvarande amerikanska administrationens sida är att på sikt minska antalet kärnvapnen och dess roll. Efter amerikansk och rysk ratificering trädde ett nytt bilateralt avtal om kärnvapennedrustning (Strategic Arms Reduction Treaty – START) i kraft 2011. Mot bakgrund av de försämrade relationerna mellan USA och Ryssland samt att det ryska strategiska tänkandet lägger stor vikt vid kärnvapen är det inte sannolikt att några nya kärnvapennedrustningsförhandlingar kan genomföras inom den närmaste framtiden.

Sveriges bilaterala samarbete med USA är av stor betydelse, särskilt mot bakgrund av USA:s viktiga roll för säkerheten i Europa, dess militära förmåga och tekniska kunnande, samt landets viktiga roll i

Prop. 2014/15:109 internationella operationer. Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Eftersom USA är världsledande avseende militär förmågeutveckling bör detta område vara prioriterat för Sveriges försvarssamarbete. Övergripande ändamål bör vara att utveckla Försvarsmaktens förmåga kopplat till interoperabilitet, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling samt internationella operationer.

Ryssland

Utrikes- och säkerhetspolitik

I Rysslands utrikes- och säkerhetspolitik betonas att landets territoriella integritet och nationella suveränitet hotas utifrån. Den säkerhetspolitiska ambitionen är att stärka det Ryssland ser som sin stormaktsstatus, dels i umgänget mellan stater, dels för den ryska ledningens legitimitet inom landet. Utrikespolitiken har ett stort folkligt stöd och nationell suveränitet är av stor betydelse. Ryssland strävar efter att markera en stormaktsposition med alla tillgängliga medel, inklusive militära, och är berett att betala ett högt pris, politiskt såväl som ekonomiskt, för detta. Ryssland är permanent medlem i FN:s säkerhetsråd och förfogar över ungefär hälften av världens kärnvapenarsenal. Den ryska ledningen ser kärnvapnen som en garanti för att kunna hävda en stormaktsposition. Rysslands agerande i sitt närområde inriktar sig inte minst på att begränsa andra aktörers möjlighet att agera i regionen eller påverka den säkerhetspolitiska inriktningen. Samtidigt finns en rädsla för vad som uppfattas som regimomstörtande verksamhet från utländska makter. Västligt stöd till demokratiutveckling bedöms som ett yttre hot i den ryska militär-doktrinen som beslutades i december 2014. De folkliga protesterna i exempelvis Georgien och Ukraina ses som orkestrerade utifrån.

Både konflikten i Georgien 2008 och den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 visar att Ryssland är berett att använda militära medel för att nå politiska mål. Därtill kommer ett flertal oroshårdar och så kallade ”frusna konflikter” i Rysslands närområde, vilka kan utnyttjas av Ryssland för att öka sitt inflytande i sina grannländer. Transnistrien och Nagorno-Karabach är sådana exempel. Den under senare år ökande och alltmer framskjutna ryska militära verksamheten i norra Europa och Östersjön visar också att Ryssland ser militära medel som ett verktyg för att påverka den politiska situationen i sin närmiljö även i fredstid. Oavsett de ryska bevekelsegrunderna för aggressionen mot Ukraina är det oacceptabelt att Ryssland förbehåller sig rätten att olagligen annektera territorier och styra över andra länders säkerhetspolitiska vägval.

Det ryska agerandet befäster bilden av att statsledningen har som ambition att stärka Rysslands maktposition och att Ryssland anser sig ha privilegierade säkerhetsintressen i det forna Sovjetunionen. Aggressionen mot Ukraina påverkar landets relation till Nato och säkrar ett ryskt militärstrategiskt inflytande i Svartahavsregionen. Vidare visar det ryska agerandet att Ryssland är berett att bryta mot folkrätten och ingångna internationella avtal tillsammans med etablerade europeiska principer samt att annektera andra staters territorium för att uppnå sina mål. Detta även om följden blir kraftigt negativa reaktioner från omvärlden som

t.ex. sanktioner som sätter press på en redan svag rysk ekonomi. Känsligheten för internationell kritik och sanktioner begränsas av att den ryska ledningen allt tydligare betonar landets strategiska avskildhet och särskilda roll.

Det är svårt att i dagens läge bedöma hur långt den ryska ledningen är beredd att gå i sin expansiva politik liksom hur mycket Ryssland självt är förmöget att vidmakthålla sina ambitioner givet de växande ekonomiska problemen och omvärldens reaktioner. Rysslands olagliga annektering av Krim utan att officiellt framfört några territoriella anspråk på Ukraina de senaste åren visar på det oberäknliga i den ryska politiken. Detta gör den säkerhetspolitiska utvecklingen än mer svårförutsägbar än tidigare.

Utveckling av Rysslands väpnade styrkor

Ryssland ser sig som omgivet av aktörer som på olika sätt och med olika medel potentiellt hotar landet. Det är grunden för inriktningen av landets försvar. Trots att det nationella försvaret enligt rysk mening har en defensiv inriktning ger den ryska militärdoktrinen stöd för offensivt agerande.

Målet med utvecklingen av de väpnade styrkorna är att skapa förband som är bättre anpassade till de militära uppgifter som Ryssland kan komma att ställas inför och skapa balans mellan de två huvuduppgifterna: att avskräcka och hantera en kvalificerad motståndare samt att hantera lokala konflikter. Denna inriktning fortsätter nu i enlighet med försvarsministeriets utvecklingsplan som sträcker sig till minst 2020.

De tidigare relativt statiska frontförbanden har omformats till förband med hög flexibilitet i syfte att forma behovsanpassade stridsgrupper där förbandsenheter från olika försvarsgrenar och fristående truppslag verkar gemensamt med befintlig personal, utan krav på mobilisering. Ledningsstrukturen för de väpnade styrkorna har förändrats från att tidigare ha varit uppdelad på respektive försvarsgren och fristående truppslag till en gemensam insatsledning.

Inom ramen för pågående utveckling har nya förbandstyper skapats och flera förbandstyper tillförs förmåga att kunna verka i Arktisregionen. Ett av de nya förbanden är baserat i nordvästra Ryssland, nära den finska gränsen och cirka 300 km från Sverige. Ryska förband har ökat sin övningsverksamhet. Övningar genomförs över hela territoriet och inom alla försvarsgrenar och fristående truppslag. Luftlandsättningsgrupperna och andra specialenheter är prioriterade och samövning sker ofta med andra truppslag. I övningsverksamheten har Ryssland visat upp både förmåga och vilja till offensiv insats, exempelvis genom att under övning tillfälligt framgruppera markrobotsystem av typ Iskander (Nato beteckning SS-26 Stone) till Kaliningradsområdet samt genomföra anfallsövningar med strategiskt bombflyg över Östersjön. Parallellt med detta genomförs regelbundna beredskapskontroller som övergår i olika övningsmoment, exempelvis landstigningsövningar. Sammantaget har detta ökat både förbandsenheters och den enskilda soldatens färdigheter. Fram till 2020 kommer tillförsel av modern materiel att ske och förmågan till försvar och angrepp att öka. Ryssland har fortfarande stora personalvolymen och kan inom loppet av månader mobilisera stora konventionella styrkor för ett större krig.

Innehavet av kärnvapen upplevs av Ryssland spela en avgörande roll som garant för landets suveränitet och intention att hävda stormaktsstatus. Strategiska kärnvapen balanserar andra aktörer med strategisk bekämpningsförmåga och taktiska kärnvapen kompenserar för Rysslands upplevda brister i konventionell förmåga, främst precisionsbekämpning. Taktiska kärnvapen finns i en rad olika utförande och är en del i flera taktiska förbands arsenal. Jämfört med andra kärnvapenmakter använder Ryssland i högre grad sitt kärnvapeninnehav, inte minst de taktiska vapnen, som en integrerad del av stridskrafterna för att markera sina intressen mot omvärlden. I det statliga ombeväpningsprogrammet är kärnvapen fortsatt prioriterade vilket understryker betydelsen av denna typ av bekämpningsförmåga. Både stridsdelar och plattformar moderniseras och nyutvecklas och den strategiska såväl som den taktiska förmågan övas regelbundet.

Utvecklingen av ett försvar av Europa mot ballistiska robotar är en fråga av strategisk vikt för Ryssland. Utbyggnaden av ett sådant försvarssystem och dess eventuella förmåga att kunna bekämpa interkontinentala robotar påverkar, enligt Ryssland, negativt den strategiska balansen gentemot USA. Framför allt är det de mobila sjögående komponenterna i systemet som oroar Ryssland.

De senaste årens militära utveckling innebär att den ryska militära förmågan i närområdet har höjts väsentligt jämfört med 2008. Om utvecklingen fortsätter i enlighet med Rysslands nuvarande inriktning kommer förmågan att ytterligare höjas. Även om förbanden inte är fullt bemannade och utrustade visar erfarenheterna från operationerna i samband med Ukrainakrisen att Ryssland har förmåga att snabbt transportera och kraftsamla militära enheter under gemensam ledning och under längre tid i komplexa operationer. Tiden för att kunna förbereda motåtgärder blir därmed kort.

Ekonomi

Ryssland är en av världens största exportörer av olja och världens största gasexportör. Ekonomin baseras till stor del på dessa råvaror, framförallt olja. Den ryska ekonomin brottas med en rad problem såsom omfattande korruption och en eftersatt infrastruktur och är i stort behov av reformer för att utvecklas. Trots detta har få insatser gjorts för att diversifiera ekonomin och energisektorn. Ryssland har en demografisk utveckling där den arbetsföra andelen medborgare minskar samtidigt som andelen pensionärer ökar.

Nedgången i den ryska ekonomin inleddes redan 2012, före sanktionerna till följd av aggressionen mot Ukraina och de fallande priserna på olja. Den ryska ekonomin är sårbar för prisförändringar på i synnerhet olja och de fallande oljepriserna under 2014 har därför drabbat landets ekonomi hårt. Ur ryskt perspektiv är också minskad efterfrågan från landets största exportmarknad för energi, Europa, en riskfaktor och graden av efterfrågesäkerhet är således viktig för Ryssland.

Den ryska ekonomin påverkas både på kort och på lång sikt av aggressionen mot Ukraina. Den del av sanktionerna som förefaller ha drabbat den ryska ekonomin hårdast på kort sikt är kapitalmarknadsrestriktioner som innebär att Rysslands största banker har stora

begränsningar i att agera på den internationella finansmarknaden. Det innebär också brist på kapital för att återfinansiera ryska företags stora utlandsskulder. Det ryska agerandet har också inneburit ett sänkt förtroende för hela den ryska ekonomin och statsledningen hos potentiella utländska investerare vilket i sin tur leder till färre utländska investeringar. Denna effekt kan komma att bestå även om sanktionerna skulle lyftas.

Den ryska ledningen är beredd att göra ekonomiska uppoffringar för att säkerställa sina säkerhetspolitiska målsättningar. Utgifterna för det militära försvaret och övriga organ för skydd av rysk nationell säkerhet utgör cirka en tredjedel av landets statsfinanser, vilket är avsevärt mer än för utbildning respektive sjukvård. Försvar och skydd av nationell säkerhet undantas också från de besparingar som görs i spåren av de ryska ekonomiska problemen. Satsningarna på de väpnade styrkorna har brett stöd hos befolkningen. Försvarsutgifterna bedöms därför fortsatt prioriteras i den ryska statsbudgeten.

Inrikespolitisk utveckling

Regeringen konstaterar att utvecklingen i Ryssland under senare år gått i en auktoritär och repressiv riktning. Genom sitt agerande mot Ukraina signalerar den ryska statsledningen att händelser som de på Majdan i Kiev aldrig kommer att tillåtas i Moskva. Den ryska statsledningen förefaller i allt högre grad bygga sin legitimitet på rollen som försvarare av landet mot yttre hot. Agerandet i Ukraina har stort stöd i Ryssland och har stärkt president Putins ställning. Den ryska retoriken präglas i ökande utsträckning av historiskt tillbakablickande, nationalism och bilden av ett aggressivt väst. Den ryska statsledningen visar genom sina uttalanden och sitt agerande tydliga tecken på revanschism.

Den maktindelning som stipuleras i konstitutionen i en verkställande, en lagstiftande och en dömande makt stämmer inte överens med hur systemet fungerar i praktiken. Den politiska ledningen har stort inflytande över både den lagstiftande och den dömande makten. OSSE:s valövervakare utfärdade allvarlig kritik mot det sätt på vilket valen 2011 och 2012 genomfördes. De rapporterade oegentligheterna initierade omfattande protester i Ryssland.

Sedan dess har den statliga kontrollen över samtliga delar av det ryska samhället ökat samtidigt som medborgerliga fri- och rättigheter begränsats. Endast en systemtrogen "opposition" tillåts verka. Ett systematiskt övertagande av en stor andel av mediaföretagen stärker också statsledningens kontroll över individen och samhället som helhet. Den ökade kontrollen är en del i att garantera den nuvarande statsledningens fortlevnad och begränsa influenser utifrån.

Arktis

I Arktis syns klimatförändringarna tydligt och issmältningen ger en rad geostrategiska följeffekter. Stora intressen inom energi, sjöfart, miljö och säkerhet skapar nya möjligheter men kan också leda till en konkurrens som skulle kunna inverka negativt på den säkerhetspolitiska utvecklingen i Arktis. För det arktiska området finns dock sedan länge väl etablerade institutioner för samarbete.

Ryssland har med Norra marinens baser i Murmanskområdet, inklusive en stor del av landets strategiska kärnvapenförmåga, ett särskilt säkerhetspolitiskt intresse för regionen. Sedan två år tillbaka pågår en rysk militarisering i regionen i form av utbyggnad av militär infrastruktur, ny ledningsstruktur, utveckling av förband med särskild arktisk förmåga samt en markant ökad övningsverksamhet inklusive luftlandsättningsövningar. I den nya militärdoktrinen från december 2014 deklarerade Ryssland för första gången öppet sina militära intentioner i Arktis och nyligen stärktes övervakningsförmågan i området i syfte att kunna följa alla rörelser till sjöss och i luften. Även Kina ökar sin närvaro i området, främst med syfte att säkra handelsintressen i den mån nordostpassagen skulle utvecklas till en alternativ route för den civila sjöfarten.

Mellanöstern och Afrika

I Europas södra och sydöstra grannskap dras stater och institutioner ner i en våldsspiral präglade av inbördeskrig utmed etniska och religiösa gränser med risk också för mellanstatliga konfrontationer. Icke-statliga aktörer utmanar etablerade stater, gränser och institutioner.

Mellanöstern befinner sig i en våldsam omstöpning som bedöms pågå en lång tid framöver. De folkliga upproren i flera länder i Nordafrika och Mellanöstern väckte förhoppningar om en demokratisk utveckling. I något fall, framförallt Tunisien, utvecklas demokratin, medan andra stater återfallit i auktoritärt styrelsekick. På vissa håll saknas ett fungerande styre.

Syrienkonfliktens regionala återverkningar har blivit alltmer kännbara. Den destabiliserar grannländer som Libanon och flyter ihop med de interna konflikterna i Irak. Terroristorganisationen Isil har med stor brutalitet lagt under sig betydande områden av Syrien och Irak och hotar säkerheten i regionen samt kränker grovt de mänskliga rättigheterna. Halva Syriens befolkning befinner sig på flykt, inom eller utom landet. Grannländerna har fått ta emot de flesta flyktingarna.

Många av regionens konflikter är ett uttryck för, och underblåses av, den större motsättningen mellan shia- och sunnimuslimer, med Iran och Saudiarabien som sina främsta respektive företrädare.

Irans kärntekniska program har under många år uppmärksamrats av det internationella samfundet. FN:s säkerhetsråd har antagit ett stort antal resolutioner som slagit fast att Iran brutit mot sina internationella förpliktelser på ickespridningsområdet. Huvudlinjen i det internationella samfundets agerande gentemot Iran är alltså att frågan måste lösas på diplomatisk väg, inom ramen för den återupptagna förhandlingsprocessen.

Samtidigt påverkas utsikterna till fred i regionen av den israelisk-palestinska konflikten, där fredsprocessen avstannat och en tvåstatslösning bedöms som alltmer hotad.

Väpnade konflikter och fattigdom i kombination med klimatförändringarna underminerar några av Afrikas svagaste stater i Sahel och Afrikas horn, samtidigt som naturrikedomar bidrar till konflikter i andra delar, exempelvis östra Kongo (DRK). Det senaste decenniets ekonomiska tillväxt i delar av Afrika har, liksom utvecklingen

av afrikanska institutioner för krishantering och konfliktlösning som Afrikanska unionen, bidragit till en ökad afrikansk förmåga att hantera konflikterna på den egna kontinenten. Trots detta utgör Afrika fortsatt den viktigaste arenan för internationell konfliktlösning under FN:s ledning och i nära samarbete med de afrikanska organisationerna. Majoriteten av EU:s krishanteringsinsatser sker i Afrika.

Asien

Asiens växande ekonomiska, militära och politiska makt kommer att vara av avgörande betydelse för den globala geo- och säkerhetspolitiska utvecklingen. Kontinentens andel av världens försvarsutgifter ökar och världens fem största importörer av vapen under perioden 2008-2012 var asiatiska länder. Det finns omtvistade områden i bland annat Syd kinesiska havet, Öst kinesiska havet mellan Indien och Pakistan, mellan Japan och Ryssland samt mellan Indien och Kina. Spänningar förekommer även över Taiwan-sundet samt på koreanska halvön. Flera av de olösta konflikter och spänningar som existerar i regionen riskerar att få globala konsekvenser, t.ex. om handelsvägar blir mer riskfyllda att använda eller till och med skärs av. Att finna en fredlig lösning på de många gränsfrågor och konkurrerande anspråk som finns i Syd- respektive Öst kinesiska havet kommer att vara en av de viktigaste säkerhetspolitiska utmaningarna. Asien har samtidigt svaga institutioner för konfliktlösning. Nordkoreas kärnvapeninnehav och politik utgör fortsatt ett allvarligt hot.

USA har fortsatt starka intressen i Asien och har sedan tidigare angett som långsiktig prioritering att förstärka allianser och partnerskap i regionen. En större konfrontation i regionen skulle kunna få säkerhetspolitiska konsekvenser i Europa då den skulle kunna leda till en omprioritering av amerikanska intressen och resurser till Asien. Risken för ett fullskaligt krig i regionen bedöms dock fortfarande som låg.

Ryssland genomför en satsning på utveckling i Fjärran Östern, men än så länge med begränsat resultat. Ryssland och Kina har under en längre tid valt att bevara en form av strategisk säkerhetspolitisk balans. USA:s prioriteringar i Asien samt pågående sanktioner mot Ryssland kan öppna upp för ett utökat samarbete mellan Ryssland och Kina.

Den ryska Stilla havsmarin, med uppgift att skydda landet mot angrepp från öster, tillhör de delar av ryska försvaret som har hög prioritet och omsättning av de strategiska vapensystemen har inletts. Asien är en viktig marknad för rysk vapenexport och flera omfattande samarbeten pågår med länder i regionen.

4.4 Organisationer

FN

Säkerhetspolitiken bör genom vårt stöd till FN bidra till global fred, säkerhet och utveckling. FN har en central roll och ger internationell legitimitet för hanteringen av konflikter i världen. De principer för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet och det är angeläget att slå vakt om

dessa. FN:s säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det är det enda organ som kan ge folkrättsgrundande och universella mandat för fredsfrämjande insatser samt införande av sanktioner. FN är garant för den globala säkerhetsordningen och är som sådan avgörande för Sverige.

Sverige har en lång tradition av stöd till FN och är aktiv inom FN:s samtliga områden som fred och säkerhet, utvecklingspolitik och mänskliga rättigheter. Sverige har ett stort intresse av ett starkt och effektivt FN. Sverige har ett starkt engagemang i frågor som rör FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter, liksom 1612 om barn i väpnade konflikter. Dessa resolutioner bör beaktas i all verksamhet som rör internationella krishanteringsinsatser. Sverige kandiderar till en plats i FN:s säkerhetsråd 2017-18.

FN:s insatser

FN påbörjade i början av 2000-talet reformer och förstärkningar av sin förmåga att på strategisk nivå leda insatser. Detta arbete har visat sig otillräckligt. Arbetet med de fredsfrämjande operationerna befinner sig fortfarande i en reformfas som syftar till att säkerställa tillgång till mer kvalificerad trupp till en lägre kostnad. Generalsekreteraren aviserade därför 2014 att han avsåg genomföra en ny översyn av FN:s fredsoperationer med hjälp av en hög-nivå panel ledd av Östtimors före detta president José Ramos-Horta. Med fredsoperationer avses i detta sammanhang både FN:s fredsfrämjande operationer och särskilda politiska insatser (Special Political Missions, SPM). Panelen kommer att presentera sin rapport i maj i år, varefter generalsekreteraren kommer att lämna en egen rapport, inklusive rekommendationer, till generalförsamlingen. Panelen studerar bland annat hur man bäst säkerställer tillgången till mer kvalificerad trupp till en lägre kostnad. Samarbetet med regionala och subregionala organisationer, såsom EU, Nato och Afrikanska unionen, får en allt större betydelse i FN:s fredsbyggande verksamhet.

Antalet personer som deltar i FN-ledda insatser har ökat under de senaste tio åren. FN:s insatser är spridda över tre kontinenter, merparten av insatserna genomförs i Afrika.

Dagens konflikter har blivit alltmer komplicerade. FN ställs ofta inför asymmetriska hot med snabba eskalationsförlopp inom ramen för regionala konflikter präglade av inbördeskrig. Hanteringen av dessa kräver robusta mandat och ställningstagande istället för oberoende i förhållande till de stridande parterna. Vidare krävs en bredd av insatser från säkerhetssektorreform och demobilisering till fredsbyggande och stabilisering. För att möta de växande utmaningar FN:s fredsfrämjande verksamhet står inför finns ett behov av de kvalificerade förmågor som framförallt västländerna har.

Sedan 2014 deltar Sverige med en väpnad styrka inom ramen för FN:s insats i Mali (the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA). Målet för den svenska insatsen är att bidra till att uppfylla MINUSMA:s mandat enligt FN:s säkerhetsrådsresolution 2164. Det svenska deltagandet i MINUSMA

svarar mot ett tydligt efterfrågat stöd till FN:s verksamhet. Huvuddelen av det svenska styrkebidraget utgör en del av insatsens underrättelseenhet med tillhörande stödenheter.

Sverige bör fördjupa och förstärka FN:s förmåga genom ökat svenskt deltagande i FN-ledd fredsfrämjande verksamhet. Det kan, inom ramen för befintliga resurser, ske genom ökat deltagande i operationer men även genom t.ex. bidrag till kapacitets- och konceptutveckling samt utbildningsstöd inom FN:s ram. Sverige bör tillsammans med de övriga nordiska länderna fortsätta att verka för gemensamma nordiska styrkebidrag till FN, antingen i form av integrerade bidrag eller genom att inbördes rotera ansvaret för en specifik del av en FN-ledd operation.

EU

EU är en politisk allians där medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Samarbetet i EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Europeiska unionen bidrar till fred och säkerhet i sitt närområde och globalt. Dess fördel är den stora bredd av olika verktyg: diplomati, bistånd, handel samt militära och civila krishanteringsförmågor som unionen har till sitt förfogande. EU:s förmåga att agera som en säkerhetspolitisk aktör är en funktion av medlemsstaternas resurser, sammanhållning och politiska vilja. Utvecklingen i Ukraina och de påföljande sanktionerna som reaktion på den ryska aggressionen har belyst EU:s breda förmåga till freds- och säkerhetsfrämjande åtgärder. På bland annat svenskt initiativ upprättade EU en civil rådgivande insats till stöd för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (EUAM Ukraina). Trots medlemsstaternas olika utgångspunkter har enighet uppnåtts i att införa sanktioner mot Ryssland. Regeringen betonar vikten av att denna enighet består.

De senaste åren har utmaningarna samtidigt varit tydliga avseende utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Dessutom har den pågående ekonomiska och finansiella krisen upptagit den politiska uppmärksamheten och EU:s militära insatsverksamhet har huvudsakligen fokuserats till genomförande av redan beslutade insatser. Europas stats- och regeringschefer beslutade 2013 att behandla GSFP-frågor på ett av Europeiska rådets möten. Detta innebar att frågorna blev föremål för förnyat intresse. Sverige deltar i arbetet i den europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency - EDA). Inom ramen för EDA samarbetar länderna i frågor som rör förmågeutveckling, försvarsmateriel, forskning och försvarsindustri. Det är viktigt att försvarssamarbetet utvecklas då det bidrar till att höja de europeiska ländernas försvarsförmåga.

Regeringen betonar, mot bakgrund av den ryska aggressionen mot Ukraina, vikten av ett starkt europeiskt samarbete med den Europeiska unionen som kärna. Regeringen anser att EU bör stärkas som säkerhetspolitisk aktör, bland annat genom att utveckla EU:s förmåga att planera, leda och genomföra civila och militära krishanteringsinsatser. Sverige bör aktivt bidra till den konceptuella utvecklingen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och fortsätta att bidra till EU:s civila och militära krishanteringsinsatser. Samarbetet mellan EU

Prop. 2014/15:109 och FN är fortsatt av central betydelse och EU:s militära operationer har hitintills genomförts med stöd av mandat från FN:s säkerhetsråd.

Det är vidare fortsatt viktigt att verka för ett konstruktivt samarbete mellan EU och Nato för att undvika onödig duplicering inom såväl europeisk förmågeutveckling som bidrag till internationell krishantering. Mot bakgrund av händelseutvecklingen i Ukraina har rollerna för EU och Nato förtydligats. EU har intagit en central roll i samordningen av den politiska responsen samt utformningen av de ekonomiska sanktionerna medan militära återförsäkringsåtgärder organiserats genom Nato.

Nato

Natos roll för europeisk säkerhet

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive för Sverige och vårt närområde. Grunden för Nato och dess medlemmar är fortsatt de ömsesidiga försvarsförpliktelserna enligt artikel fem i Washingtonfördraget. Nato utgör det viktigaste forumet för en bred säkerhetspolitisk dialog mellan USA och Europa. En väl fungerande transatlantisk relation är viktig för säkerheten i Sveriges närområde.

Nato har genomgått omfattande förändringar i flera faser sedan alliansen bildades. I mitten av 1990-talet skiftade alliansens verksamhet till att alltmer bestå av militär krishantering utanför det egna territoriet, som kulminerade i ansvaret för den militära operationen i Afghanistan (International Security Assistance Force - ISAF). Samtidigt utvidgades alliansen och flera av de nya medlemmarna i Central- och Östeuropa tillhörde tidigare Warszawapakten. Vid toppmötet 2010 antog Nato ett nytt strategiskt koncept där det kollektiva försvaret bekräftades i ljuset av utvecklingen av nya förmågor som missilförsvar och cyberförmågor samtidigt som det internationella engagemanget och Natos roll som krishanteringsaktör bibehölls. I takt med att avvecklingen av Isaf inleddes förstärktes dock inriktningen mot kollektivt försvar. Toppmötet i Chicago 2012 lade grunden och inriktningen för alliansens satsningar på Natos fortsatta förmågeutveckling och bibehållen interoperabilitet av framtida styrkor.

Den ryska aggressionen mot Ukraina, inklusive den olagliga annekteringen av Krim, som inleddes 2014, förändrade förutsättningarna i grunden. Händelseutvecklingen förstärkte alliansens fokus på det kollektiva försvaret och fördjupade den interna sammanhållningen. Natos medlemsländer visade solidaritet inom alliansen genom ett ökat militärt stöd till allierade, bl.a. i form av s.k. återförsäkringsåtgärder.

Natos toppmöte i Wales 2014 bekräftade denna tyngdpunktsförskjutning. Natos kärnuppgifter, kollektivt försvar, krishantering och säkerhet i samverkan, som återfinns i Natos strategiska koncept från 2010 ligger fast men tonvikten har förskjutits till att återigen ställa kollektivt försvar i centrum för alliansens militära verksamhet. Detta skedde parallellt med utfasningen av Isaf och lanseringen av en mindre utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan (Resolute Support Mission – RSM). Alliansen antog vid mötet ett åtgärds paket som ska

svara mot de förändringar som skett vid Natos gräns- respektive intresseområden (Readiness Action Plan) och syftar till att stärka Natos kollektiva försvar. Mötet fattade även beslut om en gemensam målsättning om ökade försvarssatsningar för att succesivt nå målet att medlemsländerna ska lägga 2 procent av BNP på försvar. Detta är en viktig fråga för USA, varför kraven på övriga företrädesvis europeiska allierade kan förväntas öka. Vid Wales-mötet konstaterade de allierade dessutom att förutsättningar för ett strategiskt partnerskap mellan Nato och Ryssland inte existerar i dagsläget och att allt samarbete som en konsekvens av detta frusits, med undantag för möjligheten att föra en politisk dialog.

Sveriges partnerskap med Nato

Sveriges partnerskap med Nato har fördjupats och breddats avsevärt sedan samarbetet inleddes 1994 inom ramen för Natos Partnerskap för fred (PFF). Sverige har idag ett omfattande och väl utvecklat samarbete med Nato inom partnerskapets ram. Inom PFF har ett antal verktyg för ökad interoperabilitet och förmågeutveckling erbjudits partners. Sverige deltar exempelvis i övningar, planerings- och översynsprocessen (Planning and Review Process - PARP) samt Natos certifieringsmekanism. Detta har bidragit till att utveckla Försvarsmaktens interoperabilitet, vilket underlättar vår samverkan med andra nationer i olika operationer. Ett politiskt dialogformat har kopplats till det militära samarbetet genom det euroatlantiska partnerskapsrådet (Euro-Atlantic Partnership Council - EAPC). Sveriges deltagande i Natoleda operationer, i synnerhet Isaf i Afghanistan, har pekat på ytterligare behov av ett fördjupat samarbete för att utveckla interoperabilitet. Sveriges betydande bidrag till Natoleda insatser, utöver Isaf också i Kosovo/KFOR och över Libyen/OUP, har också bidragit till att öka Sveriges insyn och inflytande som partner. I samband med att allierade och partners inledde en utfasning av sitt militära engagemang i Afghanistan bedömde Nato att det uppstod stora utmaningar med att vidmakthålla interoperabiliteten inom alliansen men också med partners. Därför lanserades 2012 ett initiativ (Connected Forces Initiative - CFI) i vilket Natos snabbinsatsstyrka (NATO Response Force - NRF) utgör motorn för ett närmare samarbete inom utbildning och övningar samt teknologiutveckling. Sedan 2013 deltar Sverige som partner med bidrag till Natos snabbinsatsstyrka.

Partnerskapet med Nato innehåller även aktiviteter inom områdena civil krisberedskapsplanering, säkerhetsfrämjande kapacitetsstöd samt Natos implementering av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter, liksom 1612 om barn i väpnade konflikter. Ett konkret svenskt bidrag är det nordiska centret för genderfrågor i militära operationer, som har utsetts till särskild resurs för Nato på detta område.

Sverige undertecknade den 4 september 2014 ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd (Host Nation Support - HNS). Avtalet syftar till att säkerställa att värdlandet kan lämna effektivt stöd för militär verksamhet på sitt territorium i samband med övningar, krishanteringsinsatser eller andra insatser. Ett avtal om värdlandsstöd skapar

Prop. 2014/15:109 förutsättningar för att öka förmågan att ge och ta emot militärt stöd i linje med den solidariska säkerhetspolitiken och förenklar övnings-samarbetet. Avtalet förutsätter vissa lagändringar och en lagstiftningsprocess är påbörjad. Avtalet kommer därför att underställas riksdagen innan det kan träda i kraft. Regeringen anser att det är prioriterat att vidta de förberedelser som behövs för att säkerställa att Sverige, vid tidpunkten för ikraftträdandet, kan uppfylla sina åtaganden enligt samförstånds-avtalet med Nato om värdlandsstöd.

Partnerskapet med Nato utvecklas utifrån gemensamma intressen och behov. Nato är den enda organisation som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser. Sveriges samarbete med Nato är avgörande för att utveckla den svenska försvarsmakten både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra operationer i och utanför närområdet. För Sverige är behovet av att fortsatt utveckla Försvarsmaktens förmåga därför en viktig utgångspunkt för Nato-samarbetet.

Därtill utgör Nato fortsatt det viktigaste forumet för den transatlantiska länken. Regeringens ambition att fortsätta fördjupa Sverige säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten med våra Nato-allierade grannländer understöds också av ett utvecklat partnerskap med Nato. Sveriges samarbete med Nato begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser.

Sverige och Finland har sedan en längre tid verkat för att skapa möjlighet till differentierade partnerskap som, i dialog med Nato, anpassas utifrån varje enskilt lands specifika vilja, behov och förmåga. I detta hänseende var medlemskapet i PFF inte tillräckligt flexibelt. Detta har bejakats av Nato. Vid toppmötet i Wales inbjöds en mindre grupp länder, bland dem Sverige och Finland, att fördjupa och skräddarsy samarbetet utifrån respektive lands individuella utgångspunkter inom ramen för ett särskilt program (Enhanced Opportunities Programme – EOP). Regeringen bedömer att svenska intressen och behov av ett utvecklat partnerskap potentiellt kan tillgodoses genom EOP. De möjligheter som ett differentierat partnerskap erbjuder för att bidra till insyn och inflytande, stärkt politisk dialog, bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet bör utnyttjas i full utsträckning.

Inom ramen för det fördjupade partnerskapet önskar regeringen utveckla en politisk dialog kring säkerheten i vårt närområde och kring aktuella säkerhetsutmaningar i världen. Regeringen avser att öka svenskt deltagande i Natos mest avancerade och komplexa övningar, framför allt inom ramen för Natos snabbinsatsstyrka, samt i Natos återkommande storskaliga övningar. Sverige bör i detta sammanhang följa och i relevanta delar delta i Natos översyn av NRF och utvecklingen av NRF som instrument. Det är av särskild vikt att delta i Natos övningsprogram i Sveriges närområde. Regeringen vill verka för att Sverige, i andan av det fördjupade partnerskapet och i syfte att skapa en långsiktig förutsägbarhet, bereds tillfälle att delta så tidigt som möjligt i planerings- och beslutsfattande processer för övnings- och utbildningsverksamhet där vi deltar, i synnerhet verksamhet som planeras genomföras i vårt närområde. Detta gör det möjligt att ur ett nationellt perspektiv koordinera med vår egen långsiktiga övnings- och utbildningsplanering.

Fortsatt utvecklad dialog med Nato om det svenska försvarets reform, försvarsmaktsplanering och krisberedskap är prioriterat liksom ett behovsstyrt informationsutbyte i andra frågor av gemensamt intresse. Det är fortsatt prioriterat att delta i aktiviteter som syftar till att öka allierades och partners interoperabilitet genom övning och utbildning liksom att delta i projekt inom ramen för Natos Smart Defence i syfte att främja en effektivare resursanvändning. Regeringen anser vidare att Sverige bör vidmakthålla och fortsätta att utveckla en hög samarbetsnivå i internationell krishantering samt öka svensk närvaro i de av Natos militära och civila strukturer som är av relevans för Sverige. Inom ramen för ett utvecklat internationellt samarbete avseende cybersäkerhet anser regeringen att ett samarbete med Nato är av stor vikt. Ett förstärkt samarbete med Nato i frågor om civil krisberedskapsplanering är också viktigt.

OSSE

OSSE är världens största regionala säkerhetsorganisation med 57 deltagande stater i Europa, Kaukasus, Centralasien och Nordamerika. OSSE verkar för att främja säkerhet och stabilitet i regionen utifrån en brett definierad syn på säkerhet som omfattar såväl militär rustningskontroll som mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och demokrati. Organisationens särskilda styrka ligger bl.a. i dess breda krets av deltagande stater, den konfliktförebyggande verksamheten, det breda spektrumet av institutioner och instrument som medger snabb och flexibel konflikthantering samt den utbredda fältnärvaron.

OSSE har blivit en viktig arena för det internationella samfundets praktiska och normativa hantering av den pågående konflikten i Ukraina, orsakad av den ryska aggressionen. Genom befintliga strukturer och instrument, som på kort varsel har kunna anpassa sin verksamhet till det kritiska läget i Ukraina, har OSSE visat sitt mervärde. Sedan mars 2011 verkar OSSE:s särskilda observatörsmission i Ukraina (Special Monitoring Mission to Ukraine - SMM). Sverige har bidragit finansiellt och med personal till missionen. Det är centralt att SMM ges möjlighet att fullfölja sitt mandat. Inom den militärpolitiska dimensionen genomfördes under våren 2014 en rad aktiviteter i Ukraina, dels på begäran av Ukraina, dels initierade av OSSE:s deltagande stater. Sverige deltog, inom ramen för Wiendokumentet, i observatörsbesök på inbjudan av Ukraina, samt genomförde verifikationsaktiviteter och flygningar inom ramen för fördraget om inspektionsflygningar (Treaty on Open Skies) som reglerar möjligheten att genomföra spaningsflygningar över varandras territorier.

Den europeiska säkerhetsordningen är till stor del kodifierad i OSSE:s grunddokument, som stipulerar OSSE:s principer och de deltagande staternas politiska åtaganden. Ryssland har under senare år alltmer öppet ifrågasatt OSSE och dess fokus på det breda säkerhetsbegreppet. Dessa handlingar och det ryska agerandet i Ukraina riskerar att underminera OSSE:s principer och utgör ett allvarligt hot mot den europeiska säkerhetsordningen. Sverige bör fortsatt aktivt stödja OSSE och verka för att upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen.

Prop. 2014/15:109 Ryssland suspenderade 2007 sitt deltagande i det konventionella rustningskontrollavtalet (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe – CFE), som begränsar innehavet av, och skapar öppenhet kring, konventionella militära styrkor. Sedan dess har avtalet inte fungerat. Wiendokumentet och fördraget om inspektionsflygningar är fortsatt viktiga instrument för främjande av transparens och förutsägbarhet inom ramen för rustningskontroll i Europa. Den ryska aggressionen i Ukraina påverkar dock i ökad grad instrumentens efterlevnad. Framförallt Wiendokumentet är i behov av modernisering för att bättre reflektera dagens militära strukturer och materiel.

4.5 Tematiska säkerhetshot

Påverkanskampanjer och informationskrigföring

En påverkanskampanj används för att påverka en statsledning, befolkning, eller särskilt utpekade målgrupper. Inom ramen för en påverkanskampanj genomförs påverkansoperationer. Genom påverkansoperationer kan en för egna syften fördelaktig bild av olika skeenden förmedlas. Andra aktörer kan hållas i osäkerhet avseende strategiska mål. Den kan också användas för att dölja styrkor eller svagheter, eller syfta till att inge en känsla av uppgivenhet. Genom att på detta sätt påverka ett lands säkerhetspolitiska ställningstaganden samt minska försvarsvilja och försvarsförmåga kan de egna strategiska målen uppnås utan väpnad konflikt, alternativt att den egna militära handlingsfriheten ökar om en väpnad konflikt blir nödvändig.

En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av kanaler används, såväl öppna som dolda. Den kan inkludera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel, både öppet och dolt, för att nå så stor effekt som möjligt. Officiella talespersoner för fram vissa budskap som är koordinerade med nyhetsförmedling i media. Det kan kompletteras med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer såsom fiktiva personer i sociala medier, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter. På detta sätt kan exempelvis vinklad, vilseledande eller oriktig information förmedlas som påverkar mottagarens vilja, förståelse, beteenden och attityd.

Sverige, liksom våra grannländer, är redan idag utsatt för påverkansoperationer som syftar till att påverka vår säkerhetspolitik. Dessa typer av operationer riktas mot vår handlingsfrihet och oberoende och kan därmed innebära att vår suveränitet utmanas. När våra grannländers suveränitet undergrävs påverkas även Sverige negativt.

Militära informationsoperationer är ett snävare begrepp. De kan utföras genom åtgärder på cyberarenan, telekrigföring, vilseledning, informationsspridning eller särskild övningsverksamhet med reguljära förband.

Företeelserna ovan är inte nya, men utveckling av metod och teknik i samverkan med samhällets utveckling har ökat möjligheterna att genomföra dem.

Hoten och riskerna inom cybersäkerhetsområdet kan vara mycket komplexa och svåra att hantera. Genom den digitala informationen som delas och möts i cybersäkerhetsområdet blir både möjligheterna och riskerna såväl som hoten alltmer framträdande vilket gör vårt samhälle mer sårbart. Ett it-angrepp är en medveten handling med en antagonistisk viljeyttring från en motståndare som avsiktligt vill visa sin förmåga eller åsamka skada. Riktade angrepp såväl inom som mot cybersäkerhetsområdet kan utföras av både statliga och icke-statliga aktörer.

Effekterna av ett antagonistiskt it-angrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp. Cyberoperationer har utvecklats till att utgöra ett separat antagonistiskt hot, liksom cyberspionage, såväl som ett av flera militära maktmedel.

Ett it-angrepp kan inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära metoder. Sådana angrepp kan hota en stats handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet. I vissa fall, som när ett it-angrepp ger upphov till fysiska skador kan det vara att betrakta som ett väpnat angrepp.

Terrorism

Terrorism förekommer och har förekommit i alla världsdelar, t.ex. i form av regionala separatistorganisationer och grupper som hänvisar till religiösa motiv och politisk extremism samt ensamagerande terrorister. De flesta terroristhandlingar under 2000-talet har skett i konflikttrubbade områden. Terroristattentat utförda av militanta islamister har i huvudsak skördat offer i Irak och Pakistan. I västvärlden har New York, Madrid, London, Paris och Boston drabbats av terroristhandlingar. I Norden har Norge drabbats av attentaten i Oslo och på Utøya. Danmark och Sverige har varit utsatta för allvarliga attentatsförsök genom planeringen av attentat mot Jyllandspostens redaktion respektive självmordsbombning i Stockholm. Under 2015 har såväl Paris som Köpenhamn drabbats.

Den internationella terrorismens målsättning att skada liv och hälsa samt nå medial uppmärksamhet kan komma att breddas till angrepp mot samhällsviktiga funktioner. Utvecklingen inom cyberområdet breddar antalet tillgängliga metoder och öppnar upp för nya sårbarheter. Det finns anledning att befara att dessa metoder kommer att användas i terroristsyfte i framtiden.

Massförstörelsevapen

Även om det finns misstankar om att fortsatt utveckling av offensiv förmåga sker i en handfull länder bedöms risken för att någon stat i nuläget ska använda biologiska eller kemiska stridsmedel mot en annan stat som låg. Risken för en begränsad insats med kemiska stridsmedel med inkapaciterande effekt, där avsikten inte är att döda den som utsätts, bedöms vara högre. Bristande säkerhet vid anläggningar kan innebära att kritisk kunskap och information såväl som materiel överförs till icke-statliga aktörer för oönskad användning. Information om tillverkning, stabilisering och utspridning av biologiska eller kemiska ämnen finns

Prop. 2014/15:109 även i ökad utsträckning tillgänglig. Därutöver har konstaterats att kemiska vapen används under inbördeskriget i Syrien.

Kärnvapen tillmätts åter en stor säkerhetspolitisk roll. Även om sannolikheten för ett globalt kärnvapenkrig bedöms vara liten kan risken för användning av kärnvapen, eller hot om detsamma, i regionala eller lokala konflikter komma att öka, även i eller i anslutning till vårt närområde. Olika former av rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder har lett till viss transparens och förutsägbarhet när det gäller de fem erkända kärnvapenmakterna, men taktiska kärnvapen omfattas inte av dessa åtgärder. Bristande transparens kring kärnvapnen och vapnets roll i militärdoktriner hos stater utanför icke-spridningsfördraget (Non Proliferation Treaty – NPT) som har eller anses ha kärnvapenkapacitet medför en högre grad av osäkerhet och därmed en större risk för felbedömningar.

4.6 Sveriges militärstrategiska läge

Militärstrategiska utgångspunkter

Utövandet av militärt våld

Vid sidan av politiska, ekonomiska och andra medel kvarstår väpnat våld som ett vid återkommande tillfällen använt instrument för stater och andra aktörer för att uppnå sina mål. För i stort sett alla världens stater är också upprätthållandet av egna militära styrkor en kärnuppgift och ett medel för att redan i fredstid slå vakt om suveränitet och territoriell integritet. Våldsanvändning i hela skalan upp till krig är med andra ord även i dagens värld ett av de verktyg som stater och andra aktörer använder för att uppnå sina målsättningar, även om norra Europa under en längre tid varit förskonat från detta.

Militärt våld används i regel i kombination med andra medel, som politiska utspel och ekonomiska åtgärder. Förutom det direkta resultatet söks signaleffekter. I takt med globaliseringen och möjligheten att sprida information snabbare och bredare har bilder eller berättelser om krig och krigsföring kommit alltmer i fokus.

Den ryska aggressionen mot Ukraina, och särskilt agerandet vid övertagandet av Krim, är exempel som har beskrivits som hybrid-krigföring eller icke linjär krigföring. Oavsett hur krigföringen benämns så förblir grunden att med till buds stående medel påverka motståndaren i de dimensioner som bedöms nödvändiga. En beslutsam och långsiktig aktör kan inleda påverkanskampanjer lång tid före eventuellt väpnat våld för att påverka utvecklingen i det man anser vara en gynnsam riktning samt skapa handlingsfrihet inför möjliga framtida händelseförlopp. På så sätt kan, som konstateras ovan, de egna målen nås utan användandet av militärt våld, alternativt en senare militär operation underlättas.

Den ryska olagliga annekteringen av Krim och aggressionen i östra Ukraina innefattade en kombination av informations- och påverkansoperationer, ekonomiska påtryckningar, vissa väpnade insatser och en i övrigt tydlig militär närvaro. Ryssland lyckades initialt sänka den ukrainska politiska viljan att göra militärt motstånd och försena den ukrainska militära responsen. På detta sätt kunde territorium annekteras

utan strid och utan att det uppstod en internationell enighet om att väpnad konflikt förelåg. Prop. 2014/15:109

Två grundkomponenter i strategisk planering är tid och handlingsfrihet. Handlingsfrihet bygger på att utifrån hur ett förlopp än gestaltar sig, med tillgängliga resurser snabbt kunna förändra styrkeförhållandena på slagfältet. På så sätt kan kraftsamling och överraskning uppnås. Den som planerar för att inleda en väpnad konflikt har initiativet och strävar efter att initialt styra händelseförloppet. Detta underlättas av en reell eller upplevd militär överlägsenhet hos motståndaren som då, trots att den är utsatt för en lågintensiv aggression, kan avskräckas från att försvara sig. Det ger i sin tur angriparen handlingsfrihet att, förutom att nå ett militärt avgörande om så bedöms lämpligt, styra nivån på konflikten. Det underlättas också genom vilseledning avseende exempelvis angriparens strategiska målsättningar. Därmed försvåras en samlad respons, såväl nationell i den angripna staten som internationellt.

Militärt agerande idag är ett sätt att skapa förutsättningar för största möjliga handlingsfrihet längre fram i tiden. Det ställer krav på vår förmåga att förstå de säkerhetspolitiska sammanhangen och tolka militär verksamhet. Det senare ställer i sin tur krav på analysförmåga och tillgång till underrättelser.

De senaste decenniernas västliga militära utveckling har präglats av expeditionära operationer, ofta inom ramen för multilaterala krishanteringsinsatser. Dessa har styrts av låg risktagning där förlusttoleransen för egen personal varit låg och strävan att vara militärt överlägsen varit hög. De militära satsningarna har prioriterat pågående operationer och militärteknologisk utveckling. Trenden avseende militära förmågor har gått mot ett fokus på teknisk och personell kvalitet, ofta på bekostnad av volym.

Den konventionella militära överlägsenheten har också medfört att västvärlden utvecklat nya krigföringskoncept. Detta har exempelvis gjort att kontinuerlig närvaro i luften över operationsområdet, med verkansdelar och understödande funktioner, blivit en förutsättning för genomförande av de senaste årens militära operationer. Västvärldens konventionella överlägsenhet i de operationer som genomförts har också gjort att dess motståndare har satsat på asymmetrisk krigföring.

För att möta den västerländska krigföringen har resursstarka aktörer, främst Kina och Ryssland, utvecklat koncept och förmågor. Dessa innefattar bl.a. långräckviddiga sensorer och vapen som ska försvåra västs möjlighet att komma in i, respektive verka i, konfliktområden. Dessa alternativa förmågor har genom vapenspridningen börjat komma mindre stater och icke-statliga aktörer till del och kan förväntas prägla framtida väpnade konflikter.

Militärgeografi

Kontroll av sjö- och luftvägarna i Östersjön är av strategisk betydelse. Östersjön karaktäriseras bl.a. av ett flertal strategiskt viktiga förträngningar och många kuststater. Alla stater utom Ryssland har ett begränsat operativt djup, särskilt i östvästlig riktning. Den militära infrastrukturen är relativt välutbyggd, t.ex. när det gäller marina baser och flygbaser samt sensor- och ledningssystem.

Kolahalvön och transportvägarna ut i Nordatlanten samt möjligheter till fri passage in i och ut ur Östersjön är av stor strategisk betydelse för Ryssland. Eftersom huvudsakliga befolkningscentrum och ekonomisk tyngdpunkt ligger i västra Ryssland, utgör Östersjöregionen ett vitalt militärgeografiskt område för försvar av landet. Därtill är Östersjön den viktigaste sjötransportleden för försörjningen av Ryssland.

Även för övriga stater i Nordeuropa är Östersjön, inklusive dess inlopp, vitalt för det egna försvaret samt för att kunna ge och ta emot militär hjälp. Att säkerställa förbindelser i händelse av kris eller konflikt kräver säkra luft- och sjövägar. Ett framskjutet luftförsvar med avancerade mark- eller fartygsbaserade luftvärnssystem och stridsflyg är viktiga för att skapa eftersträvad handlingsfrihet och möjliggöra operationer i regionen. Med tanke på utvecklingen i vår omvärld i allmänhet och i Östersjöområdet i synnerhet är Gotland av särskild betydelse. Den aktör som behärskar Gotland och där baserar bekämpningssystem ökar sina möjligheter att kontrollera sjö- och luftvägarna över Östersjön. Det innebär en sårbarhet för möjligheten att förstärka försvaret av de baltiska staterna genom sjötransporter över Östersjön och understöd av luftstridskrafter. Även inloppen till Östersjön är av samma skäl av strategisk betydelse.

Efter Ukraina och dess omgivning framstår Östersjöregionen som det område som tydligast exponerats för en ökande militär verksamhet från rysk sida. Det är också där som ryskt territorium direkt gränsar till EU och Nato. Det faktum att Sverige i högre grad än tidigare befinner sig i en säkerhetspolitisk frontzon påverkar Sveriges militärstrategiska läge.

Militärstrategiskt läge

Ryssland har under den senaste tiden flyttat fram sina positioner, inte minst de militära, utifrån sina geopolitiska ambitioner, för att hävda starka intressen i Östersjöområdet. Rysslands syn på vikten av Östersjöområdet förstärks av dess geostrategiska läge, betydande regionala militära basstrukturer, självpåtagna ansvar för ryskspråkiga minoriteter i de baltiska staterna samt den stora säkerhetspolitiska vikt landet fäster vid naturresurser och transportleder. Genom tillkomsten av energiinfrastruktur och nybyggnation av ryska hamnar ökar Östersjöregionens betydelse som transportled för rysk energi och handel. Gasledningen genom Östersjön är av särskild vikt i sammanhanget och påverkar genom sitt läge Sveriges säkerhetspolitiska situation.

Som konstaterats ovan kommer endast USA av västländerna att ha den förmågebredd som krävs för att ensamt kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare. USA är också det enda landet som kan genomföra en större fredsfrämjande operation mot motståndare som aktivt motarbetar operationen. Den amerikanska närvaron i Europa har samtidigt fram till nyligen minskat. Även om USA, som konstaterats ovan, fortfarande är engagerat i Europas säkerhet innebär USA:s omfattande åtaganden på olika håll i världen att den förmåga som är möjlig att sätta in i Europa åtminstone till del är beroende av händelseutvecklingen i andra delar av världen.

De europeiska länderna, inklusive Sverige, har sammantaget många förmågor som är en förutsättning i modern krigföring, men resurserna är

splittrade mellan många stater och finns ofta endast i begränsad omfattning. De europeiska länderna har på senare år minskat sina förbandsvolym, samt har begränsningar i förbandens kvalitet, rörlighet och förmåga. De senaste åren har nedskärningar gjorts i försvarsbudgeterna i flera europeiska länder. Samtidigt har en stark interoperabilitet byggts upp genom gemensamma operativa erfarenheter under de senaste tjugo åren på Balkan och i Afghanistan.

Den militära dynamiken i närområdet har sammantaget under de senaste åren präglats dels av Rysslands ökande militära förmåga, dels av minskande västlig förmåga till strid mot en kvalificerad motståndare. Den vikt Ryssland lägger vid Östersjöregionen, och landets militära handlingsfrihet i Sveriges närområde, har ökat. Det ryska agerandet i Ukraina kan dock bidra till att bryta trenden med reduceringar i den västeuropeiska militära förmågan.

Under de närmaste åren kommer den ryska stående militära förmågan i närområdet vara större än andra aktörers. Tröskeln för ett öppet ryskt väpnat angrepp mot ett Natoland i vårt närområde är dock hög. Det fortsatta amerikanska engagemanget är avgörande för detta. Genom en amerikansk militär närvaro i de baltiska länderna och i Polen minskar sannolikheten för att dessa länder kan angripas utan att USA och Nato omedelbart blir inblandat. De enheter som placerats i de baltiska länderna och i Polen som en del i återförsäkringen är emellertid inte i sig avsedda att förmedla en avskräckande förmåga och ännu mindre en förmåga till offensiva operationer. Den ovan nämnda tröskeln bygger därför på en trovärdig planering och förmåga att förstärka försvaret av bland annat de baltiska staterna. Även detta är beroende av fortsatt amerikanskt engagemang men också insatser från de större västeuropeiska länderna. Ett resurskrävande amerikanskt engagemang i exempelvis Asien eller Mellanöstern skulle kunna påverka denna kalkyl.

Den militära teknologiska utvecklingen som innebär möjligheter att verka utan att konventionella militära styrkor befinner sig på motståndares territorium, innebär också en risk för att tröskeln för ett offensivt agerande med militära maktmedel sänks.

En eventuell kris eller konfliktsituation i vårt närområde skulle ske mot bakgrund av de baltiska staternas mycket begränsade nationella militära resurser, Rysslands relativa instängdhet samt västs behov av att snabbt flytta fram militära förband. De baltiska staternas begränsade strategiska djup är också en viktig faktor som försvårar deras försvar. Övertagandet av Krim visar att ett överraskande och obesvarat anfall kan ge oproportionerligt stora fördelar. Genom att tidigt ta nyckelterräng, så kan en aktör etablera faktum innan övriga världssamfundet hinner agera. Detta accentueras av de moderna vapensystemens långa räckvidder.

Parallellt, och sannolikt före ett väpnat angrepp på Sverige, skulle olika former av öppna och dolda påtryckningar kunna utövas med olika medel såsom politiska, ekonomiska, och militära. Utökad underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer skulle kunna utgöra andra medel att nå strategiska mål och utöka den egna handlingsfriheten. Sådana handlingar behöver inte innebära att ett väpnat angrepp kommer äga rum men de innebär likafullt utmaningar för vår suveränitet.

Ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare skulle troligen vara del i en bredare konflikt. Det förefaller därför som troligt att en motståndare bara kommer att kunna avdela en begränsad del av sina stridskrafter för operationer mot Sverige. Det skulle förmodligen vara högintensivt och ha ett snabbt förlopp. Att besätta svenskt territorium behöver i en sådan situation inte vara ett självändamål för en motståndare. Ett strategiskt mål kan vara att skapa bättre förutsättningar för operationer i andra riktningar. Det kan åstadkommas genom att framgruppera skydds- och bekämpningssystem på svenskt territorium men det kan också åstadkommas genom att påverka våra säkerhetspolitiska ställningstaganden genom de metoder som beskrivs ovan. Det kan dock uppstå situationer där Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras. I sammanhanget är Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppen och Nordkalotten strategiskt viktiga områden.

Sveriges militärstrategiska läge beror på länderna i närområdets förmåga i kombination med militärgeografiska förutsättningar. Regeringen konstaterar att Sverige under en tid haft ett gynnsamt militärstrategiskt läge. En viktig del av detta är de baltiska staterna oberoende och medlemskap i EU och Nato. Dessa länders fortsatta oberoende och möjlighet att själva avgöra sin säkerhetspolitik är därför också av stor betydelse för Sveriges säkerhet. Regeringen kan dock konstatera att det militärstrategiska läget försämrats de senaste åren i takt med att den ryska militära förmågan ökat. Som framgår ovan kan också konstateras att i Sveriges närområde har Ryssland redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna, vilken troligen kommer fortsätta växa de närmaste åren. Den svenska militära förmågan är av vikt inte bara för Sverige utan även för den samlade militärstrategiska bilden i Östersjön.

4.7 Säkerhetspolitisk inriktning

Regeringens bedömning: Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Den ryska aggressionen mot Ukraina bryter mot internationell rätt och utmanar den europeiska säkerhetsordningen. Regeringen betonar vikten av europeisk och transatlantisk enighet, stöd till Ukraina samt en tydlig och principfast politik för att bemöta Ryssland. Detta är av vikt också för fred och säkerhet i Sveriges närområde. Regeringen vill därför betona vikten av Sveriges förmåga till analys och agerande på detta område.

Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den svenska försvarsförmågan bör stärkas. Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas.

Skälen för regeringens bedömning: Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Den ryska aggressionen mot Ukraina och Rysslands agerande i övrigt har försämrat den säkerhetspolitiska situationen i Europa. Ryssland gör stora ekonomiska satsningar på sin militära förmåga och har visat att man är beredd att använda den för att uppnå sina politiska mål, även när det innebär brott mot internationella folkrättsliga principer. Detta påverkar den säkerhetspolitiska situationen både i vårt närområde och i Europa som helhet. Regeringen betonar vikten av europeisk och transatlantisk enighet, stöd till Ukraina, samt en tydlig och principfast politik för att bemöta Ryssland.

Utöver detta påverkas Sveriges säkerhetspolitiska läge av långsiktiga både positiva och negativa trender som globalisering, beroende av internationella handelsflöden, risken för cyberattacker och gränsöverskridande terrorism samt klimatförändringarnas effekter på fred och säkerhet.

I Europas södra och sydöstra grannskap dras stater och institutioner ner i en våldsspiral präglad av inbördeskrig, med risk också för mellanstatliga konfrontationer. Icke-statliga aktörer utmanar etablerade stater, gränser och institutioner. Ett stort antal personer har rekryterats av Isil och andra terroristgrupper i Syrien och Irak.

Regeringen betonar vikten av förmågan att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot såväl i fred som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande; politiska, ekonomiska, militära och kommunikativa på ett sammanhållet sätt i syfte att värna svensk suveränitet och Sveriges intressen.

I Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport redogjordes för ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina. Det kan konstateras att sedan försvarsberedningen presenterade sin rapport har utvecklingen i närområdet fortsatt i negativ riktning. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och militära angreppshot kan likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den svenska försvarsförmågan bör stärkas. Genom att kunna möta ett väpnat angrepp bör Försvarsmakten, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och vid sidan av politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel för att utöva påtryckningar mot Sverige. En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet. Detta förutsätter också att försvaret kan verka tillsammans med andra.

Prop. 2014/15:109 Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.

Situationen i östra Europa visar också på vikten av att, vid sidan av vår försvarsförmåga, verka med olika instrument för att möta säkerhetspolitiska utmaningar. Vårt mångfacetterade stöd till Ukraina är liksom sanktionerna mot Ryssland och vårt stöd till europeiska medlingsansträngningar av vikt för fred och säkerhet också i Sveriges närområde. Regeringen vill därför betona vikten av Sveriges förmåga till analys och agerande på detta område.

Regeringen betonar vikten av ett starkt europeiskt samarbete, med den Europeiska unionen som centrum. Europeisk sammanhållning och en enad principfast och tydlig europeisk utrikespolitik är av central betydelse för att möta utmaningar mot vår säkerhet. Det gäller Europas östra såväl som södra grannskap men också globalt.

Säkerhetspolitiken bör genom vårt stöd till FN bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige bör fördjupa och förstärka FN:s förmåga genom svenskt deltagande i FN-ledd fredsfrämjande verksamhet.

En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Sverige fortsätter att utveckla samarbetet med Nato inom ramen för vårt partnerskap. Det ger oss möjlighet att utveckla vår militära förmåga och att bidra till kvalificerade krishanteringsinsatser.

Dessa samarbeten kompletterar och stärker varandra och stärker säkerheten i vår del av världen. Sverige ingår, genom vårt omfattande säkerhets- och försvarspolitiska samarbete, i en säkerhetspolitisk gemenskap som stärker vår säkerhet och där vi bidrar till andras säkerhet.

Regeringen avser att uppdra åt en expert att ta fram en rapport som utifrån ett fristående perspektiv analyserar och redogör för innebörden av olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer, samt dessas för- och nackdelar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden. Analysen ska inte utvärdera den militära alliansfriheten. Den innefattar bl.a. relationen till de nordiska, nordisk-baltiska och bilaterala svensk-finska samarbetena, samt till den transatlantiska länken, FN, EU, OSSE och Nato. Analysen syftar till att tydliggöra ett brett förhållningssätt till vår säkerhet och bidra till fördjupat samtal i vårt land om dessa frågor. Uppdraget sträcker sig över ett år och skall redovisas i form av en skriftlig rapport till regeringen. Samråd skall ske med ovan nämnda försvarsgrupp kring val av utredare.

När grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter kränks eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta en angelägenhet för det internationella samfundet. Behovet av svenska bidrag till internationella civila och militära krishanteringsinsatser bör ses i det sammanhanget. Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Det bidrar till ökad säkerhet, förebygger konflikter, samt skapar förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling. Deltagande i insatser är också ett sätt att visa solidaritet och fördjupa samarbetet med länder och organisationer som är viktiga för säkerheten i vårt närområde.

Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Regeringen vill betona vikten av att Sverige fördjupar de bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena. Genom att ytterligare fördjupa samarbetet med Finland stärker vi den nationella förmågan i respektive land och skapar ökad säkerhet i vårt närområde. Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra länder och viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i vår region. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer tröskeln för militära incidenter och konflikter.

Prop. 2014/15:109

Regeringens bedömning: Den svenska försvarsförmågan bör stärkas. Genom att kunna möta ett väpnat angrepp bör försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016 t.o.m. 2020 måste utgå från den förändrade säkerhetspolitiska miljön i Europa. I linje med Försvarsberedningens förslag krävs en ny inriktning. Försvaret går från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen. Den nya inriktningen är att skapa ett modernt totalförsvaret för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget. Ytterst ska försvaret med sina resurser kunna möta ett väpnat angrepp. Åtgärderna kan inte bara betraktas utifrån isolerade svenska förhållanden, utan måste utformas i ett större Östersjö-, europeiskt och globalt sammanhang.

Försvarsberedningen påtalar att förmågan till väpnad strid utgör grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Genom att kunna möta ett väpnat angrepp skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.

Mot bakgrund av försämringen av det säkerhetspolitiska läget konstaterar regeringen att den svenska försvarsförmågan bör stärkas. Vidare menar regeringen att utformningen av försvaret i första hand bör bygga på förmågan att kunna möta ett väpnat angrepp. Utformningen av försvaret måste medge politisk och militär handlingsfrihet och ha en inneboende flexibilitet för att kunna hantera föränderligheten i utmaningar och hot. Det påverkar såväl försvarets utformning i stort som Försvarsmaktens krigsförband, vilka svarar för huvuddelen av försvarets operativa förmåga. Regeringen vill framhålla att användning av militära maktmedel även kan kombineras med exempelvis cyberangrepp eller påverkansoperationer.

Den solidariska säkerhetspolitiken och solidaritetsförklaringen förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra och det ställer också krav på att kunna ge och ta emot militärt stöd. Med utgångspunkt i denna bör förmågan i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra inom ramen för bilaterala och multilaterala samarbeten.

Mot bakgrund av utvecklingen i vår omvärld förstärks behovet av att kunna förekomma och hantera utmaningar i Sverige och vårt närområde, och när det krävs utanför vårt närområde. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risken för militära kriser och incidenter i vårt närområde,

tydliggör behovet av krigsförband som är gripbara utan föregående återtågning. Krigsförbanden bör vara utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter att verka vid höjd beredskap och ytterst i krig. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Den operativa förmågan i krigsförbanden bör därför, utifrån dagens nivå, öka i närtid och därefter upprätthållas mot bakgrund av hur behoven utvecklas. Därigenom skapas en grundläggande stabiliserande förmåga som bidrar till en fortsatt fredlig utveckling i Östersjöområdet och politisk handlingsfrihet.

Omställningen till ett försvar med en större nationell tyngdpunkt ska genomföras med tillgängliga resurser.

5.1 Totalförsvaret

Regeringens bedömning: Totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas. Planeringen för totalförsvaret bör därför återupptas. En sammanhängande planering för totalförsvaret bör säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Om regeringen beslutar om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap måste krigsförbanden snabbt kunna mobiliseras. Mobiliseringen genomförs med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarets plikt samt bestämmelser i andra lagar och förordningar som träder i kraft vid beslut om höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Vid höjd beredskap kan delar av eller hela totalförsvaret mobiliseras. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är orsakade av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Detta beslut får även avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Vid höjd beredskap, eller efter särskilt beslut av regeringen eller Försvarsmakten, ska hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna inta hemvärnsberedskap. Vid höjd beredskap kan delar av eller hela totalförsvaret mobiliseras.

Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Regeringen vill framhålla vikten av en samlad styrning av planeringen för totalförsvaret.

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. För att lösa sina uppgifter behöver Försvarsmakten ha bemannade, utrustade och samövade krigsförband samt en aktuell operativ planering.

Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation.

Prop. 2014/15:109 Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Totalförsvaret ställer därför krav på ett brett engagemang och förankring i samhället.

Efter det kalla krigets slut upphörde stora delar av totalförvarsplaneringen för höjd beredskap och då ytterst krig. En systematisk planering liksom andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap har under en lång tid inte bedrivits i Sverige. Stora delar av det regelverk som låg till grund för den tidigare totalförvarsplaneringen gäller dock fortfarande. Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget anser regeringen att planeringen för totalförsvaret behöver återupptas. En sammanhängande planering för totalförsvaret säkerställs genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter.

5.2 Målet för det militära försvaret

Regeringens förslag: Målet för det militära försvaret ska från och med 2016 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

De krav på Försvarsmaktens operativa förmåga som riksdagen tidigare beslutat ska upphöra vid utgången av 2015.

Skälen för regeringens förslag: Sverige ska kunna hävda sin suveränitet samt värna svenska suveräna rättigheter och nationella intressen. Genom att kunna förebygga och hantera konflikter och krig ska det militära försvaret, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, garantera Sveriges politiska oberoende och självständighet och värna landets territoriella integritet. Det militära försvaret ska med befintlig förmåga och resurser vidare bidra till att skydda samhället och dess funktionalitet vid allvarliga kriser. Detta ska kunna göras såväl enskilt som tillsammans med andra. Det militära försvaret omfattar därmed verksamhet i fredstid som inte innefattas i totalförsvaret.

Försvarsberedningen anser att målet för det militära försvaret behöver förtydligas så att det militära försvaret även ska skydda svensk handlingsfrihet i händelse av politisk, militär eller annan påtryckning. Om det krävs ska Sverige kunna försvaras mot incidenter och väpnat angrepp. Mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen delar regeringen Försvarsberedningens syn.

Försvaret måste ha förmåga att möta kvalificerade motståndare. För att kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling och kunna möta framtida hot måste den militära förmågan kontinuerligt uppdateras. Det kräver bl.a. att krigsförbanden deltar i kvalificerade övningar enskilt och med andra.

Genom deltagande i internationella krishanteringsinsatser bidrar Sverige till fred, stabilitet, hävdande av internationell rätt och respekt för mänskliga rättigheter samt till att motverka hot från stater och icke-statliga aktörer mot svensk och internationell säkerhet.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens förmåga ska svara mot operativa behov i Sverige, i närområdet och när det anses lämpligt utanför närområdet, utan krav på återtagning eller komplettering. Regeringen delar Försvarsberedningens syn och menar därför att Försvarsmaktens operativa förmåga bör utgå från de förslag till mål för det militära försvaret, samt krav på tillgänglighet i fredstid och beredskap för intagande av höjd beredskap, som ges i denna proposition. Regeringen föreslår att av riksdagen tidigare fastställda krav på Försvarsmaktens operativa förmåga upphör att gälla vid utgången av 2015.

5.3 Försvarsmaktens uppgifter

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter:

- upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning och, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp,
- främja vår säkerhet genom deltagande i operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att lösa sina uppgifter bidrar Försvarsmakten till målen för det militära försvaret. Regeringen föreslår i denna proposition förändrade mål för det militära försvaret. Mot bakgrund av detta anser regeringen i likhet med Försvarsberedningen att Försvarsmaktens uppgifter bör utvecklas och förtydligas.

Riksrevisionen har i sin rapport Försvaret – en utmaning för staten, Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014 (RIR 2014:8) rekommenderat regeringen att konkretisera mål och krav på Försvarsmakten genom att utveckla den strategiska styrningen.

Regeringen anser därför att Försvarsmaktens uppgifter bör utvecklas till att uttryckligen innefatta uppgiften att upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap. Detta krävs för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning samt, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp.

Förutom att upprätthålla tillgänglighet och beredskap bör Försvarsmakten även främja vår säkerhet genom operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Genomförande av militära operationer bidrar även till att långsiktigt upprätthålla och vidareutveckla Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter.

Försvarsmaktens verksamhet beskrivs i många sammanhang genom en redogörelse för de insatser som myndigheten utför eller har ansvar för att utföra. Uttrycket insatser används även i lag- och annan författningstext, exempelvis i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska Försvarsmakten kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. I denna proposition används emellertid i huvudsak uttrycket operationer i stället för insatser. Någon betydelskillnad i förhållande till författningstexternas användning av ordet insatser är inte avsedd.

Det militära försvaret ska vidare hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet genom att övervaka territoriet samt upptäcka och avvisa kränkningar. Vidare bör Försvarsmakten även värna svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför territoriet i enlighet med internationell rätt, t.ex. när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten och luftrum för transporter av varor och tjänster. Försvarsmakten bör kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet.

Därutöver ska Försvarsmakten bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Detta stöd bör ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser. Stödet till samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. I vissa fall kan dock stöd till samhället ställa särskilda krav på exempelvis samverkan, planering, övning eller viss beredskap. Det regleras då i särskild ordning. Försvarsmakten ska i större omfattning kunna bidra med ett kvalificerat stöd till övriga samhället.

Uppgifterna ger sammantaget kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga. Regeringen anser att Försvarsmakten bör kunna lösa sina uppgifter enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer.

Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs främst av dess krigsförband. Genom sin förmåga och beredskap att lösa ställda uppgifter vid höjd beredskap, och då ytterst i krig, samt genom att främja svenska intressen i fred, utgör det militära försvaret en tröskel mot angrepp, hot och påtryckningar. Om Sverige trots detta utsätts för angrepp, hot eller påtryckningar ska det militära försvaret försvara riket med alla till buds stående medel. Det förutsätter att det finns bemannade, utrustade och samövade krigsförband, att det finns kunskaper om hur de kan användas på ett effektivt sätt samt att det finns planering och förutsättningar för att fatta politiska beslut för att använda dessa stridskrafter.

Ett väpnat angrepp mot Sverige skulle, om det sker, kunna kombineras med olika former av försök till påverkan och subversiv verksamhet. Ett öppet väpnat angrepp på Sverige skulle sannolikt, åtminstone inledningsvis, ha ett snabbt förlopp. I första hand torde konventionella och högteknologiska stridsmedel användas. Cyberattacker och informationskrigföring skulle vara en del i krigföringen. Striden skulle sannolikt inledningsvis karaktäriseras av bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotageförband mot militära installationer, kritisk civil infrastruktur och samhällsviktiga funktioner för att därefter ta nyckelterräng. Stridsavstånden bedöms ofta vara långa. Utvecklingen av långräckviddiga bekämpningssystem och andra krigföringsmetoder har generellt utökad det geografiska utrymme som berörs av stridshandlingar.

Sverige ska försvaras. Det betyder ytterst att en främmande makt ska tvingas att ta till vapenmakt, dvs. en väpnad krigshandling, för att utnyttja svenskt territorium för egna syften. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna svarar för den militära närvaron i hela landet. Utifrån Sveriges geografi och militärstrategiska läge samt den militärteknologiska utvecklingen bör det militära försvaret särskilt inriktas mot att skydda områden med centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet och områden av särskild militär betydelse. Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppet och Nordkalotten är strategiskt viktiga områden.

Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med stridskrafter från andra länder kunna genomföra markoperationer, luftoperationer, sjöoperationer, informationsoperationer, operationer med specialförband eller gemensamma operationer. En gemensam operation är en kombination av minst två, men ofta flera, mark-, luft-, sjö-, informations- och specialoperationer. Gemensamma operationer kräver både mångsidighet och kunskap om de olika krigsförbandens förmåga och verksamhet. Försvarsmakten bör kunna leda och genomföra gemensamma operationer med samtliga svenska stridskrafter.

Övningsverksamhet och annan militär verksamhet är en del av det faktiska försvars- och säkerhetspolitiska agerandet redan i fredstid. Genom val av exempelvis övningsplats, scenarier och samarbeten med andra länder kan beslutsamhet och förmåga att försvara hela territoriet visas i fredstid vilket bidrar till att höja tröskeln mot angrepp, hot och påtryckningar. Det gäller inte minst för försvaret av Gotland. Regeringen vill också peka på betydelsen av en aktuell operativ planering i detta sammanhang.

Inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken deltar Sverige i samarbeten med andra nationer och organisationer i vårt närområde. Därigenom främjar vi stabila relationer i vårt närområde och förebygger att incidenter sker eller konflikter uppstår och eskalerar. Dessa militära samarbeten kan bl.a. innefatta övningar, andra förmågeskapande aktiviteter, informationsutbyte och operativ verksamhet.

Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. En motståndare torde endast kunna avdela en del av sina resurser för operationer mot Sverige. Det innebär även att Försvarsmakten bör ha en förmåga att, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, såväl kunna ge som ta emot militärt stöd.

Större gemensamma operationer kommer alltid att genomföras tillsammans med andra länder. Förmågan att verka inom ramen för en gemensam operation med andra är grundläggande för möjligheten att verka i Sverige, i närområdet och i operationer utanför närområdet. Därmed ställs krav på samtliga stridskrafter när det gäller interoperabilitet, vilket bl.a. kräver deltagande i kvalificerade internationella övningar. Samarbete med Nato är centralt för att öka förmågan att verka – både nationellt och internationellt. Försvarsmakten bör inom alla stridskrafter bidra till att utöka och utveckla det nordiska och nordisk-baltiska samarbetet. Samarbetet med Finland är av särskild vikt.

Försvarsberedningen anser att det ska undersökas om det är möjligt att etablera gemensamma förband eller samordnade resurser med de nordiska och de baltiska länderna. Detta skulle enligt Försvarsberedningen kunna ske antingen genom att permanenta Nordic Battlegroup formatet till en stående nordisk-baltisk snabbinsatsstyrka eller genom etablerandet av en ny struktur för ett gemensamt, och delbart, nordisk-baltiskt förband. Regeringen delar Försvarsberedningens syn på vikten av ett utökat nordisk-baltiskt samarbete men konstaterar att permanenta, stående snabbinsatsstyrkor begränsar krigsförbandens samlade flexibilitet i fred och vid höjd beredskap. Gemensamma övningar i nordisk-baltiskt format är ett effektivare sätt att uppnå den ambition Försvarsberedningen efterfrågar.

Såväl EU som Nato utvecklar sina koncept för att snabbt kunna genomföra militära operationer. Det kan konstateras att medlemsländerna i EU och Nato kring Östersjön är aktiva i denna utveckling. Regeringen anser att Sverige aktivt bör söka deltagande i bilaterala och multilaterala samarbeten med tyngdpunkt i norra Europa. Ett exempel på denna typ av samarbete är det brittiskleda samarbete (Joint Expeditionary Force) där styrkor från bl.a. Danmark, Norge och de baltiska länderna ingår.

Militära samarbeten stärker också förutsättningarna för deltagande i internationella krishanteringsinsatser inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE. Regeringen anser att svenskt deltagande i sådana operationer i första hand bör ske i samarbete med andra länder, i synnerhet våra grannländer.

Förändrade principer för hur Försvarsmakten i grunden ska vara utformad tar lång tid att genomföra. Nuläget i insatsorganisationens krigsförband är därför ett resultat av flera tidigare försvarspolitiska inriktningar. Försvarsbesluten före år 2000 fokuserade i huvudsak på att nationellt kunna möta ett väpnat angrepp. I försvarsbesluten år 2000 (prop. 1999/2000:30) och år 2004 (prop. 2004/05:5) flyttades fokus alltmer till att genomföra krishanteringsinsatser i en multinationell kontext utanför närområdet samtidigt som försvarspolitikens nationella dimension tonades ner. Ett insatsförsvar skapades där krigsförbanden skulle ersättas av insatsförband. Samtidigt präglades försvarsbesluten från mitten av 1990-talet till och med 2004 av omfattande förbandsnedläggningar, rationaliseringar och minskade anslag. Stora delar av insatsorganisationen gavs låga eller inga beredskapskrav.

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 (prop. 2008/09:140) betonade både den internationella och den nationella dimensionen genom att ställa krav på att alla insatsförband skulle kunna göra insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Personalförsörjningen skulle bygga på frivillighet och den särskilda utlandsstyrkan för internationella insatser avvecklades. Fortfarande är dock nästan hälften av befattningarna som gruppbefäl, soldater och sjömän i krigsförbanden bemannade med icke anställd totalförsvarspliktig krigsplacerad personal. Under den senaste försvarsinriktningsperioden har en omfattande effektiviseringsverksamhet fortsatt. Förbandsvolymen har dock i huvudsak kunnat bibehållas.

Försvarsmakten löser i fredstid uppgifter såväl nationellt som internationellt med god kvalitet. Det finns dock ett antal allvarliga begränsningar inte minst vid höjd beredskap. De största bristerna finns vid operationer i högre konfliktnivåer men även avseende uthållighet vid längre operationer i lägre konfliktnivåer. Regeringen konstaterar att den säkerhetspolitiska utvecklingen innebär ett ökat behov av att kunna möta ett väpnat angrepp, vilket i sin tur ökar allvaret och konsekvenserna av dessa brister.

Det kvarstående beroendet av icke anställd krigsplacerad totalförsvarspliktig personal har medfört stora begränsningar i krigsförbandens användbarhet utan mobilisering. Beroendet av sådan personal har exempelvis försvårat eller omöjliggjort samövning av kompletta krigsförband. Färdigheten hos denna personal har också gradvis minskat då de inte har kunnat repetitionsövas. Det innebär begränsningar av krigsförbandens användbarhet även vid mobilisering. Då krigsförbanden i fredstid saknar en stor del av sin personal har begränsningar funnits i möjligheterna att genomföra övningar på högre taktiska nivåer. Det påverkar i sin tur förmågan att kraftsamla mot en kvalificerad motståndare.

Den 11 december 2014 beslutade regeringen att repetitionsövning av totalförsvarspliktig krigsplacerad personal åter ska kunna genomföras med stöd av pliktlagstiftningen. Detta kommer att möjliggöra att hela förband kan övas, trots att alla krigsförband inte är fullt ut bemannade med anställd personal. En förutsättning är att Försvarsmakten fyller upp samtliga befattningar i krigsorganisationen med krigsplacerad personal.

Statusen på, och tillgången till, materiel i krigsförbanden bör ytterligare klarläggas. Krigsförbandens krigsduglighet varierar samtidigt som en värdering av förmågan försvåras. Det finns brister i tyngre materiel, men framför allt när det gäller krigsförbandens grundläggande behov av bl.a. personlig utrustning, sambandsmateriel och standardfordon.

Det kan konstateras att logistikkedjan under lång tid anpassats för att i första hand tillgodose fredstida krav. Möjligheterna att tillgodose Försvarmaktens samlade behov vid krig eller i övrigt under höjd beredskap har nedprioriterats.

Försvarmaktens förmåga att verka vid krig eller i övrigt under höjd beredskap är också beroende av stöd från civila aktörer inom ramen för det civila försvaret. Ingen planering eller förberedelse för detta har vidtagits under de senaste 15 åren.

Mobiliseringsplanering har genomförts till del och mobiliseringsövningar har återupptagits. Därmed tydliggörs krigsförbandens personella och materiella status, vilket ger förutsättningar att planera utgående från krigsförbandens faktiska duglighet.

Under perioden 2010-2015 har krigsförbandens användbarhet ökat. Fortfarande finns det dock begränsningar i fråga om framför allt möjligheten att uppfylla kravet att vid intagande av höjd beredskap mobilisera inom en vecka.

Under försvarsinriktningsperioden har det internationella och nordiska samarbetet haft en positiv utveckling. Några exempel på detta är flygövningssamarbetet mellan de nordiska länderna, sjöövervakning i Östersjöområdet samt deltagande i Natos snabbinsatsstyrkas reservstyrkeregister (NATO Response Forces Reserve Forces Pool).

Deltagande i internationella övningar har också, för några förband, möjliggjort övningsverksamhet på högre nivå än vad som annars hade varit möjligt.

Försvarmakten har under de senaste decennierna deltagit i ett flertal internationella krishanteringsinsatser. Dessa operationer, bl.a. det omfattande svenska bidragen till insatserna på Balkan och i Afghanistan, har haft stor betydelse för Försvarmaktens förmåga att verka tillsammans med andra. Mot bakgrund av den föreslagna omfördelningen från anslaget som finansierar Försvarmaktens internationella insatser (6.1:2) till Försvarmaktens anslag för förbandsverksamhet och beredskap (6.1:1) kommer handlingsutrymmet för deltagande i internationella operationer, liksom handlingsutrymmet att leda multinationella operationer, att minska under försvarsinriktningsperioden.

Regeringen konstaterar, i likhet med Försvarmakten, att det finns begränsningar i förmågan att ta emot militärt stöd då nödvändig planering inte genomförts. Läget i Försvarmakten, i kombination med omvärldsläget, understryker sammanfattningsvis behovet av att öka den operativa förmågan.

Regeringens förslag: Målet för det civila försvaret ska från och med 2016 vara att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsberedningen har föreslagit att målet för det civila försvaret från och med 2016 ska vara att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, värna civilbefolkningen och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens syn. Regeringen vill betona att de tre delarna i målet för det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. I nuläget är det av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig omhändertas.

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten.

Under många år har det endast bedrivits ett begränsat arbete att planera och förbereda civilt försvar. Detta har sin grund i den hotbild och den inriktning för försvaret som följde efter det kalla krigets slut. I praktiken upphörde berörda myndigheters och andra aktörers planering för höjd beredskap eftersom det inte längre fanns något behov. De resurser som specifikt hade skapats för det civila försvaret under andra världskriget och det kalla kriget fram till åren kring 1990 har blivit inaktuella och kunnat tas ur drift. Vissa resurser, t.ex. livsmedelslagren, har avvecklats. Endast avseende skyddsrummen, drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia, elförsörjningen och upprätthållande av elektroniska kommunikationer har det även fortsättningsvis genomförts åtgärder för att upprätthålla viss specifik förmåga. Sedan ett par år tillbaka pågår på uppdrag av regeringen ett arbete med att återuppta en planering för det civila försvaret inom länsstyrelser och centrala myndigheter.

Förändringen av arbetet med det civila försvaret pågick samtidigt som beredskapsarbetet fokuserades på hanteringen av krissituationer i fredstid. Denna omorientering från civilt försvar till krisberedskap har sin grund i 1990-talets breddning av den säkerhetspolitiska hotbilden. Krissituationer i fredstid som förorsakats av terrorism, naturkatastrofer, pandemier eller omfattande systemkollaps fick då allt större uppmärksamhet samtidigt som risken för krig sågs som mycket liten. De resurser och lärdomar som tidigare avsåg det civila försvaret kom i och med denna förändring i synen på hot, risker och sårbarheter att användas i utvecklingen av krisberedskapen. Målet var att skydda människors liv

Prop. 2014/15:109 och hälsa, att skydda samhällsviktiga funktioner och att värna våra grundläggande värderingar.

Omvärldsläget har försämrats och det finns behov att återuppta planeringen för det civila försvaret. Därför är det angeläget att lärdomar och resurser från arbetet med skydd mot olyckor och krisberedskap också används i planeringsarbetet för det civila försvaret. I flera avseenden motsvaras de mål som gäller för krisberedskapen av de mål som gäller för det civila försvaret. Regeringen bedömer dock att det civila försvaret kräver ytterligare åtgärder som det inte har ansetts finnas behov av inom krisberedskapen. Det kan t.ex. gälla särskilda krav på att skyddsåtgärder vidtas, att särskilt viktiga samhällsfunktioner säkerställs och att knappa resurser kan fördelas till prioriterade verksamheter vid höjd beredskap. Regeringen bedömer att det finns behov att utveckla samhällets förmåga att stödja Försvarsmakten vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld och avser vidta åtgärder för att utveckla styrningen närmare i detta avseende.

5.7 Samverkan mellan militära och civila aktörer

Försvarsberedningen har pekat på att det finns potential och behov att fördjupa samverkan mellan civila och militära krishanteringsaktörer, såväl under fred som vid höjd beredskap och då ytterst i krig.

Regeringen konstaterar att Försvarsmakten har kvalificerade resurser som i många fall saknas inom andra samhällssektorer. Dessa resurser är i flera avseenden användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Regeringen anser att förmågan att samutnyttja militära och civila resurser bör öka. Genom ökat samarbete säkerställs en högre effektivitet att hantera olika typer av händelser som utgör hot mot vårt samhälle. Regeringen konstaterar att interaktionen mellan civila och militära aktörer kan fördjupas ytterligare för att stärka samhällets säkerhet. Genom en mer samordnad planering, gemensam övning och utbildning och gemensamt resursutnyttjande stärks förmågan både hos civila aktörer och hos Försvarsmakten, inklusive förmågan att ge och ta emot stöd. Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att det finns behov av att analysera och förtydliga Försvarsmaktens roll inom samhällets krisberedskap. Regeringen bedömer att det förändrade säkerhetsläget i vårt närområde medför krav på en utökad samverkan mellan myndigheter med olika ansvar i den maritima miljön. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen har gett Kustbevakningen och Försvarsmakten i uppdrag att undersöka möjligheterna till en utökad samverkan mellan myndigheterna. Myndigheterna har i december 2014 redovisat uppdraget. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

5.8 Regeringens och Regeringskansliets verksamhet vid höjd beredskap Prop. 2014/15:109

Ett särskilt område med anknytning till försvarsplaneringen utgörs av regeringens och Regeringskansliets verksamhet i samband med militära operationer i fred och under höjd beredskap. I dessa fall antar regeringens styrning en mer direkt karaktär såsom att på strategisk nivå ange mål och ramar för Försvarsmaktens operativa agerande och för totalförsvarsmyndigheter i övrigt.

De bestämmelser och den organisation som gäller för regeringens myndighetsstyrning är i allt väsentligt tillämpbara även för beslut om användande av Försvarsmakten och styrning av andra berörda myndigheter i ovan beskrivna situationer. Det är centralt att regeringen i varje givet tillfälle har tillräckligt beslutsunderlag för att kunna fatta väl avvägda beslut. Det kräver att det finns ändamålsenliga bestämmelser, övad personal, tillgång till experter och möjligheter till informationsförsörjning för att regeringen ska kunna agera. Regeringskansliet ska med stöd av berörda myndigheter kunna bereda regeringens beslut inom ramen för de tidskrav och utifrån de behov i övrigt som läget kräver. Under höjd beredskap har Försvarsmaktens stöd till regeringen stor betydelse.

Regeringens styrning av riket under höjd beredskap förbereds av Regeringskansliet. Generellt kan sägas att regeringen även vid denna typ av styrning har möjlighet att organisera regeringsarbetet och departementsorganisationen inom Regeringskansliet på det sätt som situationen kräver. Strävan är att så långt som möjligt bibehålla ordinarie organisation och rutiner även under mer krävande händelser och arbetsformer. Gemensamma övningar för Regeringskansliet och Försvarsmakten samt andra berörda myndigheter inför och under höjd beredskap är av stor vikt. Även relationen till riksdagens krigsdelegation bör uppmärksammas.

Ett fördjupat försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med andra länder och aktörer bör även beaktas i detta sammanhang. Regeringen vill bland annat uppmärksamma vikten av skyddade kommunikationer med viktiga partner.

5.9 Ekonomiska förutsättningar

Regeringens bedömning: I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget och utvecklingen av den operativa förmågan finns det ett behov av att ytterligare förstärka försvarsekonomin jämfört med de av regeringen redan redovisade förstärkningarna. Därför bör i försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 den samlade försvarsekonomin tillföras ett tillskott om 10,2 miljarder kronor utöver tidigare redovisade tillskott.

Skälen för regeringens bedömning: I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget, och därmed behovet av att öka den operativa förmågan i krigsförbanden föreligger ett behov av att ytterligare förstärka

försvarsekonomin jämfört med de av regeringen redan beslutade förstärkningarna. Därför får i försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 den samlade försvarsekonomin ett tillskott om 10,2 miljarder kronor utöver tidigare redovisade tillskott. Detta inkluderar tillskott till försvarsunderrättelseverksamhet. Anslagen förstärks successivt under perioden.

INRIKTNING FÖRSVARSEKONOMI 2016-2020 (miljoner kronor)

Försvarsmaktens anslag inklusive förstärkningar av försvarsunderrättelseverksamheten

	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt
Grundplanering(1)	42031	43087	43881	46026	47576	222601
Tillskott (2)	1324	1900	2200	2320	2500	10244
Summa	43355	44987	46081	48346	50076	232845

1. Omfattar anslagen 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:5 och inkluderar preliminär pris- och löneomräkning av anslagen.
2. Respektive års tillskott är i löpande priser och kommer då de ingår i anslagsbasen att justeras inom ramen för den årliga försvarsspecifika pris- och löneomräkningen de efterföljande åren.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 aviserat att en förstärkning av försvaret motsvarande Försvarsberedningens förslag ska genomföras. Regeringen bedömer emellertid att ytterligare resurser bör tillföras försvaret. Tillskotten bör inriktas mot att stärka den operativa förmågan nationellt. I detta syfte bör även en viss ombalansering av försvarets verksamhet från internationella operationer till nationell verksamhet genomföras.

Till grund för den sammanvägda utvecklingen av försvarekonomin under perioden 2016 t.o.m. 2020 ligger den i juni 2014 redovisade höjningen av anslagen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap för perioderna 2016–2020 och 2021–2024. Den redovisade höjningen utgick från Försvarsberedningens bedömning.

De av Försvarsmakten, i underlaget till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015, föreslagna överföringarna mellan myndighetens anslag åren 2016–2024 utgör också en grund för den avvägda ekonomiska ramen under inriktningsperioden. Totalt innebär detta en överföring om 1,3 miljarder kronor 2016 t.o.m. 2020 från anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* för att stärka anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Regeringen avser att återkomma med förslag i samband med budgetpropositionen för 2016 och i efterföljande budgetpropositioner under perioden.

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att planeringen för det civila försvaret bör ges en stabil finansiering. I försvarsinriktningsperioden bör planeringen för det civila försvaret återupptas. Det bör betonas att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden, i enlighet med ansvarsprincipen, även har ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas även i en krissituation och vid höjd beredskap.

Regeringen bedömer att den enskilt viktigaste målsättningen i försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Läget i Försvarsmakten i början av försvarsinriktningsperioden är utgångspunkten för detta.

Den operativa förmågan är beroende av såväl att krigsförbanden har tillräcklig duglighet som av förmågan att använda dessa på ett ändamålsenligt sätt. Försvarsplaneringen är därmed ett viktigt redskap. Centralt är även de högsta ledningsnivåernas styrning när det gäller militära operationer.

Krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband har uppgifter såväl i fred som vid höjd beredskap. Genom att tydliggöra kraven på tillgänglighet i fred och beredskap för intagande av höjd beredskap blir kraven på krigsförbanden tydligare. Krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter, s.k. krigsduglighet, är därmed en central faktor.

Omställningen till ett försvar med en större nationell tyngdpunkt ska genomföras med tillgängliga resurser.

6.1 Försvarsplanering

Försvarsplanering omfattar operativ planering och beredskapsplanläggning. Försvarsmakten ska enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet. Vidare ska Försvarsmakten samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret.

Försvarsberedningen lyfter fram att försvarsplanering och en kvalificerad övningsverksamhet är centrala delar för att skapa krigsförband som är sammansatta, utrustade och samövade för att lösa Försvarsmaktens uppgifter. Regeringen delar denna syn.

Den säkerhetspolitiska analysen bör vara styrande för försvarsplaneringen. Den tillgängliga operativa förmågan ger de resursmässiga ramarna. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken och därmed också för försvarsplaneringen. Med hjälp av försvarsplaneringen kan det militära och civila försvarets resurser disponeras på ett sådant sätt att den operativa förmågan optimeras. Regeringen beslutar om anvisningar för försvarsplaneringen med utgångspunkt i det säkerhetspolitiska läget, målen för det militära försvaret, Försvarsmaktens uppgifter samt beredskaps- och tillgänglighetskrav. Utifrån dessa anvisningar formulerar Försvarsmakten en grundoperationsplan och ett antal planeringsantaganden för operationer och kriser som kan bli aktuella i Sverige och närområdet eller

Prop. 2014/15:109 som kan bli aktuella för svenskt deltagande i operationer utanför närområdet.

Erfarenheter vunna ur försvarsplaneringen ger också ingångsvärden för framtida utveckling av Försvarsmaktens krigsförband. Slutsatser från försvarsplaneringen blir därmed ett av de underlag som avvägs då Försvarsmakten sammanställer myndighetens budgetunderlag.

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt även för planeringen för det civila försvaret och genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter säkerställs en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Inom Försvarsplaneringen görs planeringsantaganden för incidenter i fredstid såväl som försvaret av landet vid väpnat angrepp samt för deltagande i operationer utanför närområdet. Försvarsplaneringen måste utgå från det moderna krigets karaktär och beakta att centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret kan behöva skyddas mot angrepp. Det gäller för att möta angrepp med olika konventionella medel men också med andra medel som t.ex. cyberangrepp och olika typer av påtryckningar. Strategiska områden bör identifieras utgående från deras betydelse för samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret. Dit hör t.ex. rikets ledning, elförsörjning, sjukvård, importhamnar, logistikcenter, noder för digitala och fysiska flöden samt kommunikationsleder såsom sjöleder, järnvägar och vägar.

Den solidariska säkerhetspolitiken ställer krav på att kunna ge och ta emot militärt stöd. Detta bör även beaktas inom ramen för försvarsplaneringen. För att försvarsplaneringen ska kunna fylla sin roll fullt ut behöver även scenarier som framstår som mindre sannolika kunna ligga till grund för överväganden och bedömningar, såväl för det militära som för det civila försvaret.

Regeringen anser, i likhet med Försvarsberedningen, att information om nationell försvarsplanering bör kunna utbytas mellan de nordiska länderna. Utöver detta bör specifik information kunna delas med andra aktörer i vårt närområde.

6.2 Det militära försvarets utformning

Regeringens bedömning: Krigsförbanden bör i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och Försvarsberedningens förslag bedömer regeringen att det militära försvaret bör stärkas. Omvärldsutvecklingen innebär ökade utmaningar i fred men innebär framför allt att Försvarsmaktens förmåga att verka som en krigsavhållande tröskel bör stärkas. Regeringen betonar att utformningen av försvaret i första hand bör bygga på förmågan att kunna möta och hantera ett väpnat angrepp. Med utgångspunkt i den svenska säkerhetspolitiken, bör förmågan i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra länder och organisationer.

Huvuddelen av den operativa förmågan finns i krigsförbanden. Krigsförbanden bör därför, inom givna ekonomiska ramar, i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp.

Regeringen anser att krigsförband som är utformade för att lösa sådana uppgifter också har en god grund för att lösa uppgifter i fredstid, t.ex. värnandet av den territoriella integriteten. Krigsförbanden bör utformas så att de tillsammans skapar en balanserad förmåga som minskar en potentiell motståndares möjlighet att agera.

För att snabbt stärka det militära försvaret är det viktigt att vidta åtgärder för att förbättra krigsförbandens förutsättningar att verka. Mobiliseringsplanering och mobiliseringsövningar bör genomföras och utvecklas, liksom beredskapskontroller och beredskapsövningar. Detta förutsätter att krigsförbanden är organiserade, och att personal och materiel är krigsplacerad. Enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan personal krigsplaceras. I fråga om materiel finns bl.a. reglering om förfogande och uttagning av egendom som inte ägs av staten i förfogandelagen (1978:262), förfogandeförordningen (1978:558) och förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov. Planering för hur materiel ska användas under höjd beredskap kan även behöva ske inom staten och då inte minst internt inom Försvarsmakten. För enkelhetens skull uttrycks detta i denna proposition sammanfattningsvis som krigsplacering av materiel för att åskådliggöra sammanhanget.

För att skapa kompletta krigsförband anser Försvarsberedningen att hela krigsförband ska istandsättas efterhand i stället för att förbanden fylls upp samtidigt. Det skapar bättre förutsättningar för att utveckla den samlade operativa förmågan. Regeringen delar Försvarsberedningens syn. Regeringens beslut i december 2014 att aktivera den del av plikttagstiftningen som behandlar repetitionsutbildning av totalförsvarspliktig personal ger Försvarsmakten möjlighet att öva all personal som ingår i krigsförbanden från 2015. Arbetet med att rekrytera kontinuerligt och tidvis anställd personal bör fortsätta med fokus på att fylla upp och vidmakthålla krigsförbandens anställda personal.

För att utveckla Försvarsmaktens förmåga att genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet behöver förutsättningarna att ge och ta emot militärt stöd från andra länder förbättras. I de fall stödet innebär gemensamt uppträdande krävs också att svenska förband och tillhörande infrastruktur har tillräcklig interoperabilitet. För de fall stödet innebär utländsk militär verksamhet inom en värdsnations territorium krävs det vidare administrativa och praktiska förberedelser inklusive avtalsregleringar. Åtgärder bör vidtas för att berörda myndigheter ska kunna skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd. I det sammanhanget är arbetet med världsstödsavtalet med Nato av stor vikt.

6.2.1 Försvarsmaktens organisation

Regeringens bedömning: Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap bör organiseras som krigsförband.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen har föreslagit att det för försvarsinriktningsperioden fastställs en försvarsmaktsorganisation som ska gälla från den 1 januari 2016. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens syn på organisationens fastställande.

Regeringen kan konstatera att vissa delar av Försvarsmakten som behövs vid höjd beredskap inte är organiserade som krigsförband. Detta försvårar såväl styrning som uppföljning av den samlade operativa förmågan. Regeringen anser därför, liksom Försvarsberedningen, att alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap bör organiseras som krigsförband. Tillsammans med övriga delar av Försvarsmakten, bl.a. skolor och center, bildar de Försvarsmaktens organisation. Den nya organisationen benämns Försvarsmaktsorganisation 2016. Organisationen utgår från befintliga krigsförband som efter hand kompletteras för att svara upp mot ställda krav. Försvarsmakten har i sitt underlag också lämnat förslag till organisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Samtliga förband bör kunna krigsorganiseras vid mobilisering, medan vissa förband är krigsorganiserade redan i fred.

Krigsförbanden består av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. Utöver krigsförbanden finns det en förbandsreserv och en personalreserv. Krigsförbanden delas in i armé-, marin- och flygstridskrafter samt försvarsmaktsgemensamma stridskrafter.

6.2.2 Beredskaps- och tillgänglighetskrav

Regeringens bedömning: Samtliga krigsförband bör ges ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för intagande av höjd beredskap.

Tillgänglighetskraven i fredstid bör vara att

- vissa krigsförband omedelbart är tillgängliga för operationer,
 - huvuddelen av krigsförbanden har hög tillgänglighet och ska vara tillgängliga inom tre månader och
 - inget förband har en tillgänglighet som överstiger sex månader.
- Beredskapskraven vid intagande av höjd beredskap bör vara att
- huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden inom några dagar kan börja lösa förbandets krigsuppgift vid mobiliseringsplats,
 - inget av dessa förband då har ett beredskapskrav som överstiger en vecka,
 - hemvärnsförbanden kan verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen har föreslagit krav på beredskap och tillgänglighet för Försvarsmakten. Regeringen delar Försvarsberedningens syn och bedömer att kravens utformning bidrar till att förtydliga vilka målsättningar Försvarsmakten ska eftersträva med de tillgängliga resurserna.

Försvarsmakten bör bidra till den svenska säkerhetspolitiken genom att tillhandahålla ett gripbart militärt försvar. Upprätthållande av tillgänglighet i fred för att lösa uppgifter i fredstid och beredskap för intagande av höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara är centralt för en relevant operativ förmåga i den snabba, komplexa och svårförutsägbara säkerhetspolitiska miljön. Samtliga krigsförband bör därför ges ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för intagande av höjd beredskap.

För att lösa sina uppgifter krävs att Försvarsmakten har förband som är tillgängliga i fredstid. Samtliga stående förband samt kontrakts- och hemvärnsförband bör därför också ha krav på tillgänglighet i fredstid, utan stöd av ett beslut om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. För uppgifter i fredstid kan Försvarsmakten fatta beslut om aktivering av enskilda krigsförband. Förband som till del bemannas med totalförsvarspliktig personal kan i fredstid göras tillgängliga som kompletta förband endast för övningar (repetitionstjänstgöring). Tillgänglighetskraven i fredstid kan skilja sig åt mellan olika förband och kan varieras i förhållande till det säkerhetspolitiska läget. Exempelvis har vissa marina förband och flygvapenförband en incidentberedskap som är anpassad för att hantera skydd av territoriell integritet, vilket kräver en omedelbar tillgänglighet. Regeringen styr Försvarsmaktens tillgänglighet och beredskap genom särskilda beslut. Tillgängligheten hos krigsförband som är anmälda till FN, EU eller Nato/PFF:s styrkeregister bör upprätthållas i enlighet med anmälan. Förband i förbandsreserven har inga krav på tillgänglighet i fredstid. Tillgängligheten i fredstid kan varieras beroende på det aktuella säkerhetspolitiska läget.

Tillgängligheten i fredstid bör möjliggöra att kränkningar av det svenska territoriet upptäcks och avvisas, att det finns militär förmåga att möta politisk, militär eller annan påtryckning och att Sveriges säkerhet kan främjas genom operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Det innebär att krigsförbandens tillgänglighet i fredstid bör vara att vissa krigsförband omedelbart är tillgängliga för operationer, att huvuddelen av krigsförbanden har hög tillgänglighet och ska vara tillgängliga inom tre månader samt att inget krigsförband har ett tillgänglighetskrav som överstiger sex månader.

För att kunna inta höjd beredskap enligt 3 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap bör krigsförbanden snabbt kunna mobiliseras för att kunna möta en kvalificerad motståndare. All personal som krävs vid höjd beredskap i det militära och det civila försvaret bör vara krigsplacerad. För att kunna mobiliseras bör krigsförbandens materiel, inklusive viss materiel som finns utanför Försvarsmakten exempelvis i näringslivet och hos andra myndigheter, också vara krigsplacerad och krigsförbanden bör ha en aktuell mobiliseringsplanering. Detta medger att försvaret kan mobiliseras helt eller partiellt för att öka den sammantagna förmågan att hantera en kris. Det innebär att beredskapskraven för intagande av höjd

Prop. 2014/15:109 beredskap bör vara att huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden inom några dagar kan börja lösa förbandets krigsuppgift vid mobiliseringsplats och att inget av dessa förband har ett beredskapskrav som överstiger en vecka. Hemvärnsförbanden bör kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar. Beredskapskraven innebär att krigsförbanden med befintlig krigsduglighet och utan föregående återtagning ska kunna mobiliseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap.

Förband i förbandsreserven bör tre år efter särskilt beslut kunna vara materiellt uppfyllda och samövande för att kunna lösa uppgifter inom ramen för försvaret av svenskt territorium.

Höjd beredskap innebär krav på att på kort tid öka den gripbara operativa förmågan. Krigsförbanden kommer att ha varierande krigsduglighet, och även krigsförband med lägre krigsduglighet ska kunna mobiliseras. De uppgifter krigsförbanden ska lösa direkt efter mobilisering kan dock behöva anpassas efter aktuell krigsduglighet.

6.2.3 Krigsduglighet

Regeringens bedömning: Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap bör ges ett krigsduglighetskrav.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen har föreslagit att ett ökat fokus bör läggas på Försvarsmaktens krigsduglighet. Försvarsmakten har i sitt underlag till denna proposition beaktat Försvarsberedningens förslag. Regeringen delar Försvarsberedningens syn.

Alla krigsförband bör ha förmåga att lösa sina uppgifter vid ett väpnat angrepp vid höjd beredskap och genomförd mobilisering. Med krigsduglighet avses hur väl krigsförbandet i sin helhet kan lösa sina huvuduppgifter direkt efter mobilisering vid intagande av höjd beredskap.

För att kunna göra väl avvägda prioriteringar är tydligare uppföljning nödvändig. Krigsduglighetskrav är en förutsättning för bedömning och värdering av de enskilda krigsförbandens status och därmed krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga.

Försvarsmakten bör årligen redovisa en bedömning av varje krigsförbands krigsduglighet och i samband med detta redovisa en särskild tidplan för hur man med befintliga resurser kan höja krigsdugligheten för de förband som inte uppnår rimliga krav.

Den samlade operativa värderingen av Försvarsmaktens förmåga bör inkludera förmågan till samtidig mobilisering av hela Försvarsmakten samt Försvarsmaktens förmåga i sina fredstida uppgifter. Den samlade bedömningen av Försvarsmaktens operativa förmåga innefattar mer än krigsförbandens krigsduglighet. Den bör även värderas i jämförelse med en potentiell motståndare och andra militära förhållanden i omvärlden. Arbetet inom ramen för försvarsplaneringen har här en viktig roll.

Krigsförbanden består av stående förband samt kontrakts- och hemvärnsförband. I Försvarsmakten bör vidare en förbandsreserv och en personalreserv finnas.

Stående förband är krigsförband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade för att över tiden lösa sina uppgifter inklusive krav på beredskap för intagande av höjd beredskap och krav på tillgänglighet för att lösa uppgifter i fredstid. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid till förberedelser kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Därför bör de stående förbanden i huvudsak bestå av kontinuerligt tjänstgörande personal. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till övervägande del av stående förband. Behovet av arméstridskrafter med hög tillgänglighet i fredstid är begränsat. De stående förbanden är kostsamma jämfört med andra förband. De innebär att endast en mindre del av arméstridskrafterna bör vara stående förband. Inom de försvarsmaktsgemensamma förbanden bör andelen stående respektive kontraktsförband motsvara behoven av stöd hos övriga stridskrafter och Försvarsmaktens ledning.

Kontraktsförbanden utformas, utbildas och utrustas för operationer i händelse av höjd beredskap i Sverige och närområdet. Personal i kontraktsförbanden bör i hög utsträckning vara tidvis tjänstgörande. Endast ett begränsat antal befattningar som ställer särskilda krav på bl.a. utbildning bemannas med kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I de fall tillräckligt antal anställd personal inte finns bör tidigare värnpliktiga samt tidigare anställd personal som avslutat sin anställning i Försvarsmakten krigsplaceras för att fylla upp krigsförbanden. Krigsplacerad men icke anställd personal medför vissa begränsningar i förbandens användbarhet utan mobilisering. Denna personal bör därför främst placeras i kontraktsförband. Kontraktsförband med totalförsvarspliktig personal kan aktiveras i fredstid genom inkallelse till repetitionsutbildning.

Totalförsvarspliktig personal besätter vissa befattningar för gruppbefäl, soldater och sjömän i kontraktsförbanden. En ändamålsenlig grundutbildning, med möjlighet att krigsplacera all personal som fullföljt utbildningen, och ett utvecklat och fungerande repetitionsutbildningssystem med bl.a. regelbundna krigsförbandsövningar är avgörande för att kontraktsförbanden ska uppnå en rimlig krigsduglighet och därmed är användbara. Med en hög andel tidvis tjänstgörande personal och totalförsvarspliktig personal har kontraktsförbanden normalt en lägre tillgänglighet i fredstid än de stående förbanden, men är samtidigt mindre kostsamma. Tillgänglighet i fredstid för deltagande i operationer eller övningsverksamhet kräver därför att kontraktsförbanden aktiveras. Kontraktsförbanden kan aktiveras efter beslut av Försvarsmakten och mobiliseras för intagande av höjd beredskap.

Hemvärnsförbanden ska vid intagande av höjd beredskap kunna verka med huvuddelen av förbandens styrka inom ett dygn. Efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten om aktivering bör hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till

Prop. 2014/15:109 samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska med delar kunna vara tillgängliga även utan särskilt beslut om aktivering, t.ex. för vissa bevakningsuppgifter eller stöd till samhället. Hemvärnsförbanden bemannas av officerare, specialistofficerare, gruppbefäl och soldater med hemvärnsavtal.

Tidigare värnpliktsutbildad personal och militärt utbildad tidigare anställd personal, som inte tas i anspråk i krigsförbanden, krigsplaceras i tio år, efter senaste tjänstgöring, i en personalreserv med stöd av lagen om totalförsvarspplikt.

För att öka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige finns en förbandsreserv. Förbandsreserven bör tre år efter beslut och med tillförda medel kunna lösa nationella försvarsuppgifter. Vid beslut om iståndsättande krävs tillämpning av lagen om totalförsvarspplikt. Planering för iståndsättande av förbandsreserven påbörjas först efter särskilt beslut. Övertalig organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, krigsplaceras och förrådsställs i mån av tillgång. Materielen ges grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas. Särskilda politiska beslut krävs för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

6.2.5 Övningsverksamhet

Försvarsmaktens samlade operativa förmåga bygger på att det finns samövnade krigsförband och att det finns kunskaper och planer på hur stridskrafterna ska användas på ett effektivt sätt. Förmågan utvecklas bl.a. genom utbildning och övning och den förstärks av deltagande i nationella och multinationella operationer.

Regelbundna krigsförbandsövningar av hela krigsförband är avgörande för att utveckla och vidmakthålla krigsförbandens förmåga. Övningsverksamheten prioriteras därför i försvarsinriktningsperioden. Alla krigsförband bör genomföra krigsförbandsövning under försvarsinriktningsperioden. En ökad övningsverksamhet förbättrar även möjligheten att rekrytera och behålla personalen i Försvarsmakten.

För att successivt bygga upp den efterfrågade operativa förmågan bör större kvalificerade stridskraftsgemensamma försvarsmaktsövningar genomföras regelbundet. Det skapar tydliga mål för utvecklingen av krigsförbanden samtidigt som övningarna kan användas för värdering av förbandens krigsduglighet.

Deltagande i multinationella gemensamma operationer ställer krav på interoperabilitet med andra länder och organisationer inom samtliga stridskrafter. Det förutsätter att Sverige även fortsättningsvis kan delta i kvalificerade gemensamma övningar tillsammans med andra aktörer. Utvecklingen av övningar tillsammans med andra länder bör i första hand ha sin grund i samarbetet med de nordiska och baltiska staterna samt Nato och USA för att utveckla interoperabiliteten och övningsverksamheten i närområdet.

Mobiliseringsplanering och mobiliseringsövningar samt beredskapsövningar och beredskapskontroller bör fortsätta att utvecklas. Övningar och kontroller är väsentliga i syfte att upptäcka brister och för

att åtgärda svagheter i systemet som påverkar effektiviteten och förmågan till mobilisering. Prop. 2014/15:109

För att Försvarsmakten ska kunna öva och utbilda krigsförbanden är tillgång till ändamålsenliga övnings- och skjutfält av central betydelse. Det innebär att Försvarsmakten såväl i dag som i framtiden måste ha tillgång till övnings- och skjutfält av skilda naturtyper och terrängförhållanden. Fälten måste vara placerade i olika delar av landet så att förbanden kan utbildas och övas i olika klimatförhållanden och övningar kan genomföras över hela det operativa djupet. Det kan innebära att övnings- och skjutfält i vissa fall bör bibehållas även om det inte längre finns något militärt förband i fältets omedelbara närhet. Med dessa utgångspunkter bör dock Försvarsmakten även framöver löpande pröva behovet. Försvarsmaktens övnings- och skjutfält miljöprövas i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

6.3 Stridskrafternas utveckling

Regeringen anser, i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget, att den enskilt viktigaste delen i försvarsinriktningsperioden bör vara att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Det medför att Försvarsmaktens uppgifter bör justeras och kravställningarna på stridskrafterna ändras.

Fokus i propositionen ligger på stridskrafternas utveckling under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020. Viktiga beslut, inte minst när det gäller materiel, kan förutses för perioden efter 2020. Vissa av dessa beslut kommer att behöva hanteras under försvarsinriktningsperioden.

Personellt och materiellt uppfyllda krigsförband som är samövade är avgörande för att höja den operativa förmågan. Det är av särskild vikt att ett stabilt och ändamålsenligt personalförsörjningssystem etableras. För att höja den operativa förmågan i krigsförbanden förstärks den så kallade basplattan i form av mängdmateriel, standardfordon, radioutrustning, mörkerutrustning, ny kvalificerad ammunition bl.a. till stridsvagnar och granatkastare, nya pansarvärnsvapen samt personlig utrustning mm. Vidare förstärks övningsverksamheten avsevärt för att medge kvalificerade försvarsmaktsgemensamma övningar och krigsförbandsövningar för alla krigsförband under försvarsinriktningsperioden. Denna basplatta är avgörande för att höja krigsförbandens krigsduglighet. Nödvändiga åtgärder för vidmakthållande och förnyelse av materiel bör också genomföras. Kraven på tillgänglighet i fred och beredskap för intagande av höjd beredskap förutsätter att det finns en samlad logistisk förmåga som svarar mot målen för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter.

6.3.1 Försvarsmaktens krigsförband

Regeringens förslag: Inriktningen ska vara att Försvarsmaktsorganisation 2016 i huvudsak ska bestå av följande krigsförband:

Krigsförband	Antal
Arméstridskrafterna	
Brigadstab	2
Brigadsplaningskompani	2
Mekaniserad bataljon	5
Motoriserad skyttebataljon	2
Stridsgrupp Gotland	1
Lätt skyttebataljon	1
Artilleribataljon	2
Luftvärnsbataljon	2
Jägarbataljon	1
Underrättelsebataljon	1
Säkerhetsbataljon	1
Militärpolisbataljon	1
Livbataljon	1
Ingenjörbataljon	2
CBRN-kompani	1
Tungtransportkompani	1
Hemvärnsbataljon	40
Marinstridskrafterna	
Sjöstridsflottiljledning	2
Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2
Underhållsdivision	2
Röjdykardivision	1
Ubåtsflottiljledning	1
Ubåtsdivision	1
Amfibiebataljon	1
Bevakningsbåtkompani	1
Marinbas	1
Flygstridskrafterna	
Flygflottilj	4
Stridsflygdivision	6
Transport- och specialflygdivision	1
Helikopterflottilj	1
Stridsledning- och luftbevakningsbataljon	1
Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter	
Lednings- och underrättelseförband	
Högkvarteret med stabsförband	1
Regional stab	4
Sambandsbataljon	1

Ledningsplatsbataljon	1
Telekrigbataljon	1
Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband (FMTIS)	1
It-försvarsförband	1
Logistikförband	
Logistikbataljon	2
Teknisk bataljon	1
Sjukhuskompani	2
Sjukvårdsförstärkningskompani	2
Försvarsmaktens logistik (FMLOG)	1
Trafik- och transportledningskompani	1
Specialförband	
Särskild operationsgrupp	1
Depåförband	
Depåförband	19

Skälen för regeringens förslag: Försvarsmakten har redovisat hur myndigheten anser att Försvarsmaktsorganisation 2016 bör utformas. Regeringen delar i huvudsak myndighetens syn.

6.3.2 Arméstridskrafterna

För att arméstridskrafterna ska kunna möta ett väpnat angrepp måste förmågan att kunna kraftsamla och leda förband i brigad prioriteras. Huvuddelen av arméförbanden organiseras därför för att kunna verka som två brigader i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare. Regeringen vill särskilt betona vikten av att arméstridskrafterna övar strid med kombinerade vapen i brigad inom ramen för försvarsmaktsgemensamma övningar. Regeringen vill vidare betona vikten av att utveckla övningssamarbetet i en nordisk kontext.

Att kontrollera terräng är grundläggande för att utveckla effekt i en markoperation. För operationer i Sverige och i närområdet mot en kvalificerad motståndare är bekämpningsförmåga, t.ex. artillerisystemet, stridsvagnar och stridsfordon, prioriterad inom arméstridskrafterna.

Huvuddelen av arméstridskrafterna bör vara kontraktsförband och i huvudsak bemannas med tidvis tjänstgörande personal kompletterad med icke anställd totalförsvarspliktig krigsplacerad personal. Dessa förband bör i första hand utbildas och utrustas för operationer i händelse av höjd beredskap. Det är viktigt att kontraktsförbanden i arméstridskrafterna utbildas och samövas för att nå en godtagbar krigsduglighet. För att säkerställa en rimlig tillgänglighet i fred i arméstridskrafterna bör två mekaniserade bataljoner och en motoriserad skyttebataljon i huvudsak bestå av stående förband. Funktionsförband såsom artilleri-, ingenjör-, logistik- och luftvärnsbataljoner bör, inom respektive funktion, ha stående förband motsvarande minst en kompanistridsgrupp.

För att säkerställa att krigsförbanden i arméstridskrafterna kan nå en acceptabel krigsduglighet föreslås arméstridskrafterna under försvarsinriktningsperioden tillföras bl.a. personlig utrustning, grupp- och plutonsmateriel, lastbilar, artilleri, stridsfordonsburna granatkastare, ytterligare brobandvagnar, pansarvärnsvapen, nytt luftvärn med kort räckvidd samt ytterligare kvalificerad ammunition. Renoveringen av stridsfordon och stridsvagnar, med tillhörande ledningssystem, kommer att inledas för huvuddelen av de mekaniserade förbanden. Ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd anskaffas till en av de två luftvärnsbataljonerna. Den andra bataljonen får det nya systemet efter periodens slut. Samtliga stridsvagnar förbandsätts i de mekaniserade bataljonerna och i stridsgrupp Gotland. Med denna omorganisation ökar antalet stridsvagnar i krigsförbanden avsevärt. Huvuddelen av de materielsystem som arméstridskrafterna är utrustade med idag, eller som är under införande, kommer att vara fortsatt operativa under försvarsinriktningsperioden.

Brigader

Efter beslut om aktivering eller mobilisering bildas två brigader där huvuddelen av de stående förbanden utgör kärnan i den ena. Brigadstaberna, tillsammans med betjäningförband, bildar brigadledningarna. Brigadledningarna leder strid i brigad, bestående av tre till fyra manöverbataljoner samt funktionsförband, under armétaktisk chef. Två fristående brigadspaningskompanier organiseras. Brigadspaningskompanierna säkerställer den taktiska underrättelseförmågan för de två brigaderna.

För att öka brigadernas förmåga att möta en kvalificerad motståndare förstärks eldkraft och skydd genom införande av stridsvagnskompanier i de mekaniserade bataljonerna. Inriktningen är att de mekaniserade bataljonerna bör innehålla två mekaniserade skyttekompanier och två stridsvagnskompanier. Med denna omorganisation ökar antalet stridsvagnar i krigsförbanden avsevärt. De mekaniserade bataljonerna tillförs ett nytt stridsfordonsburet granatkastarsystem.

Ytterligare en motoriserad skyttebataljon organiseras. De motoriserade skyttebataljonerna utrustas med pansarterrängbilar, vilket inte ger samma eldkraft och skydd, men högre operativ rörlighet än de tyngre mekaniserade bataljonerna. De motoriserade skyttebataljonerna tillförs utökad pansarvärnsförmåga.

Det är ett svenskt strategiskt intresse att ha en militär närvaro på Gotland. En svensk militär närvaro på och runt Gotland har också en stabiliserande effekt på den militärstrategiska situationen i Östersjöområdet. En ny mekaniserad stridsgrupp organiseras på Gotland. Stridsgruppen utgörs av ett stående mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani som är kontraktsförband. Utbildningsgruppen på Gotland förstärks för att medge ökad övnings- och utbildningsverksamhet.

Lätta förband

Den lätta skyttebataljonen omorganiseras för att kunna vara lufttransportabel.

Jägarbataljonen ska självständigt eller med stöd av exempelvis stridsflyg och artilleriförband bekämpa eller störa viktiga mål och funktioner hos en motståndare. Förbandet vidmakthålls.

Livbataljonen vidmakthålls. Det är ett i huvudsak stående förband som i fredstid främst genomför statsceremoniell verksamhet. Med sin höga tillgänglighet löser Livbataljonen i händelse av kris eller krig också uppgifter inom ramen för försvaret av Stockholm.

Funktionsförband

Artilleribataljonerna är avgörande för att kunna genomföra strid i brigad. Bataljonerna ska i första hand understödja brigadernas strid. De två artilleribataljonerna utrustas under försvarsinriktningsperioden med artillerisystemet Archer. Förutom konventionell artilleriammunition kommer också ammunition för bekämpning av hårda mål och för precisionsbekämpning på långa skjutavstånd att ingå i Archersystemet.

Ingenjörbataljonerna genomför understöd med stridsnära fältarbeten inom brigads ram, inkluderande fältarbeten för rörlighet, samt infrastrukturella arbeten. De två bataljonerna utvecklar under försvarsinriktningsperioden sin förmåga att stödja brigadernas verksamhet.

Luftvärnsförbanden utgör tillsammans med flygstridskrafterna luftförsvaret och skyddar övriga stridskrafter eller områden. Delar av luftvärnsbataljonerna bör kunna verka i brigad. Moderniseringen av luftvärnet fortsätter genom att införandet av luftvärnsrobotsystem med kort räckvidd slutförs. Utvecklingen i omvärlden har visat behovet av ett nytt luftvärnsrobotsystem med medellång räckvidd. Därför påbörjas ombeväpning av luftvärnsbataljonerna i och med anskaffning av ersättare till det befintliga luftvärnsrobotsystem 97. Luftvärnsrobotsystem 97 ersätts dock fullt ut av ett nytt system i perioden efter 2020.

Tungtransportkompaniet vidmakthålls. Det bidrar till den operativa rörligheten genom att kunna transportera tyngre materiel som stridsvagnar och stridsfordon, främst för de mekaniserade bataljonerna.

Underrättelsebataljonen utgör arméstridskrafternas huvudsakliga bidrag till den försvarsmaktsgemensamma förmågan till taktisk och operativ spanings- och underrättelseinhämtning. Underrättelsebataljonen är en försvarsmaktsgemensam resurs för uppgifter på den operativa nivån men bataljonen stödjer också brigader vid behov.

Säkerhetsbataljonen och militärpolisbataljonen hanterar säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd samt upprätthåller ordning inom Försvarsmakten. Säkerhetsbataljonen vidmakthålls. En militärpolisbataljon organiseras av dagens två militärpolisbataljoner. Den bör utformas för att kunna verka enskilt eller förstärka andra förband.

CBRN-kompaniet har förmåga att möta och hantera hot från kemiska, bakteriologiska, radioaktiva och nukleära hot. Kompaniet stödjer andra stridskrafter och även samhället i övrigt vid behov. Förbandet vidmakthålls.

Hemvärnsförband

Tillsammans med de stående förbanden är tidigt gripbara hemvärnsförband en förutsättning för att övriga krigsförband ska kunna verka vid ett väpnat angrepp, t.ex. genom att underlätta mobilisering.

Prop. 2014/15:109 Hemvärnsbataljonerna utgör en stor del av arméstridskrafterna. Med sin höga tillgänglighet, sin numerär och sin geografiska spridning är de av central betydelse för försvaret av det svenska territoriet, inklusive skyddet av flyg- och marinstridskrafternas basområden samt kritisk infrastruktur och viktigare skyddsobjekt.

Försvarsberedningen har föreslagit att vid sidan av de militära uppgifterna ska stöd till det övriga samhället vara en huvuduppgift för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Regeringen delar Försvarsberedningens syn att stöd till samhället är en viktig uppgift för hemvärnet men konstaterar att uppgiften inte bör vara dimensionerande för hemvärnsförbanden.

Hemvärnsförbanden bemannas av officerare, specialistofficerare, gruppbefäl och soldater med hemvärnsavtal samt med personal från de frivilliga försvarsorganisationerna. Frivilligorganisationernas bidrag till hemvärnsförbanden i form av specialistkompetens är av central betydelse. Hemvärnsförbandens lokala förankring och rekrytering är viktig för försvarets folkförankring.

Hemvärnet indelas i regionalt och lokalt organiserade hemvärnsbataljoner. De består i sin tur av bevakningskompanier med stationära uppgifter respektive skyttekompanier som kan förflyttas för att lösa uppgifter regionalt men även i övriga Sverige. Hemvärnet innehåller även t.ex. båtkompanier, transportplutoner och CBRN-plutoner.

Hemvärnsförbanden får en utökad förmåga genom att fyra granatkastarplutoner och bataljonsledningsförmåga tillförs.

6.3.3 Marinstridskrafterna

Marinstridskrafterna bör utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp samtidigt som förmågan att upprätthålla den territoriella integriteten bör öka.

Marinstridskrafterna bör med ytstridsfartyg, minröjningsfartyg, ubåtar, amfibie-, underhålls- och sjöinformationsförband vidmakthålla och fortsatt utveckla förmågan till kvalificerad ytstrid, undervattensstrid, minröjning, luftförsvar, eskortering, amfibiestrid, ubåtsjakt och underrättelseinhämtning. Förmåga till sjöövervakning samt till att stödja specialförbanden bör vidmakthållas liksom den sjöburna signalspaningsförmågan.

Kärnan i de sjögående förbanden utgörs av sju korvetter, fyra ubåtar och sju minröjningsfartyg. Den sjöoperativa förmågan säkerställs under perioden bl.a. genom vidmakthållande av fem korvetter av Visbyklass, fem minröjningsfartyg av Kosterklass, två röjdykfartyg av Spåröklass samt halvtidsmodifiering av två korvetter av Gävleklass och två ubåtar av Gotlandklass. Under försvarsinriktningsperioden påbörjas anskaffning av ny sjömålsrobot och ny lätt torped. Försvarsmaktens stöd till Försvarets radioanstalt med strategisk signalspaning vidmakthålls genom anskaffning av ett nytt signalspaningsfartyg. Regeringen betonar att det är angeläget att marinstridskrafternas förmåga och tillgänglighet även tillgodoses under perioder med omfattande materielöversyner.

Marinstridskrafterna bör bestå av två sjöstridsflottiljledningar, två korvettdivisioner, två minröjningsdivisioner, två underhållsdivisioner, en

röjdykardivision, en ubåtsflottiljledning, en ubåtsdivision, en amfibiebataljon och ett bevakningsbåtkompani samt en marinbas. Prop. 2014/15:109

Marinstridskrafterna består i huvudsak av stående förband. De sjögående förbanden bör i ökad utsträckning öva och vara till sjöss. För att öka fartygsförbandens tillgänglighet i fredstid och beredskap för intagande av höjd beredskap förstärks de sjögående förbanden med motsvarande två extra besättningar samt ett antal ytterligare extra befattningar som fördelas på förbanden. Utökningen av antalet fartygsbesättningar ökar uthålligheten och medger ökad tid till sjöss.

Ubåtsjaktförmågan är viktig för att bl.a. upprätthålla den territoriella integriteten. Ett antal åtgärder vidtas därför för att så tidigt som möjligt säkerställa ubåtsjaktförmågan. Genom utökad övningsverksamhet och en större redundans med fler besättningar ökar ubåtsjaktförmågan. De fem Visbykorvetterna kompletteras med två Gävlekorvetter vilka halvtidsmodifieras även vad avser ubåtsjaktförmåga inklusive sensorer och ledningssystem. Sju bevakningsbåtar modifieras, inklusive antiubåtsgranatkastare, och fyra byggs om till bojåtar vilket skapar fler plattformar för ubåtsjakt jämfört med dagens planering. Helikopter 14 i sjöoperativ version blir operativ under perioden. Rörliga sensorer omsätts och mins system vidmakthålls för att säkerställa en viktig del av sensorfunktionen i ubåtsjaktförmågan.

Det försämrade säkerhetsläget i vårt närområde medför krav på en utökad samverkan mellan myndigheter med olika ansvar i den maritima miljön. I det sammanhanget kan nämnas att regeringen har gett Kustbevakningen och Försvarsmakten i uppdrag att undersöka möjligheterna till en utökad samverkan mellan myndigheterna. Myndigheterna har i december 2014 redovisat uppdraget. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppsättandet av den gemensamma finsk-svenska marina stridsgruppen är av särskild betydelse, liksom samarbetet med Finland inom sjöövervakning. Förmåga till strategisk sjötransport bör tillhandahållas genom internationellt samarbete och genom nyttjande av civila resurser.

Sjöstridsförband

Ytstridsförmågan vidmakthålls under försvarsinriktningsperioden. Marinstridskrafternas sjöoperativa förmåga har ökat sedan de fem korvetterna av Visbyklass blivit operativa. Det har medfört en ökning av sjöstridsflottiljernas förmåga att påverka mål under och över ytan. Det har även bidragit till en ökad uthållighet hos sjöstridsförbanden. Två korvetter av Gävleklass modifieras för att vara operativa in på 2020-talet.

Korvetterna övervakar hav och luftrum samt löser olika stridsuppgifter såsom ytstrid och ubåtsjakt. Korvetterna av Visbyklass kan tillfälligt basera helikopter ombord. Fartygen av Stockholmsklass kommer under försvarsinriktningsperioden att tjänstgöra som vedettbåtar.

Minröjningsförbanden vidmakthålls med sju min- och röjdyksfartyg. Förbandens huvuduppgift är att söka upp explosiva föremål under vattenytan och oskadliggöra dem. Minröjningen sker med stöd av sonarer, undervattensfarkoster och röjdykare.

Underhållsdivisionernas stöd till de sjögående förbanden är centralt för sjöstridskrafternas förmåga att lösa sina uppgifter. Till de två

Prop. 2014/15:109 underhållsdivisionerna hör stödfartygen HMS Carlskrona och HMS Trossö vilka vidmakthålls under försvarsinriktningsperioden. HMS Carlskrona kan tillfälligt basera helikopter ombord.

Sjöstridskrafternas två sjöstridsflottiljledningar vidmakthålls. De planerar, leder och samordnar sjöstridsförbandens operationer under marintaktisk chef.

Ubåtsförband

Ubåtarna har en unik förmåga att uppträda dolt. Deras främsta uppgift är att inhämta information och bekämpa sjömål. Ubåtsflottiljledningen leder och samordnar ubåtarnas insatser under den marintaktiska chefen. I ubåtsdivisionen organiseras fyra ubåtar. I ubåtsflottiljen ingår flottiljens ledning, ubåtsdivisionen, ubåtsräddningsfartyg samt signalspaningsfartyg.

Den säregna operationsmiljön i Östersjön ställer särskilda krav. Undervattensförmågan är central för Försvarsmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i närområdet och för Försvarsmaktens samlade tröskelförmåga. Förmågan vidmakthålls under försvarsinriktningsperioden genom vidmakthållande av en ubåt av Gotlandsklass och en av Södermanlandklass samt halvtidsmodifiering av två ubåtar av Gotlandklass. Under perioden påbörjas även byggnation av två nya ubåtar.

Försvarsberedningen föreslog att antalet ubåtar skulle utökas från fyra till fem. Försvarsmakten framför i sitt underlag att en utökning av antalet ubåtar skulle öka den operativa förmågan men att en operativ analys och värdering har visat att andra system och förmågor prioriteras högre i perioden 2016 t.o.m. 2020. Regeringen delar Försvarsmaktens bedömning. Eventuellt beslut om utökning av antalet ubåtar efter försvarsinriktningsperioden kan tas senare.

Amfibiebataljonen och bevakningsbåtskompaniet

Amfibiebataljonens förmåga att lösa strids-, övervaknings- och underrättelseuppgifter i skärgård och kustnära miljö är av vikt för Försvarsmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i Sverige och närområdet. Amfibiebataljonens uppgifter renodlas till sjöoperativ verksamhet och bataljonen består i huvudsak av stående förband. Enstaka kompanier i bataljonen utgörs av kontraktsförband.

Bevakningsbåtskompaniets huvudsakliga uppgifter är strid på och under ytan, sjötrafikkontroll och hamnsäkerhet. Förbandet bör kunna verka ihop med amfibiebataljonen och sjöstridskrafterna samt med hemvärnsförband med marina uppgifter och vid höjd beredskap även med Kustbevakningen. Av befintliga bevakningsbåtar kommer sju att livstidsförlängas och fyra att byggas om till bojbåtar under försvarsinriktningsperioden.

Marinbasen

Marinbasens uppgift är att säkerställa det lednings-, underrättelse- och logistikstöd marinförbanden kräver, inklusive skydd av prioriterade grupperingsplatser och anläggningar. Dagens marina basbataljon och sjöinformationsbataljon omorganiseras i enlighet med Försvarsmaktens

underlag till en marinbasledning, ett sjöinformationskompani, ett marint basskyddskompani, ett ekipagekompani och ett marint logistikkompani, vilka hålls samman i en marinbas. Omorganiseringen av marinbasförbanden innebär en mer enhetlig och effektiv organisation samt en mer rationell personalstruktur.

6.3.4 Flygstridskrafterna

Flygstridskrafterna bör i första hand utformas för att möta ett väpnat angrepp samtidigt som förmågan att hävda den territoriella integriteten vidmakthålls.

Flygstridskrafternas förmåga att vid höjd beredskap och då ytterst i krig kunna verka mot en kvalificerad motståndare bör prioriteras under försvarsinriktningsperioden. Flygstridskrafterna har samtidigt en viktig roll för hävdandet av rikets territoriella integritet i fred och kris. Stridsflygdivisionerna utgör kärnan i flygstridskrafterna.

Försvarsmakten har i sitt underlag föreslagit en omorganisering av flygstridskrafterna. Skälet till omorganiseringen av flygvapenförbanden är huvudsakligen att åstadkomma en mer rationell ledning i fred, vid höjd beredskap och då ytterst i krig samt ett effektivare nyttjande av personal. Regeringen ställer sig i huvudsak bakom Försvarsmaktens förslag till ny organisation.

Flygstridskrafterna bör till övervägande del utgöras av stående förband. Flygstridskrafterna bör omfatta fyra flygflottiljer, sex stridsflygdivisioner utrustade med JAS 39C/D, en transport- och specialflygdivision, en stridslednings- och luftbevakningsbataljon samt en helikopterflottilj.

Lednings- och basorganisation

Stridslednings- och luftbevakningsbataljonen vidmakthålls. Den består av stridsledning samt förbandsledning och rörlig kommunikation/it. Det flygburna systemet för underrättelseinhämtning vidmakthålls och förmåga till uthållig ledning av luftstridskrafterna upprätthålls.

Regeringen konstaterar att delar av dagens flygstridskrafter inte är organiserade i krigsförband och kravställda mot att verka vid höjd beredskap. Därför omorganiseras dagens basbataljoner och flygflottiljer till fyra flygflottiljer. Med de nya flygflottiljerna skapas krigsförband med hög tillgänglighet i fred och hög beredskap för intagande av höjd beredskap. Flygflottiljerna leder under flygtaktisk chef den markbundna tjänsten i fred och i krig och de möjliggör spridning av flygstridskrafterna till andra krigsbaser än flottiljbasen.

Ett ändamålsenligt bassystem är en förutsättning för att flygstridskrafterna ska kunna lösa sina uppgifter. Spridning inom krigsbaser bidrar till ökat skydd. Investeringar i bassystemet medger ökad möjlighet till spridning inom och mellan baser. Genom denna åtgärd höjs flygstridskrafternas möjlighet till överlevnad i händelse av krig. Även hemvärnsförbanden är viktiga för skyddet av krigsbaserna.

Regeringen anser att det nordiska flygövningssamarbetet bör utvecklas mot att medge att respektive flygvapen kan nyttja baser i de andra länderna. Vidare finns det anledning att utveckla samarbetet i syfte att stärka möjligheten att skapa en gemensam luftlägesbild.

I syfte att öka den operativa förmågan på sikt ombeväpnas stridsflygdivisionerna från JAS 39C/D till JAS 39E. Ombeväpningen inleds under försvarsinriktningsperioden men den första JAS 39E-divisionen blir operativ först efter periodens slut.

Regeringen vill betona vikten av tillgänglighet i stridsflygsystemet. Tillgängligheten bör medge ett ökat flygtidsuttag, vilket bidrar till att säkerställa den flygoperativa förmågan under ombeväpningsfasen. Flygtidsuttaget bör ökas genom en effektivare användning av personal och materiel. Det ställer förändrade krav på bl.a. logistikstöd, inklusive reservdelsförsörjning och behovet av nyckelkompetenser m.m.

Försvarsberedningen har föreslagit att antalet JAS 39E bör ökas från nu planerade 60 till 70. Slutleverans av de nu planerade 60 JAS 39E sker i mitten av 2020-talet. Det är först efter en eventuell tilläggsbeställning som ytterligare JAS 39E är aktuella för leverans. Eventuellt beslut om utökning av antalet JAS 39E efter försvarsinriktningsperioden kan tas senare.

Regeringen anser att flygstridskrafterna under försvarsinriktningsperioden bör organiseras med utgångspunkt i befintligt bestånd av JAS 39C/D. I enlighet med regeringens inriktning att alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa vid höjd beredskap bör organiseras som krigsförband, organiseras även utbildningsorganisationen för JAS 39 som krigsförband. Som en följd av detta samt organiseringen av flygstridskrafterna i fyra flygflottiljer föreslås att stridsflyget organiseras som sex stridsflygdivisioner. Dessa stridsflygdivisioner organiseras i fredstid i tre större divisioner. En eventuell anpassning av antalet divisioner till införandet av JAS 39E kan ske senare och är bl.a. beroende av beslut om anskaffning av ytterligare 10 flygplan. En sådan omorganisering kan bli aktuell först när antalet flygplan motiverar ett lägre antal divisioner.

Utbildningsorganisationen för JAS 39 bör vara dimensionerad för svenska behov. De grundläggande delarna i flygutbildningen bör i möjligaste mån ske i samverkan med andra länder. Utbildningsorganisationen för JAS 39 bör även kunna omhänderta behoven med anledning av ingångna exportåtaganden. Under förutsättning att full kostnadstäckning uppnås och att den flygoperativa förmågan upprätthålls, kan utbildningsorganisationen utökas till att även kunna omfatta ytterligare exportåtagande. Exportåtagandet bör bedrivas i samverkan mellan Försvarsmakten, andra myndigheter och industrin för att undvika överlappning och för att möjliggöra rationellt nyttjande av materiel och personal.

Regeringen vill särskilt framhålla betydelsen av det nordiska övningssamarbetet inom flygstridskrafterna. I syfte att fortsätta vidareutveckla förmågan att verka tillsammans med andra länder och organisationer är etablerandet av en nordisk avancerad flygövning, s.k. Flagövning, i norra norden av stor betydelse.

Regeringen har tidigare fattat beslut om anskaffning av långräckviddig radarjaktrobot Meteor. Denna jaktrobot kommer att tillföras under försvarsinriktningsperioden vilket kommer att bidra till att höja luftstridsförmågan inom stridsflygdivisionerna.

Försvarsberedningen föreslog att JAS 39E på sikt bör utrustas med ett robotsystem som på långa avstånd och med hög precision kan bekämpa prioriterade markmål. Försvarsmakten konstaterar i sitt underlag att givet de operativa och resursmässiga avvägningar som myndigheten har gjort kan anskaffning av ett sådant system övervägas först efter försvarsinriktningsperioden. Regeringen delar Försvarsmaktens bedömning. Regeringen konstaterar att långräckviddig precisions-bekämpningsförmåga avsevärt skulle höja försvarets samlade tröskelförmåga. Det är därför angeläget att JAS 39E som blir operativ efter 2020 får denna förmåga.

Taktiska och strategiska transportflygförband

Taktisk transportflygförmåga är viktig för att snabbt kunna transportera trupp, materiel och förnödenheter. Transportflygförmågan har särskild betydelse vid aktivering eller mobilisering av krigsförband och vid exempelvis spridning av flygstridskrafterna till krigsbaser. Den är också viktig vid deltagande i internationella operationer och vid humanitära insatser utanför närområdet.

Transportflygförbanden omfattar en transport- och specialflygdivision samt deltagande i det internationella strategiska flygtransportsamarbetet (Strategic Airlift Capability, SAC). Organisering och krigsplacering av svenska delar av samarbetet bör ske på ett sådant sätt att utnyttjande i händelse av höjd beredskap möjliggörs.

Försvarsberedningen föreslog att fyra nya taktiska transportflygplan på sikt bör anskaffas för att ersätta dagens flygplan. Försvarsmakten har i sitt underlag till regeringen föreslagit att befintliga transportflygplan Tp 84 vidmakthålls och att myndigheten fortsatt analyserar möjligheterna att på sikt anskaffa nya transportplan. Försvarsmakten framhåller att en eventuell framtida anskaffning bör ske genom internationellt samarbete. Regeringen delar i huvudsak Försvarsmaktens bedömning och vill särskilt framhålla vikten av det pågående nordiska samarbetet avseende taktiskt transportflyg. De ovan nämnda satsningarna medger en ökad tillgänglighet på det taktiska transportflyget.

Helikopterförband

Helikopterförbanden ökar den taktiska rörligheten till strategiskt viktiga områden och utformas för att stödja armé- och marinstridskrafterna. Att med helikopterförbandens höga rörlighet, hastighet och tillgänglighet kunna genomföra trupptransporter, sjuktransporter, ubåtsjakt, ytmålsspaning, sjö- och flygräddning m.m. är av stor operativ betydelse. De kan även användas för stöd till samhället vid kriser i fredstid i den utsträckning det inte påverkar Försvarsmaktens övriga uppgifter.

Som ett led i omställningen till Försvarsmaktsorganisation 2016 omorganiseras helikopterflottiljen och helikopterbataljonen till en helikopterflottilj med tre helikopterskvadroner samt ledning och logistikstöd.

Den omfattande anskaffning av helikoptrar som skett under de senaste försvarsbeslutsperioderna kommer att slutföras under försvarsinriktningsperioden. Det innebär att helikopterflottiljen kommer att ha tre moderna och ändamålsenliga helikoptersystem för mark- och sjöoperativa

Prop. 2014/15:109 uppgifter. Leverans och införande av helikopter 14 är av avgörande betydelse för att återställa helikopterförbandens förmåga, främst vad gäller sjöoperativa uppgifter. Helikopter 14 har, i enlighet med vad regeringen tidigare redovisat, avsevärt försenats. Regeringen framhåller vikten av att helikopter 14 blir operativ enligt nu gällande planering.

Under försvarsinriktningsperioden prioriteras helikopterförbandens samövning med armé- och marinstridskrafterna. Helikopterförbanden bör särskilt utveckla förmåga att stödja marinstridskrafternas ubåtsjaktförmåga samt transport av markstridsförband. Stödet till Polismyndigheten med medeltung helikopterkapacitet fortsätter i enlighet med regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten angående stöd med helikopterkapacitet den 19 december 2013.

6.3.5 Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter

De försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna möjliggör förmågan att genomföra gemensamma operationer samtidigt som de förstärker förmågan till strid med system i samverkan. De försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna består av lednings-, underrättelse-, logistik-, special- och depåförband. De bör säkerställa de samlade stridskrafternas behov av strategisk och operativ ledning, operativ underrättelseförmåga samt operativ och taktisk logistikförmåga för att lösa Försvarsmaktens uppgifter i fredstid och vid höjd beredskap.

Inriktningen att kunna möta ett väpnat angrepp innebär betydande förändringar för de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Främst påverkas lednings- och logistikförbanden. Arméstridskrafternas inriktning att verka i brigad i hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare medför att lednings- och logistikförbanden bör anpassas därefter. Delar av de försvarsmaktsgemensamma lednings- och logistikförbanden överförs vid aktivering eller mobilisering till arméstridskrafterna för lösandet av taktiska uppgifter i brigad.

Lednings- och underrättelseförband

Ledningsförbanden bör inriktas med utgångspunkt i armé-, marin- och flygstridskrafternas ledningsbehov i fred samt vid höjd beredskap och då ytterst i krig.

Försvarsberedningen föreslår att Försvarsmaktens ledningsorganisation omstruktureras för att möjliggöra ett tydligare fokus på den operativa förmågan i arméstridskrafterna. Försvarsberedningen föreslår att brigadstabsbetjädningsförbanden, som hittills ingått i den försvarsmaktsgemensamma ledningsplatsbataljonen, överförs till arméstridskrafterna för att tillsammans med brigadstaberna bilda två brigadledningar.

Försvarsmakten konstaterar i sitt underlag att en omorganisation i linje med Försvarsberedningens förslag skulle ge förbättrade förutsättningar för övning och samordnad utveckling av brigadledning. Försvarsmakten bedömer att förslaget medför risk för högre kostnader och kompetensförluster.

Regeringen konstaterar att den operativa förmågan i arméstridskrafterna kan stärkas utan de organisatoriska förändringar Försvarsberedningen föreslagit, genom en tydligare koppling och bättre

samordning mellan ledningsplatsbataljonens kompanier och brigadstaberna. Regeringen bedömer att ett sammanhållet ansvar för ledningsfunktionen, där ledningsförbanden i fredstid leds av ledningssystemchefen, gynnar en metodisk utveckling av förmågan. Regeringen anser därför att brigadstabsbetjäningsförbanden bör vidmakthållas inom ledningsplatsbataljonen under ledningssystemchefen. Regeringen understryker dock vikten av att Försvarsmakten ser över hur relationen till arméstridskrafterna ytterligare kan stärkas för att utveckla förmågan att verka i brigad.

Mängdmateriel är nödvändigt för att krigsförbanden ska kunna leverera operativ effekt. Därför bör tillförsel av grundläggande sambandsmedel såsom radiomateriel prioriteras i försvarsinriktningsperioden.

Det är av stor vikt att sensorkedjan vidmakthålls och att tillgängligheten i bäarnäten säkerställs. Tillförsel av informationsinfrastruktur för att möjliggöra ledningsförmåga i hela ledningskedjan från stridande förband till staber och chefer är viktigt för den samlade operativa förmågan. Regeringen konstaterar att en förutsättning för att Försvarsmaktens ledningsförmåga är att myndigheten har tillräcklig tillgång till frekvensband.

Försvarsberedningen ser det som nödvändigt att det för ledningsområdet utarbetas en långsiktig plan som utgår från armé-, marin- och flygstridskrafternas operativa behov. Regeringen följer noga utvecklingen inom ledningsområdet och betonar vikten av att ledningssystemen utformas efter stridskrafternas operativa behov.

Högkvarteret och dess stabsförband bör genomföra militärstrategisk planläggning och leda gemensamma operationer. Inom Högkvarteret är också armétaktisk, marintaktisk och flygtaktisk ledning liksom specialförbandsledningen organiserade. De leder under den operativa ledningen respektive stridskrafter. Högkvarteret svarar också för myndighetens ordinarie verksamhets- och förvaltningsstyrning.

Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen och Försvarsmakten i sitt underlag, att krigsförbandet Rörlig operativ ledning bör avvecklas. Dess uppgifter övertas av Högkvarteret och brigadstaberna. Om behov föreligger att organisera ett styrkehögkvarter motsvarande den nordiska EU-stridsgruppen kan det utgöras av en brigadstab förstärkt med relevanta resurser.

Riket är indelat i fyra militärregioner (Nord, Mitt, Väst och Syd), vilka leds av en regional stab. De fyra regionala staberna bör bidra till Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter genom att utöva territoriell ledning, leda hemvärnsförbanden och ge stöd till samhället. Som en del av den territoriella ledningen utvecklas med befintliga resurser en framskjuten ledningsfunktion avsedd för Gotland. Funktionen inordnas under Regional stab Mitt.

I fredstid samverkar de regionala staberna med övriga samhället i respektive region, leder säkerhets- och underrättelsetjänsten, genomför regional försvarsplanering och samordnar territoriell verksamhet. De regionala staberna leder inom regionen militär verksamhet vid nationella krissituationer och stöd till samhället, såvida dessa inte leds av annan chef.

Vid höjd beredskap, och då ytterst i krig, har den regionala staben territoriellt ansvar inom regionen och leder hemvärnsförbanden. Det

Prop. 2014/15:109 territoriella ansvaret och ledningen över hemvärnsförbanden kan tilldelas annan chef.

Ledningsplatsbataljonen och sambandsbataljonen vidmakthålls. De möjliggör samband mellan och ledning av krigsförbanden. Det sker genom hantering av it-, lednings- och sambandssystem och upprättande av stabsplatser. Delar av ledningsplatsbataljonen bildar tillsammans med en brigadstab en brigadledning när brigaden krigsorganiserar. Ledningsplatsbataljonens kompanier bör tydligare knytas till och samordnas med brigadstaberna för att öka den operativa förmågan i arméstridskrafterna.

Telekrigsbataljonen är ett förband med avancerade tele- och datatekniska system för signalspaning och störsändning. Telekrigsbataljonen vidmakthålls under försvarsinriktningsperioden. Förmågan anpassas till utvecklingen inom telekommunikationsområdet.

Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförbands (FMTIS) huvuduppgifter är drift och ledning av Försvarsmaktens gemensamma telekommunikationsinfrastruktur och fasta sensor- och radiosystem för strategiska och operativa funktioner samt för mark-, sjö- och luftstridskrafterna. Den infrastruktur som FMTIS ansvarar för är avgörande för att Försvarsmaktens förband ska kunna kommunicera och ledas via telefon, datatrafik och radio.

It-försvarsförbandet bör ha till uppgift att skydda Försvarsmaktens infrastruktur för informations- och ledningssystem mot angrepp samt att upprätthålla hög it-säkerhet inom myndigheten.

Logistikförband

Logistikförbanden har som syfte att stödja övriga Försvarsmakten i att utföra sina uppgifter. Regeringen vill betona att Försvarsmaktens operativa behov bör vara styrande för logistikfunktionen. Det gäller såväl i fred som vid höjd beredskap och då ytterst i krig.

Försvarsberedningen gör bedömningen att det inom logistik- och sjukvårdsområdena kommer att finnas särskilda behov för Försvarsmakten när det gäller stöd från det civila försvaret vid höjd beredskap, krig eller krigsfara. Inom dessa områden finns också förutsättningar för ett rationellt utnyttjande av samhällets samlade resurser. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning. Regeringen framhåller särskilt behovet av att ha en gemensam planering med det civila försvaret rörande logistisk vid intagande av höjd beredskap.

Försvarsberedningen bedömer att omstruktureringen av arméstridskrafterna i brigadstruktur medför justeringar i logistikförbanden. Försvarsberedningen föreslår därför att huvuddelen av logistikbataljonerna och den tekniska bataljonen samt sjukhuskompanierna, som hittills ingått i de försvarsmaktsgemensamma logistikförbanden, överförs till arméstridskrafterna och sammanförs i två underhållsbataljoner. Det skulle renodla den främre logistiken på taktisk nivå även för arméstridskrafterna. Försvarsmakten föreslår i sitt underlag till regeringen att de logistikförband som ska ingå i brigaderna vidmakthålls inom logistikförbanden.

Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens uppfattning men ser fördelar med ett sammanhållet ansvar för logistikfunktionen där

försvarsmaktens logistik samt logistikbataljonerna, den tekniska bataljonen, sjukhuskompanierna, sjukvårdsförstärkningskompanierna och trafik- och transportledningskompaniet i fredstid leds av försvarslogistikchefen. Det gynnar en metodisk utveckling av förmågan och skapar även bättre förutsättningar för den försvarsmaktsgemensamma logistiken och för en sammanhållen logistikkedja.

Regeringen bedömer att syftet med Försvarsberedningens förslag uppnås genom att logistikbataljonerna, huvuddelen av den tekniska bataljonen samt sjukvårdsförstärkningskompanierna inriktas mot att vid behov, i fredstid eller vid höjd beredskap, underställas brigaderna. Regeringen vill framhålla vikten av att logistikförband avsedda att ingå i brigad samövas med övriga delar av brigaden.

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) och relevanta delar av dagens basorganisation bör organiseras som krigsförband och ingå i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Krigsförbandet FMLOG stödjer ledningen av försvarslogistik på operativ nivå i fred, vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Det nya krigsförbandet FMLOG utvecklas ur det tidigare krigsförbandet FMLOG Stab med nationell stödenhet.

För att få en ändamålsenlig bakre logistik i händelse av höjd beredskap och ytterst i krig bör FMLOG tillsammans med logistikfunktionerna vid Försvarets materielverk och det civila försvaret bilda en sammanhållen helhet. Personal inom logistikorganisationen bör vara krigsplacerad eller placerad med allmän tjänsteplikt med stöd av lagen om totalförsvarsplikt.

Logistikbataljonerna stödjer övriga stridskrafter med förnödenhetsförsörjning av t.ex. drivmedel, ammunition, livsmedel och vatten. Bataljonerna bör inriktas mot att underställas en brigad. Logistikbataljonerna bör sammantaget innehålla stående förband med hög tillgänglighet i fredstid motsvarande minst en kompanistridsgrupp vilken vid behov bör ingå i den i huvudsak stående brigaden.

Den tekniska bataljonen stödjer övriga förband med teknisk tjänst, t.ex. reparation av fordon, tält och handeldvapen. Bataljonen bör inriktas mot att tydligare stödja arméstridskrafterna i brigad. Förmågan till försvarsmaktsgemensam teknisk tjänst bibehålls.

Sjukvårdsförbanden omfattar två sjukhuskompanier och två sjukvårdsförstärkningskompanier. Respektive sjukhuskompani ansvarar för ett fältsjukhus och är en försvarsmaktsgemensam resurs. Sjukvårdsförstärkningskompanierna bör kunna stödja Försvarsmaktens förband på stridsfältsnivån med vårdkapacitet och medicinsk evakuering och bör tydligare inriktas mot att underställas en brigad.

Ett trafik- och transportledningskompani bör organiseras ur MOVCON-kompaniet (Movement Control). Kompaniet planerar, leder, samordnar och följer upp Försvarsmaktens transporter.

Specialförband

Specialförband är en strategisk resurs. De tillför särskilda handlingsalternativ för den strategiska nivån. Regeringen konstaterar att betydelsen av specialförband har ökat.

Försvarsberedningen har föreslagit att specialförbandens samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer behöver

Prop. 2014/15:109 utvecklas ytterligare. Försvarsberedningen pekar också på att Försvarsmaktens specialförband utgör en förmåga som kan bistå polisen vid terrorismbekämpning.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning och vill i detta sammanhang peka på att det inom ramen för den etablerade samverkan mellan myndigheterna pågår arbete för att vidare utveckla möjligheterna för Försvarsmakten att ge stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Skydd av utsänd personal är ett centralt åtagande för staten som arbetsgivare. En viktig uppgift för specialförbanden är att genomföra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer.

Depåförband

Geografiskt spridda depåförband skapas för att säkerställa det lokala behovet av stöd till den ordinarie verksamheten samt som stöd vid aktivering i fredstid och mobilisering vid intagande av höjd beredskap av övriga krigsförband. Depåförbanden kompletteringsutbildar krigsförband som aktiveras eller mobiliseras. I depåförbanden krigsplaceras aktuella organisationsenheters tillgängliga personal och materiel som inte är krigsplacerade vid andra krigsförband. Personal vid skolor och center krigsplaceras i de övriga krigsförbanden eller i depåförbanden. Alla delar av Försvarsmaktens organisation och all anställd personal som har uppgifter vid höjd beredskap kommer därmed att krigsorganiseras respektive krigsplaceras.

6.4 Personalförsörjning

Regeringens bedömning: En ny personalkategori bestående av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarsplikt bör införas i personalförsörjningssystemet. En utredning bör tillsättas med syfte att föreslå hur en långsiktigt hållbar personalförsörjning för totalförsvaret kan säkerställas.

Skälen för regeringens bedömning: I riksdagens beslut 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) angavs förutsättningar samt inriktningar för den reformerade personalförsörjningen. Riksdagen beslutade 2010 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) om utformningen av den reformerade totalförsvarsplikten, frivillig rekrytering och frågor kopplade till grundläggande militär utbildning. Vidare beslutades om en samlad svensk veteransoldatpolitik. Riksdagen beslutade 2012 (prop. 2011/12:115, bet. 2011/12:FöU5, rskr. 2011/12:216) om en ny lag, lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa gruppbefäl, soldater och sjömän på längre tidsbegränsade anställningar samt därmed sammanhängande frågor.

Det nuvarande personalförsörjningssystemet bygger på frivillighet för alla personalkategorier, med anställningsvillkor anpassade efter krigsförbandens behov. Totalförsvarsplikten kvarstår i grunden och

möjligheten för regeringen att med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap aktivera nu icke aktiva delar av totalförsvarsplikten har behållits. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt träder i kraft först efter det att regeringen beslutat om detta med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Denna skyldighet är könsneutral. Såväl kvinnor som män är skyldiga att medverka i en lämplighetsundersökning i form av en utredning om personliga förhållanden som rör hälsa, fysisk status, intressen och skolgång. Uppgifterna sammanställs i det så kallade beredskapsunderlaget. Regeringen beslutade den 11 december 2014 att åter aktivera plikttagstiftningens möjlighet att repetitionsutbilda krigsplacerad totalförsvarspliktig personal.

Försvarsberedningen har lämnat förslag om vissa justeringar inom personalförsörjningssystemet. Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning lämnade i november 2014 betänkandet Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (SOU 2014:73). I betänkandet lämnades förslag på hur Försvarsmaktens personalförsörjning kan utvecklas inom ramen för den försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutade 2009. Förslagen rör bl.a. åtgärder för att säkerställa en bred rekryteringsbas för Försvarsmaktens militära personal, hur det civila meritvärdet för militär anställning och utbildning kan öka och hur folkförankringen av försvaret kan stärkas. Därutöver lämnades förslag om hur hemvärnets tillgänglighet i fredstid kan öka. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Riksdagen tillkännagav i december 2014 (bet. 2014/15:FöU1, rskr. 2014/15:63) för regeringen sin mening om att införa ett system med tidsdelmål med ekonomisk compensation liksom andra typer av incitament för vissa personalkategorier inom Försvarsmakten. Syftet är att öka viljan för kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina tidsbegränsade anställningar i Försvarsmakten.

Veteranpolitiken syftar till att ge personal som tjänstgör i internationella insatser och deras anhöriga ett stöd som står i proportion till de risker och påfrestningar som de utsätts för. I Veteranutredningens betänkande, En svensk veteranpolitik – ett ansvar för hela samhället (SOU 2014:27), lämnades ett antal förslag rörande utvecklingen av veteranpolitiken, bl.a. att den även ska omfatta fler personalkategorier. Regeringen konstaterar att det finns ett starkt, folkligt stöd för veteranerna. Att ta ett tydligt ansvar för dem är viktigt för försvarets folkliga förankring och stärker rekryteringskraften. Betänkandet remissbehandlas under första halvåret 2015. Regeringen avser att återkomma till utredningens olika förslag.

Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver. Hela det svenska samhället har en roll att spela i totalförsvaret. Folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga. Folkförankring uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang

Prop. 2014/15:109 bland befolkningen. Personalförsörjningen av det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet hos den svenska befolkningen. Försvarsmakten behöver ett omfattande stöd från hela samhället för att kunna lösa sin uppgift att försvara riket.

Krigsförbanden innehåller kontinuerligt tjänstgörande personal (yrkesofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän – GSS/K) och tidvis tjänstgörande personal (reservofficerare och gruppbefäl, soldater och sjömän – GSS/T). Därutöver finns i krigsförbanden krigsplacerade gruppbefäl, soldater och sjömän vilka inte har ett anställningsförhållande med Försvarsmakten men är fortsatt krigsplacerade. I krigsförbanden finns också civilanställda i Försvarsmakten vilka krigsplacerats.

Regeringen kan konstatera att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som föranleder ett fortsatt reformbehov. Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar såväl på frivillighet som på plikt. Rekrytering och bemanning av de kontinuerligt tjänstgörande personalkategorierna följer i stort Försvarsmaktens planering men avgångarna i förtid är oroande. Rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk och en betydande del av de befattningar som ska bemannas av denna kategori bemannas fortfarande av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal. Det är viktigt att ansträngningarna för att rekrytera GSS/T fortsätter. En betydande del av de befattningar i krigsförbanden som ska bemannas av anställda tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän bemannas dock fortfarande av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal. Försvarsmakten har redovisat att beroendet av sådan personal kvarstår under hela försvarsinriktningsperioden. Regeringen delar den bedömningen och vill peka på vikten av att fortsatta ansträngningar görs för att såväl rekrytera som behålla personal av samtliga personalkategorier. Även om fortsatta satsningar genomförs bedömer dock regeringen att beroendet av icke anställd krigsplacerad totalförsvarspliktig personal i vissa av krigsförbanden kommer att kvarstå under hela försvarsinriktningsperioden. Regeringen konstaterar också att alltför många kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän slutar i förtid. Kortare anställningstider innebär ökade kostnader för nyrekrytering och utbildning men även förlorad kompetens i krigsförbanden vilket kan påverka deras krigsduglighet och ytterst försvarets samlade operativa förmåga.

Försvarsmaktens underlag indikerar att det finns betydande utmaningar och osäkerheter avseende möjligheterna att fullt ut bemanna krigsförbanden med anställd personal även efter försvarsinriktningsperioden. Regeringen konstaterar att vissa krigsförband under överskådlig tid är beroende av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplacerats på aktuell befattning med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. De är personal som tidigare genomfört värnplikt eller som tidigare varit anställda som tidvis eller kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Regeringen bedömer därför att en ny personalkategori bör införas.

Den bör bestå av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarsplikt och benämnas GSS/P. Efter hand bör kategorin inkludera personer som krigsplacerats efter att ha fullgjort den nya grundläggande militära utbildningen men

sedan inte tagit anställning. Den kommer att komplettera de sedan tidigare etablerade personalkategorierna kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T). Regeringen bedömer att det är angeläget att Försvarsmaktens personalförsörjningssystem anpassas till detta nya förhållande.

Regeringen konstaterar att det finns utmaningar i personalförsörjningssystemet som föranleder ett fortsatt reformbehov. Personalförsörjningen av det militära försvaret vilar på såväl frivillighet som på plikt och vägar att utveckla de möjligheter detta ger bör granskas, bl.a. genom studier av de danska och norska personalförsörjningssystemen. En utredning bör tillsättas i syfte att i ett bredare perspektiv föreslå hur en långsiktigt hållbar rekrytering till och personalförsörjning av, totalförsvaret kan säkerställas. Det militära försvaret av Sverige förutsätter en bred folklig förankring. En långsiktig lösning av personalförsörjningen bör därför även beakta det framtida systemets påverkan på folkförankringen. Regeringen är av den uppfattningen att en sådan långsiktig lösning bör utformas i största möjliga politiska samsyn och ser därför behov av en utredning där frågan behandlas.

6.4.1 Personalförsörjning av krigsförbanden

Regeringens bedömning: Kraven på krigsförbanden bör ligga till grund för hur krigsförbanden personalförsörjs. Krigsplacerad men icke anställd personal bör placeras i kontraktsförbanden.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande förutsättning för krigsförbandens användbarhet är att den krigsplacerade personalens anställningsformer och anställningsvillkor medger att de krav regeringen ställer kan tillgodoses. Krigsförband bemannade med anställd personal medger större tillgänglighet och handlingsfrihet i fredstid än förband bemannade med icke anställd totalförsvarspliktig personal. Som redovisats ovan bedömer regeringen dock att bemanningen av vissa krigsförband till del kommer vara beroende av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal under överskådlig tid.

Regeringen menar att de stående förbanden, med deras höga krav på användbarhet och tillgänglighet, inte annat än i undantagsfall bör bemannas med icke anställd totalförsvarspliktig personal. De stående förbanden bör i stället bemannas med anställd personal med en hög andel kontinuerligt tjänstgörande. Kontraktsförbanden bör bemannas med en hög andel tidvis tjänstgörande personal. I den mån kontraktsförbanden inte fullt ut kan bemannas med anställd personal, bör de fyllas upp med krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. Anställningsformerna och beroendet av krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal i kontraktsförbanden medför vissa begränsningar för dessa förbands tillgänglighet i fredstid. Regeringen bedömer att det är en begränsning som kan accepteras. Regeringen menar att möjligheten att med stöd av lagstiftningen om totalförsvarsplikt repetitionsutbilda kontraktsförbanden, och att koncentrera den i förbanden krigsplacerade totalförsvarspliktiga personalen till vissa delar

Prop. 2014/15:109 av förbanden, innebär att dessa förband ges förutsättningar för att upprätthålla tillräcklig krigsduglighet.

6.4.2 En förändrad militär grundutbildning

Regeringens bedömning: Den grundläggande militära utbildningen bör förändras så att den som har genomgått utbildningen kan krigsplaceras efter genomförd utbildning.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen menar att det finns operativa, utbildningsrationella, rekryteringsmässiga och ekonomiska skäl att se över den nuvarande utformningen av den grundläggande militära utbildningen och den efterföljande befattningsutbildningen för gruppbefäl, soldater och sjömän. Försvarsberedningen konstaterar bl.a. att med dagens system anställs rekryter efter genomförd grundutbildning om tre månader, men att den grundläggande militära utbildningen dock inte möjliggör att rekryter tillgodogör sig tillräcklig kunskap och färdighet för att kunna bemanna en befattning i ett krigsförband. För detta krävs också en befattningsutbildning, vilken omfattar ytterligare sex månaders utbildning.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att befattningsutbildningen, då personalen är anställd, reducerar den effektiva utbildningstiden per vecka med 25 till 50 procent jämfört med den grundläggande militära utbildningen. Det kan i huvudsak förklaras av de begränsningar i flexibilitet som arbetstidsregleringen medför. Det resulterar i att endast begränsade utbildningsmål kan uppnås efter genomförd befattningsutbildning, något som är särskilt problematiskt för den tidvis tjänstgörande personalen och för den operativa förmågan i kontraktsförbanden. Försvarsberedningen föreslår att utbildningen förändras så att anställning i Försvarsmakten som gruppbefäl, soldat eller sjöman ska ske först efter det att rekryten genomgått en grundutbildning som motsvarar en sammanslagning av dagens grundläggande militära utbildning och befattningsutbildning. Försvarsberedningen föreslår att denna sammanslagna utbildning benämns grundutbildning. Principerna för de förmåner som gäller under dagens grundläggande militära utbildning föreslås gälla under hela grundutbildningstiden. Rekryten anställs och krigsplaceras efter genomförd utbildning på en befattning i ett krigsförband som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman. Totalt kan grundutbildningen omfatta nio till tolv månader beroende på befattningsinriktning. Förslaget om en grundutbildning uppges vara kostnadsneutralt jämfört med dagens utbildningssystem för gruppbefäl, soldater och sjömän. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna bör kunna lokalrekrytera till en egen grundutbildning för bemanning av hemvärnsförbanden. Denna hemvärnsgrundutbildning bör liksom motsvarande utbildning idag omfatta fyra till sju månader beroende på befattningsinriktning.

Försvarsmakten redovisar i sitt underlag till regeringen att myndigheten från och med 2016 planerar för att ha möjlighet att påbörja grundutbildning i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Försvarsmakten bedömer att den förändrade grundutbildningen är

kostnadsneutral jämfört med dagens system samtidigt som den leder till att gruppbefäl, soldater och sjömän kan krigsplaceras direkt efter genomförd utbildning.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn. Till skillnad från dagens grundläggande militära utbildning leder en förändrad grundutbildning i linje med Försvarsberedningens förslag till att den enskilde uppnår en sådan färdighet att denne kan krigsplaceras. Regeringen konstaterar att detta innebär att även de som efter genomgången utbildning väljer att inte söka anställning i Försvarsmakten kan krigsplaceras och repetitionsövas med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och regeringsbeslutet från den 11 december 2014 om aktivering i fråga om repetitionsutbildning. Att alla som genomfört utbildningen kan krigsplaceras ökar uppfyllnadstakten med nyutbildad personal och därmed den operativa förmågan i främst kontraktsförbanden.

Regeringen har för avsikt att omhänderta Försvarsberedningens förslag genom arbete på förordningsnivå. Det är regeringens avsikt att en grundutbildning i enlighet med Försvarsberedningens intentioner bör kunna komma till stånd snarast möjligt under 2016. En utgångspunkt i det arbetet är att upprätthålla det rekrytbegrepp som kom till uttryck i prop. 2009/10:160.

Regeringen menar att Försvarsmakten även bör överväga att till en början grundutbilda kompletta kontraktsförband för att påskynda uppfyllnaden av dessa. För att öka intresset för att söka till och fullfölja utbildningen bör även en utbildningspremie övervägas för de som fullföljer utbildningen med godkänt resultat och kan krigsplaceras. Dessa förändringar bör träda i kraft så snart som möjligt.

6.4.3 En utvecklad incitamentsstruktur

Försvarsberedningen menar att det bör uppmuntras och säkerställas att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid. Försvarsberedningen föreslår därför att incitamentsstrukturen för att fullfölja utbildningen och den tjänstgöring som följer av kontraktet ska utvecklas. Försvarsberedningen konstaterar att det är avgörande att den kontrakterade personalen uppfyller sin tjänstgöringsskyldighet. För den tidvis tjänstgörande personalen bör det vara en skyldighet att tjänstgöra den repetitionsövningstid som stipuleras av anställningskontraktet. Det skapar en tydlighet mellan den enskilde och den ordinarie arbetsgivaren.

Frågan om incitament för att stimulera gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina tidsbegränsade anställningar har varit föremål för överväganden under hela försvarsinriktningsperioden från 2010 och framåt. I november 2010 föreslogs i betänkandet Personalförsörjningen i ett reformerat försvar (SOU 2010:86) att Försvarsmakten kunde överväga premier för genomförda internationella insatser och efter fullgjort anställningsavtal. Samtidigt menade utredningen att detta var en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet att besluta om inom ramen för lönestrukturen. I mars 2012 överlämnades propositionen Soldatanställningar i Försvarsmakten (prop. 2011/12:115) till riksdagen. I propositionen skriver regeringen att Försvarsmakten bör överväga att ta upp frågan om premier som en del av incitamentsstrukturen med parterna

Prop. 2014/15:109 på det statliga avtalsområdet. I juni 2012 gav regeringen Försvarmakten i uppdrag att redovisa överväganden och åtgärder i ett antal frågor med anledning av propositionen, bl.a. i fråga om premier som en del i incitamentsstrukturen för försörjningen med tidsbegränsat anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. I februari 2013 redovisade Försvarmakten uppdraget. Försvarmakten menade att det var för tidigt att fastslå vilka incitament som Försvarmakten bör använda för att få soldater att fullgöra längre anställningar och motivera dem att presteras väl.

I december 2014 tillkännagav riksdagen för regeringen som sin mening vad försvarsutskottet anfört om att införa ett system med tidsdelmål med ekonomisk kompensation liksom andra typer av incitament för vissa personalkategorier inom Försvarmakten. Utskottet betonade vikten av att Försvarmakten kan behålla sin personal och bedömer att alternativet till att inte behålla anställda soldater kontraktstiden ut är mycket dyrt. Utskottet anser vidare att för att öka viljan hos soldaterna att fullfölja sina kontraktstider bör ett system med tidsdelmål med ekonomisk kompensation, liksom andra typer av incitament, införas för en sådan personalkategori som kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

Regeringen konstaterar att alltför många av de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen slutar i förtid. Den prognosticerade medelanställningstiden uppgår till cirka fyra år i stället för de cirka sex år systemet dimensionerades för. Regeringen bedömer i likhet med Förvarsberedningen och riksdagen att detta medför kostnader för återrekrytering och utbildning samt förlorad kompetens i krigsförbanden, vilket delvis skulle kunna motverkas om Försvarmakten utvecklar incitamentsstrukturen för att öka viljan hos gruppbefäl, soldater och sjömän att fullfölja sina kontraktstider. Regeringen bedömer att Försvarmakten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken därför bör överväga att ta upp diskussioner om incitamentsstrukturer för att uppmuntra att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid.

6.4.4 Strukturella förhållanden inom officersskåren

Förvarsberedningen bedömer att det utifrån kraven på krigsduglighet fortfarande finns ogynnsamma strukturella förhållanden inom officersskåren. Detta har behandlats i alla försvarsbeslut sedan 1992. För att möta de krav som ställs på Försvarmakten samt för att på bästa sätt hushålla med begränsade resurser menar Förvarsberedningen att strukturella förhållanden inom officersskåren avseende grad, ålder, kön och tjänstgöringsbarhet i krigsförband samt fördelning mellan yrkes- och reservofficerare bör utredas.

Regeringen delar Förvarsberedningens syn på vikten av att skapa en ändamålsenlig officersförsörjning som en del i en långsiktigt stabil personalförsörjning av totalförsvaret. Regeringen bedömer att frågan om hur en ändamålsenlig officerskår bör utformas främst är en fråga för Försvarmakten inom ramen för den delegerade statliga arbetsgivarpolitiken och konstaterar att krigsförbandens behov av

personal är styrande för officersförsörjningen. Försvarsmakten bör fortsätta det pågående förändringsarbetet med anledning av införandet av flerbefälssystemet, så att den ökade professionalisering mot djup systemkompetens och det praktiska yrkesutövandet, som utgör kärnan i flerbefälssystemet, uppnås.

Prop. 2014/15:109

6.4.5 Officersförsörjningen

Försvarsberedningen konstaterar att det behövs flera vägar för den som vill bli officer. Dagens utbildning av taktiska officerare infördes före det nya personalförsörjningssystemet som baseras på frivillig rekrytering och före etablerandet av dagens flerbefälssystem. Idag är den treåriga officersutbildningen på Försvarshögskolan i stort sett den enda vägen för utbildning av taktiska officerare. Denna form av direktutbildning fyller fortsatt en viktig roll men den måste kompletteras med andra vägar för den som vill bli officer. Försvarsberedningen konstaterar att den militära fackkompetensen ska utgöra grunden för officersprofessionen. Taktiska officerare ska kunna hantera den väpnade striden samtidigt som det måste finnas en god förståelse för den militära professionens roll i en större samhällskontext. Det är viktigt att rekryteringen av officerare bidrar till en officerskår som är representativ för samhället. För att få flera vägar in i officersyrket föreslår Försvarsberedningen att en utredning utarbetar förslag rörande utbildning för taktiska officerare. Utredningen bör bl.a. se på examenskrav, möjligheterna till kompletterande studier samt till breddad rekrytering för taktiska officerare – t.ex. genom att komplettera direktutbildningen av taktiska officerare med en delad militär och civil utbildning där den civila utbildning som erbjuds vid högskolor och universitet i större utsträckning kan tas till vara. Utbildningen av taktiska reserv- och yrkesofficerare bör bestå av en högskoleexamen och av en ändamålsenlig militär fackkompetensutbildning. Det bör också vara möjligt för specialistofficerare att komplettera sin militära utbildning med en anpassad officersutbildning för att kunna utnämnas till taktisk officer.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn på behovet av att bredda rekryteringen till officersyrket och att se över utbildningen av officerare bl.a. utgående från införandet av flerbefälssystemet. Det är redan idag fullt möjligt för Försvarsmakten att beakta annan utbildning och använda sig av en kompletterande, särskild officersutbildning. Officersutbildning vid Försvarshögskolan bör även fortsättningsvis fylla en viktig roll för att säkerställa en teoretisk bas för officersyrket med utgångspunkt i såväl vetenskapligt grundad kunskap som beprövad erfarenhet. Antalet sökande till officersprogrammet vid Försvarshögskolan har ökat de senaste åren, men är för lågt enligt regeringens bedömning. Ett sätt att öka rekryteringsbasen och främja varierade utbildningsvägar till officersyrket är ett ökat inslag av högskoleutbildning inom ramen för det civila högskolesystemet. Utbildningssystemet bör även tillmätas stor betydelse för att långsiktigt undvika obalanser i personal- och kompetensstrukturen. Utbildningen och inslaget av högskoleutbildning påverkar officerskategoriernas användbarhet i olika former av militära befattningar men också i vilken utsträckning de är attraktiva för andra

Prop. 2014/15:109 arbetsgivare efter avslutad anställning i Försvarsmakten. Vid behov återkommer regeringen i frågan efter att en utredning lämnat förslag om den långsiktiga stabiliteten i personalförsörjningen. Regeringen vill i detta sammanhang dock peka på betydelsen av en karriärväg för gruppbefäl att efter en längre tids tjänstgöring kunna befordras till specialistofficerare. Därigenom säkras en viktig erfarenhet i krigsförbanden. En sådan karriär bör vara särskilt anpassad och bör i princip kunna genomföras som en ren inomverksutbildning inom Försvarsmakten.

6.4.6 Reservofficerare

Regeringens bedömning: Ett väl fungerande reservofficerssystem är av stor betydelse för krigsförbanden och för folkförankringen av det militära försvaret. Grundutbildning av taktiska reservofficerare bör ske som en kortare inomverksutbildning för dem som redan har eller kommer att skaffa sig en civil högskoleutbildning.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen konstaterar att det finns starka ekonomiska, kompetensmässiga och rekryteringsmässiga skäl att stärka reservofficerssystemet. Utbildningen av taktiska reserv- och yrkesofficerare ska bestå av en akademisk examen och av en ändamålsenlig militär fackkompetensutbildning. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att användningen av reservofficerare minskat i verksamheten. Detta trots tydlig politisk inriktning i motsatt riktning. En övergripande bedömning är att reservofficerssystemet inte har använts på det sätt eller i den omfattning som Försvarsberedningen anser vara nödvändigt.

Försvarsberedningen konstaterar att reservofficerarna, både specialistofficerare och taktiska officerare, är viktiga för att bemanna krigsförbanden med kompetent militär personal. Reservofficerssystemet har därtill en viktig roll i försvarets folkförankring och utgör också ett viktigt medel för att knyta engagerade och dugliga kvinnor och män till Försvarsmakten. Det ger en möjlighet att rekrytera personer som vill kombinera tjänstgöring i Försvarsmakten som officer med ett civilt yrkesliv.

Försvarsberedningen föreslår att reservofficerssystemet ska användas på befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering. Reservofficerare är liksom tidvis tjänstgörande, gruppbefäl soldater och sjömän ett kostnadseffektivt sätt att bemanna krigsförbanden med militär personal. Styrande för reservofficerssystemet bör vara krigsförbandens behov av militär kompetens. Behovet av reservofficerare i krigsförbanden ökar. I kontraktsförbanden bör minst 30 procent av officersbefattningarna bemannas av reservofficerare. En mindre andel reservofficerare kan ingå i de stående förbanden. Reservofficerare som inte krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband kan ha kvar sin anställning fram till pension utan krav på tjänstgöring.

Även yrkesofficerare som lämnat sin anställning som kontinuerligt tjänstgörande och som önskar kvarstå som reservofficer utan skyldighet

att tjänstgöra kan anställas som reservofficer. Det skapar en möjlighet till redundans i organisationen i form av en officerspool ur vilken personal på frivillig grund kan engageras på kortare tid vid behov. De kan också krigsplaceras i personal- och förbandsreserven. Halva behovet av taktiska reservofficerare i de stående förbanden och kontraktsförbanden bör personalförsörjas genom grundutbildning av reservofficerare. För att rationellt utnyttja investeringar i utbildning bör dock övriga taktiska reservofficerare vara yrkesofficerare som avslutat sin kontinuerliga tjänstgöring och blivit reservofficerare.

Regeringen har i regleringsbrev till Försvarsmakten för 2014 och 2015 anvisat att grundutbildning av taktiska reservofficerare ska ske som en kortare inomverksutbildning för dem som redan har eller kommer att skaffa sig en civil högskoleutbildning. Regeringen bedömer att detta är den säkraste och minst resurskrävande vägen att snabbt stärka reservofficerssystemet. Det är sannolikt få som kommer att attraheras av att utöver sin civila högskoleutbildning lägga ytterligare tre års högskolestudier vid Försvarshögskolans officersprogram för att bli reservofficer genom en examen i krigsvetenskap. Detta hindrar inte att officersprogrammet vid Försvarshögskolan kan vara aktuellt för elever som vill bli reservofficerare efter en yrkesexamen i krigsvetenskap. Det får dock inte vara den enda möjligheten att genomgå grundutbildning till reservofficer utan bör ses som ett komplement till den ovan beskrivna reservofficersutbildningen.

6.5 Materiel- och logistikförsörjning

Regeringens bedömning: Materiel- och logistikförsörjning är medel för att stödja krigsförbanden i uppbyggnaden av deras operativa förmåga och möjliggöra för krigsförbanden att utföra sina uppgifter i fred och vid höjd beredskap.

Skälen för regeringens bedömning: Materiel- och logistikförsörjningen är den verksamhet som syftar till att förse Försvarsmakten med de varor och tjänster som myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Under den senaste försvarsinriktningsperioden har den fredstida materiel- och logistikförsörjningen rationaliserats i syfte att omfördela medel till annan verksamhet inom Försvarsmakten (prop. 2011/12:86, bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291). Regeringen har också vidtagit åtgärder för att tillmötesgå riksdagens krav på förbättrad återredovisning av materiel- och logistikförsörjningen.

Regeringen betonar att materiel- och logistikförsörjning, inklusive forskning och teknologiutveckling, i fred såväl som vid höjd beredskap, är medel för att stödja Försvarsmakten i att upprätthålla en relevant operativa förmåga. Försvarsmaktens operativa behov bör därmed vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen.

6.5.1 Materiel- och logistikförsörjning vid höjd beredskap

Regeringens bedömning: Förhållandet mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk vid höjd beredskap bör tydliggöras.

Skälen för regeringens bedömning: Vid höjd beredskap och då ytterst i krig bör de materielsystem, reservdelar, förbrukningsvaror och logistikresurser som Försvarsmakten och andra aktörer förfogar över på ett ändamålsenligt sätt kunna användas för rikets försvar. Den långsiktigt förmågeuppbyggande verksamheten, som tillförsel av nya materielsystem, är central i fredstid men blir i ett sådant läge lägre prioriterad. Mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen är det av stor vikt att alla delar av Försvarsmakten som har uppgifter vid höjd beredskap organiseras som krigsförband. Materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering bör utgå ifrån den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Av detta följer att Försvarsmaktens logistik och relevanta delar av dagens basorganisation bör organiseras som krigsförband och ingå i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Det är en förutsättning för att dessa delar, tillsammans med logistikfunktionerna i Försvarets materielverk och det civila försvaret, ska kunna utgöra en funktionellt sammanhållen helhet som effektivt kan utföra den bakre logistiken i händelse av höjd beredskap. Det är vidare en förutsättning för att kunna ställa krav på beredskap och krigsduglighet samt för uppföljning av dessa krav.

Regeringen ger ovan uttryck för sin mening att all civil och militär personal som krävs efter beslut om höjd beredskap, i det militära och det civila försvaret, bör vara krigsplacerad. Försvarsberedningen påtalar att logistikfunktionerna i det civila försvaret är en förutsättning för en väl fungerande logistik. För att logistiken ska fungera och kunna stödja mobilisering i en situation där beredskapen höjts är Försvarsmakten beroende av stöd från övriga samhället. Därför bör även sådan materiel som är nödvändig för försvaret, men som finns utanför Försvarsmakten, krigsplaceras.

Rationaliseringen av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks logistikverksamheter pågår och regeringen bedömer att omställningen av verksamheterna kommer att pågå under försvarsinriktningsperioden. Förändringen skapar förutsättningar för en effektivare materiel- och logistikförsörjning i fredstid men påverkar också förutsättningarna för logistikförsörjningen i händelse av höjd beredskap.

Utiifrån det försämrade omvärldsläget menar regeringen att det nu är lämpligt att justera omställningsarbetet för att åstadkomma en materiel- och logistikförsörjning som i högre grad är anpassad för att stödja krigsförbanden vid höjd beredskap, inklusive vid mobilisering. Därigenom kan, med tillgängliga resurser, nödvändiga förändringar vidtas för att inrikta myndigheterna mot de uppgifter som Försvarsberedningen och regeringen framhåller. Logistiktjänsterna bör utformas och organiseras mot dessa mål samt kunna styras och följas upp av Försvarsmakten. Differentierade och anpassade lösningar för de olika

logistiktjänsterna, utifrån vilket operativt behov tjänsten stöder, kan Prop. 2014/15:109 komma att behövas.

Genom förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten regleras dessa myndigheters relationer bl.a. under höjd beredskap och då ytterst i krig. Förhållandet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk regleras för närvarande, utöver respektive myndighets instruktion och regleringsbrev, främst genom ett samordningsavtal mellan myndigheterna. Försvarmaktens särskilda roll i krig och krigsfara samt Försvarets materielverks uppgift att stödja Försvarmakten är av sådan dignitet att också denna samverkan måste vara reglerad på ett tydligt sätt. Detta för att ge en klar grund för bl.a. ansvarsförhållanden, beslutsprocesser, särskilda åtgärder och liknande vid höjd beredskap och krig, inklusive mobilisering. Regeringen avser se över hur denna reglering bör utformas.

6.5.2 Materiel- och logistikförsörjning i fredstid

Som Förvarsberedningen konstaterar kräver ett ökat operativt fokus en förändrad fredstida logistikprocess. Förvarsberedningen konstaterar att materielsystemen inom försvarsområdet ofta är komplexa och högteknologiska och därmed mycket kostsamma vilket innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden för staten. Regeringen understryker betydelsen av en i sammanhanget ändamålsenlig materiel- och logistikförsörjning.

Regeringen menar att en fortsatt reformering av den fredstida materiel- och logistikförsörjningen är nödvändig. Utöver en justering av pågående rationaliseringsarbete när det gäller Försvarmaktens och Försvarets materielverks logistikverksamhet behövs en ny process för planering av materielinvesteringar samt förtydliganden av riktlinjer för materieförsörjningen, väsentliga säkerhetsintressen, internationellt materiel- och logistiksamarbete och exportstödjande verksamhet.

6.5.3 Ny process för planering av materielinvesteringar

Regeringens bedömning: Regeringen avser att fullfölja Investeringsplaneringsutredningens förslag och återkomma i kommande propositioner om detta.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna, däribland *Försvarmakten*, *Försvarets materielverk* och *Ekonomistyrningsverket*, tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har i olika sammanhang efterfrågat en utvecklad materielredovisning. Mot bakgrund av riksdagens önskemål och tidigare tillkännagivanden har regeringen vidtagit ett flertal åtgärder för att under de kommande åren öka den långsiktiga strategiska styrningen av materieförsörjningen. Resultatredovisningen inom materieförsörjningen har exempelvis

Prop. 2014/15:109 utvecklats och genom en gradvis förbättrad redovisning får riksdagen allt mer utförlig information inför sina ställningstaganden om större materielinvesteringar.

Regeringen bedömer att det bör införas en process för regeringens styrning av investeringsplaneringen för försvarsmateriel i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag (SOU 2014:15). En sådan process bör omfatta styrning, planering, beslutsfattande och uppföljning mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna. Utredningen föreslår återkommande samlade beslutstillfällen för materielinvesteringarna där de ekonomiska ramarna är styrande. Regeringen bedömer att ett genomförande av utredningsförslagen underlättar regeringens möjligheter att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå och ger en tydligare spårbarhet mellan kraven på operativ förmåga och materielförsörjningen.

Regeringens möjligheter att styra försvarets långsiktiga materielförsörjning på strategisk nivå bör stärkas. Riksdagen och regeringen bör, i samband med budgetpropositionen, ta ställning till vilka investeringar som ska genomföras, förberedas eller utredas vidare inom ramen för en långsiktig investeringsplanering med ett perspektiv på 12 år. Det är viktigt att det finns förutsättningar för en regering att kunna pröva den gällande inriktningen av försvarets investeringar för försvarsmateriel. Enligt regeringens bedömning bör inriktningen därför provas en gång per valperiod. Inriktningen bör inkludera storleken på de ekonomiska ramarna för perioden.

Regeringen bedömer att den 12-åriga planen, i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag, bör delas in i tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader. Perioden 1–3 år omfattar investeringar som är färdiga att anskaffas. Perioden 4–6 år omfattar de investeringar som föreslås börja förberedas för anskaffning med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren och perioden 7–12 år bör omfatta de operativa förmågebehov som bör utredas vidare.

I kommande budgetpropositioner avser regeringen att en gång per år föreslå riksdagen vilka investeringar som regeringen bemyndigas att anskaffa under budgetåret och de två därpå följande åren.

Regeringen avser även återkomma med de budgettekniska förslagen i kommande budgetpropositioner.

6.5.4 Riktlinjer för materielförsörjningen

Regeringens bedömning: All materielförsörjning bör bedömas utifrån uppgiften att under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 höja krigsförbandens operativa förmåga.

Följande principer för materielförsörjning bör tillämpas:

- vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel,
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Utöver detta bör alltid en prövning göras av möjligheterna att låta förbandsutformningen påverkas av befintlig tekniskt och operativt relevant materiel med lång kvarvarande livslängd.

Prop. 2014/15:109

Skälen för regeringens bedömning: Materieförsörjningen bör fokusera på minskade kostnader och kortare leveranstider genom att så långt som möjligt använda och vidmakthålla befintlig materiel. Eventuell nyanskaffning bör ske genom öppna upphandlingar av befintlig och beprövad materiel. Fokus bör ligga på omedelbart operativt användbar materiel. Regeringen bedömer att minskade kostnader, kortare ledtider från beställning till leverans av materiel och ökad tillgänglighet i krigsförbanden för materielen kan uppnås genom att begränsa särkraven på systemen.

De principer för materieförsörjningen som regeringen angav i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) bör fortfarande gälla som inriktning för materieförsörjningen. Det innebär att vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning. Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Regeringen vill peka på vikten av att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja redan gjorda investeringar och därmed frigöra utrymme för andra anskaffningar. Utöver de etablerade principerna för materieförsörjning kan det därför finnas fall då en viss anpassning av kravställningen på krigsförbanden vore lämplig för att möjliggöra utnyttjande av materiel med lång kvarvarande livslängd. Även möjligheten att förändra kraven rörande teknisk livslängd bör kunna prövas. Möjligheten till en sådan anpassning bör därför alltid undersökas för att möjliggöra rationellt nyttjande av befintlig materiel. Regeringen betonar dock att detta inte innebär att förbandens uppgifter ska bestämmas av redan tillgänglig materiel utan att det handlar om viss anpassning av kravställningen inom ramen för förbandens uppgifter.

Vid anskaffning av ny materiel bör inte den materiel som ska ersättas avvecklas förrän den nya materielen är förbandssatt i syfte att undvika glapp i den operativa förmågan.

Försvarsberedningen konstaterar att möjligheten att frångå en konkurrensupphandling är nödvändig på grund av försvarsteknologins särskilda karaktär. I vissa avseenden är det den tekniska kompetensen som säkerställer ett operativt förmågeövertag. I andra avseenden gäller det möjligheten att operera, vidmakthålla och utveckla vissa strategiska förmågor med ett begränsat beroende av andra nationer.

Regeringen konstaterar att det i 1 kap. lagen (2011:29) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet finns ett antal situationer som ger möjlighet till undantag från lagens krav på en konkurrensutsatt upphandling. Det är upp till varje upphandlande myndighet att avgöra om undantagen är tillämpliga.

Regeringens bedömning: Stridsflygförmågan och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar. Även inom andra områden kan det finnas delar av system som kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen. Detta kräver dock särskild prövning i varje enskilt fall.

Skälen för regeringens bedömning: Stridsflyg- och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar. Genom att det i Sverige finns kunskap om hur de system som realiserar dessa förmågor har konstruerats erhålls unik systemkunskap. Att bibehålla stridsflygförmågan och undervattensförmågan utgör väsentliga säkerhetsintressen för Sverige.

Det fortsatta arbetet med industri- och marknadsfrågor inom EU bör beakta försvarsmaterielmarknadens särart och behovet att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen inom ramen för den gemensamma marknaden.

Artikel 346 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ger medlemsstaterna möjligheter att under vissa förutsättningar göra sådana undantag från EU-rätten, inklusive från försvarsupphandlingsdirektivet, som är nödvändiga för att skydda nationella väsentliga säkerhetsintressen. I Sverige har denna möjlighet till undantag införts i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Sverige avser även fortsättningsvis att utnyttja den möjligheten i de fall det är nödvändigt för att skydda ett väsentligt säkerhetsintresse.

Även inom andra områden kan det finnas delar av system vilka kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen vilket kräver särskild prövning i varje enskilt fall. Regeringen avser att fortsätta arbetet med utgångspunkter och mål som rör väsentliga säkerhetsintressen.

6.5.6 Internationellt materiel- och logistiksamarbete

Regeringen anser att inriktningen för internationella materiel- och logistiksamarbeten bör vara densamma som för materiel- och logistikförsörjning som helhet. Det innebär att Försvarsmaktens operativa förmåga bör vara styrande för beslut om att ingå internationella materiel- och logistiksamarbeten. Försvarsberedningen konstaterar att den svenska inriktningen av materielförsörjningen fokuserar på minskade kostnader, kortare leveranstider, handlingsfrihet, vidmakthållande, beprövad materiel och konkurrens. Internationella samarbeten kan dock även ha andra målsättningar. Det är därför av yttersta vikt att valet av de samarbeten som Sverige väljer att ingå i görs utifrån en bedömning som inbegriper såväl dess bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga som en säkerhetspolitisk helhetsbedömning.

Regeringen konstaterar att det krävs medvetna val i fråga om vilka samarbeten Sverige engagerar sig i för att nå de önskade effekterna. Valet omfattar såväl vilka samarbetsområden som är mest angelägna som vilken form av samarbete som i det enskilda fallet är mest gynnsamt.

Denna inriktning kräver således tydliga prioriteringar i fråga om vilka samarbeten Sverige engagerar sig i för att därigenom öka förutsättningarna för lyckade projekt.

Prop. 2014/15:109

En förutsättning för att nå framgång med internationella materielsamarbeten är att berörda parter tidigt gör avvägningar kring beroenden och självbestämmande och att det finns en grundläggande ambition att nå systemlikhet.

6.5.7 Exportstödjande verksamhet

Regeringens bedömning: Exportstödjande verksamhet bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning och därmed bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att en grundläggande utgångspunkt för statens engagemang i exportfrågor är att det finns en tydlig koppling till Försvarsmaktens operativa förmåga. Det är därför av vikt att det exportstöd som staten genomför utgår ifrån en försvars- och säkerhetspolitisk helhetsbedömning som inbegriper konsekvenserna för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Regeringen anser att exportstödjande verksamhet bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materiel- och logistikförsörjning. Export stärker också företagens möjligheter att bibehålla en stark konkurrenskraftig teknologinivå och den kompetens som krävs för att underhålla och vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem. Det kan också innebära möjligheter till kostnadsdelning och därmed lägre kostnader för vidmakthållande och vidareutveckling för Försvarsmakten.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2015 att nödvändigt exportstöd inom försvarssektorn kan bedrivas inom en annan myndighetsstruktur med bibehållna krav på affärsmässighet och transparens, men med högre kostnadseffektivitet. Regeringen gör i vårandringsbudgeten för 2015 bedömningen att nödvändigt exportstöd bör bedrivas inom en annan myndighetsstruktur fr.o.m den 1 januari 2016. Som en konsekvens av förändringen, bedömde regeringen att Försvarsexportmyndigheten bör avvecklas och upphöra som myndighet den 31 december 2015.

Regeringen tillsatte i juni 2012 en parlamentarisk kommitté (dir. 2012:50, dir. 2014:148) med uppdrag att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Regeringen avser omhänderta resultatet av utredningen i kommande propositioner.

Regeringens bedömning: Investeringar i forskning och utveckling bidrar till Försvarsmaktens långsiktiga förmågeutveckling. Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag till den fortsatta inriktningen, omfattningen och utförandet av forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att en av grunderna för en långsiktig militär teknikutveckling är investeringar i forskning och utveckling. Det i sin tur skapar förutsättningar för, och bidrar till, långsiktig förmågeutveckling. Forskning och utveckling är viktigt för att förstå och kunna anpassa det militära försvaret till framtida utmaningar och hot liksom utvecklingen i vår omvärld, inklusive en eventuell motståndares styrkor och svagheter. Det måste dock inte enbart utföras i statlig regi.

Tillgång till och möjlighet att nyttja kunskap är avgörande för att kunna fatta strategiska beslut om förmågeutveckling. Relevant kunskap är central för att, från ett tidigt skede och genom hela processen, ställa ändamålsenliga krav som syftar till att utveckla och vidmakthålla förmågor för det militära försvaret.

En bred kunskapsbas främjas av deltagande i internationella forskningssamarbeten. För att kunna delta i internationella forsknings-samarbeten och få tillgång till försvarsrelaterade forskningsresultat är det av stor vikt att Sverige är en kompetent och trovärdig forskningspartner. En bred kunskapsbas gynnas också av samarbeten med civila forskningsresurser inom landet.

Regeringen menar i likhet med Försvarsberedningen att satsningar och samarbeten om forskning och utveckling även fortsättningsvis bör stödja utvecklingen av den operativa förmågan. Sådana satsningar och samarbeten bör bidra till att säkerställa tillgång till kunskap inför beslut om Försvarsmaktens operativa förmåga över tiden. Att höja den befintliga operativa förmågan inom olika områden och att utveckla operativ förmåga inom nya områden kommer sannolikt att kräva att det inom ramen för befintliga forskningsresurser avdelas utrymme för detta. Framöver bör forskning och utveckling i högre utsträckning inriktas mot att långsiktigt öka Försvarsmaktens möjligheter att möta framtida hot. Den säkerhetspolitiska analysen bör utgöra basen för prioritering av forskningsuppdragen.

För att skapa förutsättningar för långsiktiga beslut om den forsknings- och utvecklingsverksamhet som bör bedrivas i Sverige och omhändertata Sveriges väsentliga säkerhetsintressen anser regeringen att en utredning bör tillsättas. Utredningen bör bl.a. föreslå områden inom vilka Sverige bör bedriva forskning, inom vilka områden civila resurser i större utsträckning kan nyttjas, inom vilka områden internationella samarbeten bör eftersträvas samt hur forskningen och finansieringen bör organiseras.

Försvarsberedningens föreslog anskaffning av ytterligare 10 JAS 39E utöver de 60 som idag är planerade samt anskaffning av en tredje ny ubåt. Ett ställningstagande till dessa förslag samt Försvarsberedningens förslag om anskaffning av precisionsbekämpningsförmåga med lång räckvidd behöver omhändertas i början av 2020-talet.

Försvarsmakten har i underlaget till denna proposition föreslagit ett antal prioriterade åtgärder på materielområdet vilka inte befunnits rymmas inom den av regeringen i juni 2014 aviserade planeringsramen. Flera av dessa åtgärder omhändertas med de ytterligare förstärkningar som föreslås. Den säkerhetspolitiska utvecklingen betonar att höjningen av den operativa förmågan i krigsförbanden i perioden 2016–2020 måste prioriteras. Det kan konstateras att ett antal av dessa åtgärder inte direkt bedöms höja den operativa förmågan i perioden 2016–2020 men kan vara av stor betydelse för Försvarsmaktens samlade förmåga under 2020-talet:

- livstidsförlängning av korvett av Gävleklass från mitten av 2020-talet till 2030,
- anskaffning av nya transportbåtar till hemvärnsförbanden,
- integration och anskaffning av lätt torped på helikopter 14,
- uppgradering/omsättning av den fasta sensorkedjan och
- ny radioutrustning till hemvärnsförbanden.

Dessutom finns det stora omsättnings-, nyanskaffnings- eller uppgraderingsbehov i perioden från 2021 när det gäller t.ex.

- skolflygplan Sk60,
- stridsfordonsparken,
- transportflygplan Tp 84,
- minröjningsfartyg,
- försvarets fasta telenät och
- ny sjömålsrobot.

För att säkerställa den operativa förmågan också på sikt måste dessa utmaningar hanteras. En operativ balans behöver långsiktigt säkerställas och grunden för en samlad strategisk avvägning och prioritering inom materielförsörjningen från 2021 utarbetas. En utredning bör därför tillsättas för att utarbeta förslag till hur materielförsörjningen kan prioriteras och effektiviseras och därmed hur den operativa förmågan ska kunna säkras och utvecklas efter 2020. Utredningen bör beakta den nya materielplaneringsprocessen. Utredningen bör vara klar 2018 och utgöra underlag för regeringens och Försvarsberedningens fortsatta arbete inför försvarsinriktningsbeslutet för perioden efter 2021.

7.1 Inriktning för det civila försvaret

Regeringens bedömning: Planeringen för det civila försvaret bör återupptas och genomföras utifrån planeringsanvisningar som regeringen beslutar.

Skälen för regeringens bedömning: Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Det består av militärt försvar och civilt försvar.

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att planeringen för det civila försvaret därmed bör återupptas och genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Helhetssynen gäller också vilka aktörer som bör delta i planeringen. Planeringen bör därför ske i samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilligorganisationer, privata näringslivet med flera som är berörda.

Regeringen vill betona att de tre delarna i målet för det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. I nuläget är det av särskild betydelse att planeringen av det civila försvarets bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig omhändertas.

Regeringen konstaterar att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden, i enlighet med ansvarsprincipen, även har ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten kan bedrivas även i en krissituation och vid höjd beredskap. Särskilda medel bör kunna användas för att utveckla nya beredskapsförmågor.

7.2 Samordning, planering och ledning i det civila försvaret

Regeringens bedömning: En sammanhängande planering för totalförsvaret bör säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter. Statliga myndigheters förmåga på central och regional nivå att prioritera och fördela resurser vid höjd beredskap bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Det civila försvaret omfattar hela samhället med all den verksamhet som måste fungera under höjd

beredskap. För att en sådan omfattande verksamhet ska kunna fungera krävs noggrann planering och god samordning. Prop. 2014/15:109

Som ett första steg i att återuppta det civila försvaret bedömer regeringen att berörda aktörer bör inleda en planering. Med utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar hela hotskalan, ett gemensamt regelverk och en sammanhållen planeringsprocess bör planeringen för det civila försvaret samordnas såväl med Försvarsmaktens försvarsplanering som med planeringen för fredstida krissituationer.

Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen för det civila försvaret. Regeringen beslutar om anvisningar till Försvarsmakten för försvarsplaneringen, där ett antal planeringsantaganden beskriver karaktären på de kris- och krigssituationer som Sverige kan ställas inför. Dessa planeringsantaganden utgör en grund i planeringen för det civila försvaret. En sammanhängande planering för totalförsvaret bör vidare säkerställas genom planeringsanvisningar till berörda myndigheter. Ramen för planeringen sätts även utifrån vilka resurser som är tillgängliga. På detta sätt skapas en samlad styrning av planeringen för totalförsvaret.

Planeringsarbetet bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret. Exempelvis bör arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser beakta både krissituationer i fredstid och situationer med höjd beredskap. Det bör övervägas om effekt-, resultat- och verksamhetsmål som har formulerats för krisberedskapen också kan beaktas i det civila försvaret.

Det är angeläget att planeringen samordnas mellan det civila och militära försvaret, att kunskapen om det civila försvaret ökar, att beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas i samverkan med berörda aktörer identifieras och att det finns en beredskap för att vid behov påskynda planeringsarbetet.

Försvarsmaktens arbete med försvarsplaneringen bör samordnas med myndigheter som har bevakningsansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. För att förbättra förutsättningarna för en samordnad planering bedömer regeringen att den samverkan som nu sker inom krisberedskapen också bör omfatta planeringen för det civila försvaret. I detta arbete har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en central roll. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte annat följer av särskilda föreskrifter. Strukturen och arbetet i samverkansområdena bör utvecklas och i större utsträckning beakta planeringsbehovet för det civila försvaret.

Ett antal åtgärder bör vidtas för att det civila försvaret ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap och då ytterst i krig. Bevakningsansvariga myndigheter bör bland annat planera för att klara sin uppgift vid höjd beredskap. Samtliga utpekade myndigheter är skyldiga att kontinuerligt bedöma vilken verksamhet som behövs med anledning av den säkerhetspolitiska situationen. Dessa myndigheter har också att beakta vad en återupptagen planeringsprocess för totalförsvaret innebär, särskilt sett till arbetet med civilt försvar. Det bör tydliggöras att

Prop. 2014/15:109 planering inför höjd beredskap ska genomföras och att anvisningar, uppgifter och mål för myndigheterna klarläggs.

Det finns uppenbara fördelar i att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap. Därför är det viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret. Samtidigt kan det uppstå situationer där det utifrån ett helhetsperspektiv finns behov av att fördela befintliga samhällsresurser och prioritera försvarsansträngningarna till områden där de gör mest nytta. Kommuner och länsstyrelser har mandat att vidta särskilda åtgärder avseende planering och inriktning av verksamhet som ska upprätthållas under höjd beredskap.

Försvarsberedningen har konstaterat att förmågan att prioritera och fördela resurser på central nivå bör förbättras. Vidare har Försvarsberedningen påtalat att det bör övervägas om den ansvarsprincip som gäller för berörda myndigheter vid höjd beredskap och då ytterst i krig, behöver kompletteras med ett övergripande, centralt ansvar för att fördela resurser till verksamhet som behöver prioriteras vid höjd beredskap. Hur förmågan att på central nivå prioritera och fördela resurser kan förbättras bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i sitt underlag redovisat förslag om hur planeringen för krisberedskap och civilt försvar bör samordnas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att myndighetens uppgifter bör förtydligas och utvecklas när det gäller ledning, samordning och planering för det civila försvaret, liksom även uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå. Dessa förslag bereds nu inom Regeringskansliet.

I planeringsarbetet bör det vara möjligt att följa upp och utvärdera förmågan inom respektive beredskapsansvarsområde. För att utveckla och effektivisera berörda aktörers beredskap för fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig bör berörda myndigheter genomföra områdesvisa utvärderingar. Resultaten av dessa beredskapsutvärderingar bör redovisas till regeringen.

När det gäller arbetet med samhällets säkerhet krävs en omfattande regional samverkan. Sveriges länsstyrelser är därmed en viktig samhällssäkerhetsaktör på den regionala nivån. Länsstyrelsen är, enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom respektive län och ska verka för att största möjliga försvareffekt uppnås. Länsstyrelserna har, i flera avseenden, motsvarande funktion inom respektive län som de förutvarande civilbefälhavarna hade enligt 6 § i den upphävda förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna inom sina civilområden. Varje civilområde omfattade dock flera län där civilbefälhavarna hade ett större regionalt ansvar.

Länsstyrelserna har ett brett verksamhetsområde som bl.a. omfattar skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Länsstyrelserna ska upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som underlag till egna och andra berörda aktörers beredskapsåtgärder. Varje år ska länsstyrelserna rapportera till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting gjort och en bedömning av effekten av dessa.

Regeringen gör bedömningen att skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar är viktiga ansvarsområden för länsstyrelserna. Detta då dessa frågor förutom behov av närhet, sträcker sig över flera samhällssektorer och behöver hanteras utifrån ett helhetsperspektiv. Länsstyrelsernas ansvar på den regionala nivån har vissa likheter med regeringens ansvar på den nationella när det gäller det statliga helhetsperspektivet på olika frågor. Länsstyrelserna ska vara den statliga aktör som på regional nivå uppträder enhetligt och överbrygger de nationella myndigheternas mer sektorsinriktade perspektiv. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar som redan i dag är uppgifter för länsstyrelserna är nationellt prioriterade områden.

Försvarsmakten inrättade den 1 januari 2013 fyra regionala staber för att bland annat utveckla sin förmåga att samverka med andra myndigheter. Dessa staber bör utveckla förmågan att samverka med länsstyrelserna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i sitt underlag redovisat förslag om samverkan och samordning på regional nivå. Myndighet anser att länsstyrelsernas krishanteringsförmåga i relation till de krav och uppgifter som ställs vid höjd beredskap och då ytterst i krig ger anledning att lyfta frågan hur civil regional ledning och samordning under höjd beredskap bör lösas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap pekar bland annat på möjligheten att några länsstyrelser har en förmåga att ta ett större ansvar för flera län. Regeringen anser också att det finns skäl att bl.a. utveckla samverkan på regional nivå mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten och ser därför behov av att närmare överväga strukturen för samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmaktens regionala staber.

7.3 Stöd till Försvarsmakten

Regeringens bedömning: Inom ramen för det civila försvaret bör berörda aktörer planera för att under höjd beredskap, inledningsvis under en kortare tid, kunna stödja Försvarsmakten.

Skälen för regeringens bedömning: Civila myndigheter som har särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bör stödja och samverka med Försvarsmakten i försvaret av Sverige och främjandet av svensk säkerhet. Denna samverkans- och stödförmåga bör fortsätta att utvecklas och planeras i samverkan mellan myndigheterna på såväl nationell som regional nivå.

För att klara en situation som leder till höjd beredskap krävs förberedelser och planering med inriktning på skyddet av befolkningen, skyddet av samhällsviktiga funktioner och stöd till Försvarsmakten. Avseende de två första uppgifterna stärks förmågan både för krisberedskapen och för det civila försvaret till betydande del av samma åtgärder. För samverkan med och bidrag till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp aktualiseras mer specifika åtgärder.

Det militära försvaret är beroende av att samhället i övrigt fungerar och kan stödja Försvarsmakten och att verksamheten civilt försvar bidrar till

Prop. 2014/15:109 Försvarsmaktens operativa förmåga. Flera viktiga samhällsfunktioner måste fungera för att kraven på tillgänglighet och förmåga avseende det militära försvaret ska kunna tillgodoses inom tillgängliga ekonomiska ramar. Det är viktigt att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Exempelvis kommer transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser utgöra särskilda behov för det militära försvaret.

Stöd till Försvarsmakten kan innebära svåra avvägningar, såväl akuta som mer långsiktiga, om hur resurser bör prioriteras med hänsyn tagen till samhällets generella behov och Försvarsmaktens behov under höjd beredskap. Sådana avvägningar kan även aktualiseras då det inte råder höjd beredskap. Kritiska resurser som är gränssättande för det militära och civila försvarets förmågor och för den samlade försvarseffekten vid höjd beredskap behöver hållas samman nationellt. Fördelning av sådana kritiska resurser kan inte utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang.

Förutsättningarna för att tillgodose det militära försvarets behov av stöd vid höjd beredskap och då ytterst i krig bör analyseras vidare. Frågan om hur privata resurser ska kunna bli tillgängliga för att värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till försvarsmaktens förmåga vid höjd beredskap bör särskilt beaktas.

Det civila försvaret bör inledningsvis planera för att kunna lösa uppgifter under krig i 5–10 dagar. Planeringen för övriga uppgifter inom det civila försvaret avseende skyddet av befolkningen och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet bör dock kunna utföras under en betydligt längre tid.

7.4 Psykologiskt försvar

Regeringens bedömning: Det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen konstaterar att möjligheten att påverka beslutsfattare och opinioner utgör en central komponent inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser. Enligt Försvarsberedningen ställer detta krav på att Sverige, enskilt och tillsammans med andra, utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor. Vid höjd beredskap och ytterst i krig, anser Försvarsberedningen att detta ska ske inom ramen för det civila försvaret.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning. Sedan 1950-talet har samordningen av och planeringen för utvecklingen av förmågan till psykologiskt försvar fokuserat på att säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas. Vid höjd beredskap skulle det psykologiska försvaret särskilt verka för en fri nyhetsförmedling,

motverka psykologisk krigföring samt vid behov föreslå regeringen åtgärder som kunde minska angriparens psykologiska motståndskraft.

Delar av Styrelsen för psykologiskt försvar verksamhet fördes 2008 över till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Det gäller bl.a. uppgifterna att informera om totalförsvar och säkerhetspolitik, att stödja medieföretagens beredskapsplanering och att fördela medel för att säkerställa distribution av etermedier vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dagens verksamhet består bl.a. i att fördela medel till studier och forskning, förmedla information, genomföra opinionsstudier och informera om krisberedskap och totalförsvaret till landets totalförsvarspliktiga 18-åringar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap upprätthåller dialog och samverkan med medieföretagen i forumet Mediernas beredskapsråd.

I dagens moderna mediasamhälle finns en stor mångfald av olika informationskanaler. De digitala sociala mediernas betydelse för kommunikationen vid fredstida kriser blir allt större. På motsvarande sätt kan sociala mediers betydelse för kommunikation och informations-spridning vid höjd beredskap öka. Användningen av internet får en allt större betydelse för möjligheterna att genom informations-spridning försöka påverka beslutsfattare och den allmänna opinionen.

I en krissituation eller en eventuellt uppkommande konfliktsituation kan stater eller andra aktörer använda olika metoder för att direkt eller indirekt försöka påverka Sverige och svenska intressen. I syfte att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga Sverige och svenska intressen kan exempelvis en stat eller annan aktör sprida information, desinformation och rykten för att påverka attityder och handlande hos enskilda centralt placerade beslutsfattare eller hos befolkningen. Denna typ av påverkan kan i vissa fall, beroende på situation och konfliktnivå, karaktäriseras som psykologisk krigföring. Sådana försök till påverkan kan utgöra en direkt utmaning mot målet för vår säkerhet att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Regeringen konstaterar att det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Regeringen framhåller betydelsen av ett psykologiskt försvar för att så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som vid höjd beredskap bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare.

Psykologiska försvarsåtgärder bör kunna utföras av berörda myndigheter och aktörer såväl under fredstida förhållanden inom ramen för krisberedskapen som inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap. Berörda aktörers samverkan för att stärka det psykologiska försvaret bör utvecklas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en viktig stödjande roll för denna samverkan. Påverkanskampanjer som kan nyttja såväl öppna som dolda metoder är en särskild utmaning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar bör därför med

Prop. 2014/15:109 tillgängliga medel, och med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten, tydliggöras och utvecklas.

8 Underrättelseförmåga, cyberförsvar och påverkanskampanjer

Prop. 2014/15:109

8.1 Underrättelseförmåga

Regeringens bedömning: Försvarsunderrättelseförmågan bör förstärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att såväl den svenska försvarsförmågan som möjligheterna för Sverige att föra en självständig och aktiv säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik är beroende av en god försvarsunderrättelseförmåga. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen visar tydligt på behovet av en god svensk förmåga att inhämta, bearbeta, analysera och delge försvarsunderrättelser. Försvarsunderrättelseförmågan är avgörande för att kunna använda och utveckla stridskrafterna och övriga förmågor på ett ändamålsenligt sätt. Försvarsunderrättelseförmågan utgör också ett centralt stöd för regeringen och övriga myndigheter som kan inrikta verksamheten. Det är av vikt att försvarsunderrättelseförmågan har tillräckligt hög beredskap för att kunna ge nödvändig förvarning och att den har sådan uthållighet att den över betydande tid förmår följa ett krisförlopp.

Försvarsmakten har i sitt underlag redovisat hur försvarsunderrättelseverksamheten kan utvecklas under försvarsinriktningsperioden. Redovisningen ligger i linje med det som Försvarsberedningen framfört om bl.a. förstärkt förmåga, beredskap och om att vid behov kunna följa längre krisförlopp. Försvarsmakten har även i sin planering beaktat behovet av materiel för att utveckla försvarsunderrättelseförmågan så att dessa är i balans med förslagen om förstärkt förmåga i den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt behovet av forskning till stöd för underrättelse- och säkerhetstjänstens framtida utveckling. Regeringen menar att det är av vikt att även Försvarets radioanstalt kan utveckla sin del av försvarsunderrättelseförmågan.

Regeringen anser därför att försvarsunderrättelseförmågan bör förstärkas. Regeringen kommer fortsatt inrikta och följa utvecklingen inom försvarsunderrättelseområdet för att uppnå detta.

8.2 Cyberförsvar

Regeringens bedömning: Grunden i en robust cyberförsvarsförmåga bör vara att kunna skydda samhällsviktiga funktioner och sådana system som är vitala för totalförsvaret mot antagonistiska it-angrepp från kvalificerade statliga eller statsstödda aktörer. Sverige bör även kunna genomföra aktiva operationer i cybermiljön.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att sårbarheterna i dagens globala it-system är, och inom överskådlig tid kommer att vara, en av våra mest komplexa utmaningar. Operationer i cybermiljön har utvecklats till att utgöra ett separat hot såväl som ett av flera militära maktmedel. Antagonistiska it-angrepp från statliga eller statsstödda aktörer kan riktas mot vitala delar i samhällets funktionalitet och konsekvenserna kan innefatta spridningseffekter för samhällsviktig verksamhet i flera sektorer.

För att upprätthålla en hög nivå av cybersäkerhet i Sverige måste samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system kunna skyddas mot it-angrepp. En ökande sårbarhet är att enskilda aktörer i samhället saknar förmåga att identifiera att man är utsatt för ett it-angrepp. Redan i fredstid utsätts svenska myndigheter och företag för sådana angrepp.

Försvarsmyndigheterna ingår vid sidan av andra myndigheter i ett svenskt cyberförsvar. Ett cyberförsvar syftar till att upptäcka, möta och motverka it-angrepp från kvalificerade statliga eller statsstödda aktörer. Regeringen konstaterar att flera länder har beslutat att, utöver passiva och defensiva cyberförmågor, även utveckla aktiva förmågor i cybermiljön.

Försvarsmakten har i sitt underlag redovisat behovet av att utveckla cyberförmågor. Försvarsmakten pekar på att cybermiljön är en av flera arenor där man måste kunna agera. Ett framtida krig kan inte isoleras till enskilda arenor eller vapensystem utan kommer att kännetecknas av en operativ helhet. Försvarsmakten lyfter fram vikten av att utveckla en offensiv cyberförmåga för att kunna möta angrepp mot egna system samtidigt som det ger möjlighet att möta hot och angrepp i andra arenor vilket sammantaget påverkar en motståndares förmåga att angripa Sverige och svenska intressen.

Regeringen har även nyligen mottagit betänkandet Informations- och cybersäkerhet i Sverige – strategi och åtgärder för säker information i staten (SOU 2015:23) som är ett viktigt underlag för regeringens fortsatta inriktning av informations- och cybersäkerhetsområdet.

Ett it-angrepps möjliga påverkan på flera sektorer i samhället har enligt Försvarsberedningen påskyndat diskussionerna om både nationell och internationell reglering och lagstiftning. Det är vidare Försvarsberedningens uppfattning att folkrätten i fred (FN-stadgans folkrätt) och folkrätten i krig (krigets lagar) kvarstår som legala principer även för aktioner i cybermiljön. Regeringen delar denna uppfattning.

Olika cyberförmågor, tillsammans med en starkt underrättelseförmåga, skapar förutsättningar för planering med god framförhållning och ett aktivt agerande i cybermiljön om behovet uppstår. Sammantaget medför detta en möjlighet att öka den nationella förmågan att upprätthålla vår suveränitet, bidra till att hantera händelser i närområdet och skydda kritiska system. Ett svenskt cyberförsvar som är tillräckligt robust för att stå emot och hantera it-angrepp samtidigt som det är förberett för att vid behov snabbt kunna agera aktivt, kräver samordning och koordinering av kompetenser mellan olika myndigheter och samhällsfunktioner. Internationell samverkan är också viktig för att kunna utveckla den nationella förmågan.

Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att Sveriges samlade förmåga att förebygga, motverka och aktivt hantera konsekvenserna av civila och militära hot, händelser, attacker och angrepp i cybermiljön

måste utvecklas och förstärkas. Detta bedömer regeringen vara ett kostnadseffektivt sätt att vid sidan av redan etablerade militära förmågor ytterligare höja tröskeln för en antagonistisk aktör som överväger att angripa Sverige eller svenska intressen, eller utöva påtryckningar med militära eller andra maktmedel. Härvidlag menar regeringen att Sverige bör utveckla en förmåga att genomföra aktiva operationer i cybermiljön.

8.3 Förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer

Regeringens bedömning: Sverige bör utveckla sin förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer. Berörda myndigheter och aktörer måste kunna hantera sådana kampanjer såväl i fredstid som vid höjd beredskap.

Skälen för regeringens bedömning: En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av metoder, såväl öppna som dolda kan användas. Inom ramen för en påverkanskampanj genomförs påverkansoperationer. Det psykologiska försvarets roll i detta sammanhang har redovisats tidigare. Karaktären på dessa påverkanskampanjer kan vara av en sådan art att de ställer särskilda krav på försvarsmyndigheterna och de rättsvårdande myndigheterna.

Regeringen konstaterar i kapitel fyra att påverkansoperationer mot Sverige redan pågår. Berörda myndigheter och aktörer måste, med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten, kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer såväl under fredstida förhållanden som under höjd beredskap.

Enligt regeringen ställer detta krav på att Sverige, enskilt och tillsammans med andra, utvecklar förmågan att kunna identifiera och möta sådan verksamhet. Resurser för detta finns redan idag vid ett flertal myndigheter. Berörda aktörers samverkan för att motverka sådana kampanjer måste utvecklas i syfte att på bästa sätt nyttja existerande resurser. Flera myndigheter inklusive försvarsmyndigheterna och rättsvårdande myndigheter har härvidlag viktiga uppgifter.

Regeringens bedömning: De frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att bidra till totalförsvaret och därmed även samhällets krisberedskap bör långsiktigt säkerställas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen konstaterar att det ideella engagemanget är stort i Sverige då hälften av befolkningen gör frivilliga insatser i och utanför organisationslivet. Regeringen värdesätter alla former av engagemang och har i propositionen Politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55) som mål att förbättra villkoren för det civila samhället. Organisationers möjligheter att göra människor delaktiga har en stor betydelse i det svenska samhället. De bygger upp och bevarar det sociala kapitalet och garanterar demokrati och mångfald. Inom totalförsvaret bidrar bl.a. de frivilliga försvarsorganisationerna med sitt arbete och sitt engagemang till civil och militär förmåga samt med värdefulla insatser nationellt. Försvarsberedningen har pekat på att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en viktig samhällsfunktion och att de tillhandahåller nödvändig förmåga och kompetens samt är väsentliga för folkförankring. Regeringen delar Försvarsberedningens syn och anser vidare att de frivilliga försvarsorganisationerna är en effektiv och viktig resurs. Det är viktigt att långsiktigt säkerställa de frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att bidra till totalförsvaret och därmed även till samhällets krisberedskap.

De frivilliga försvarsorganisationerna har flera viktiga uppgifter. Försvarsberedningen har pekat på att de frivilliga försvarsorganisationerna bidrar på ett värdefullt sätt till hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och menar att det bör övervägas att utöka de frivilliga försvarsorganisationernas bidrag även i andra krigsförband. Regeringen delar Försvarsberedningens syn och anser att det både skulle stärka folkförankringen och bidra till att försörja krigsförbanden med kompetens på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet bör främst vara inriktad mot nationella uppgifter vid höjd beredskap.

De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar vidare till totalförsvarets förankring i det svenska samhället. Folkförankring bygger bland annat på att det finns kunskap och förståelse för samhällets och totalförsvarets behov vid kriser och krig. Informationsspridning om totalförsvaret är en viktig del av de frivilliga försvarsorganisationernas funktion. Folkförankring förutsätter också att människor, utöver sin ordinarie sysselsättning, intresserar sig för och direkt engagerar sig i försvarets verksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna liksom den övriga tidvis tjänstgörande personalen är av stor betydelse i detta avseende.

De frivilliga försvarsorganisationerna utbildar sina medlemmar i syfte att stärka totalförsvaret och därmed även samhällets krisberedskap. De frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet är särskilt betydelsefull. Försvarsberedningen har föreslagit att de frivilliga försvarsorganisationernas bidrag till totalförsvaret och samhällets krisberedskap bör stärkas. Försvarsberedningen ser en möjlighet att

stärka engagemanget för den tidvis tjänstgörande personalen genom att de frivilliga försvarsorganisationerna i större utsträckning tillhandahåller riktade frivilliga försvarsutbildningar kopplade till den enskildes militära profession. Regeringen delar denna syn.

Eventuella behov av personella förstärkningar vid de beredskapsansvariga myndigheterna för att lösa lednings- och samordningsuppgifter bör i första hand täckas genom omfördelning inom verksamheten eller genom att avtal träffas med lämpliga personer om frivillig tjänstgöring under beredskapsförhållanden. Det är även möjligt att genom avtal knyta till sig frivilliga.

Regeringen anser att planeringen av totalförsvaret likväl som samhällets krisberedskap bör innehålla ett utvecklat frivilligperspektiv.

Frivilligorganisationer inklusive de frivilliga försvarsorganisationerna har en bred kunskap, engagemang och förmåga att bidra till att stärka det breda säkerhetsarbetet. Dessa organisationer bidrar till att öka enskilda människors förmåga att hantera allvarliga händelser, olyckor och kriser. Genom att öka den fredstida förmågan att möta och hantera olyckor och kriser kommer även andra frivilligorganisationer att bidra till förmågan att motstå påfrestningar under höjd beredskap. Regeringen anser att berörda centrala myndigheter, kommuner och landsting i högre grad bör eftersträva samverkan med berörda frivilligorganisationer i syfte att tillvarata de frivilligas engagemang såväl under fredstida kriser som under höjd beredskap. Ideellt engagemang inverkar positivt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är ett viktigt värde för krisberedskapen. Det är viktigt att det finns strukturer som gör att aktörerna i fråga snabbt kan nå frivilligresurserna när en händelse inträffar och att det på förhand finns planer och rutiner för hur frivilliga ska engageras i hanteringen av händelsen.

Formerna för att ta del av frivilligheten bör förbättras. För detta arbete krävs att kommuner, myndigheter och andra aktörer samverkar med frivilligorganisationer. Det finns behov av att analysera vilka ansvarsområden och vilka uppgifter inom civilt försvar och krisberedskapen som bäst kan mötas av frivilliga krafter. Utifrån en sådan analys bör sedan en målsättning för frivilligt engagemang i anslutning till samhällets säkerhet kunna formuleras.

10 Utvecklad styrning

10.1 Utvecklad styrning och uppföljning

Regeringens bedömning: Styrningen och uppföljningen av myndigheterna inom försvarsområdet bör fortsätta att utvecklas. Den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen bör vidare utvecklas i enlighet med den övergripande målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Utöver att vidta åtgärder som avser investeringsplaneringsprocessen för försvarsmateriel avser regeringen att dels tillsätta en utredning med uppgift att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen, dels ge ett uppdrag till en myndighet om den finansiella styrningen av Försvarets materielverk.

Skälen för regeringens bedömning: För att upprätthålla ett civilt och militärt försvar investerar Sverige stora resurser bl.a. i personal, materiel, fastigheter och infrastruktur. Försvarsmakten har t.ex. cirka 95 miljarder kronor i materiella anläggningstillgångar och ungefär 30 000 anställda. De årliga anslag om drygt 40 miljarder kronor som varje år tillförs genom statsbudgeten är därmed endast en del av de samlade resurser som riksdagen och regeringen har ansvaret att styra över.

I Riksrevisionens granskningsrapporter inom försvarsområdet under perioden 2010-2014 samt den årliga revisionen framkommer att det finns brister i Försvarsmaktens uppföljning och redovisning. Försvarsutskottet betonar i betänkande 2014/15:FöU3 vikten av att regeringen i enlighet med rekommendationerna från Riksrevisionen konkretiserar mål och krav på Försvarsmakten genom att bl.a. utveckla den strategiska styrningen och säkerställa balansen mellan uppgifter och resurser. Regeringen betonar i likhet med Riksrevisionen och Försvarsutskottet vikten av att fortsätta arbetet med att förbättra tydligheten och effektiviteten i fråga om styrning och uppföljning av försvaret.

Regeringens övergripande målsättning är att under försvarsinriktningsperioden öka den operativa förmågan i krigsförbanden, liksom inriktningen att dessa i första hand bör utformas för att möta ett väpnat angrepp. Detta bör även vägleda utformningen av styrning och uppföljning av Försvarsmakten och dess stödmyndigheter. Det är viktigt att kunna följa hur den operativa förmågan utvecklas och hur de ekonomiska tillskott som tillförs omsätts i konkreta åtgärder.

Den återupptagna försvarsplaneringen, men även arbetet med att förbättra redovisningen av förbandens krigsduglighet, bidrar och bör i ökad omfattning bidra till, ökad spårbarhet mellan krav på krigsförbandens förmåga och dess utformning. Tyngdpunkten för styrning och uppföljning av Försvarsmakten bör därmed ligga på krigsförbandens och i första hand på deras förmåga att med tillgängliga resurser lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. Det gäller såväl finansiell uppföljning som verksamhetsuppföljning. Krigsduglighetskrav för respektive krigsförband ökar tydligheten och möjligheten till bedömning av de enskilda krigsförbandens aktuella status. Krigsdugligheten avser förbandens förmåga att lösa sina uppgifter inom en vecka efter intagande

av höjd beredskap. I kombination med en ökad spårbarhet mellan krav på krigsförbandens förmåga och behov av ekonomiska medel ger detta även en grund för prioritering av verksamheten i förhållande till tillgängliga resurser. Det ökar även möjligheten att följa upp verksamhetens effektivitet och effekten av tillförda medel.

Utvecklingen mot en mer strategisk styrning ger sammantaget Försvarmakten möjlighet att i högre grad definiera vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att lösa sina uppgifter. Det innebär också bättre förutsättningar för uppföljning, både från regeringens och från myndighetens sida. En väl fungerande uppföljning är också grunden för att kunna utvärdera försvarets förmåga i förhållande till Sveriges säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge.

Regeringen konstaterar att Försvarmaktens möjligheter att lösa sina uppgifter är beroende av en effektiv och väl fungerande egen organisation men också av att övriga myndigheter inom försvarsområdet uppvisar effektivitet och kvalitet i de tjänster som levereras till Försvarmakten. De senaste åren har flera omfattande rationaliserings- och effektiviseringsåtgärder vidtagits inom försvaret och vissa av dessa åtgärder håller fortfarande på att genomföras.

Försvarmakten bör ha ett tydligt inflytande över de resurser och processer som påverkar den operativa förmågan i krigsförbanden. Försvarsberedningen understryker betydelsen av att regeringen har möjlighet att, med utgångspunkt i Försvarmaksorganisation 2016, göra prioriteringar av hur investeringar ska fördelas. Utöver en ny process för planering av materielinvesteringar i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag (SOU 2014:15) har Ekonomistyrningsverket redovisat förslag på hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarmakten och viss stödverksamhet kan förändras och förtydligas (ESV 2013:57, ESV 2014:39). Ekonomistyrningsverket pekar bl.a. på att materielförsörjningens finansieringsmodell är så komplex att en ändamålsenlig finansiell styrning inte är möjlig samt uppmärksammar obalanser i ansvar och befogenheter mellan myndigheterna och svagheter i nuvarande anslagsredovisning.

Regeringen bedömer att Investeringsplaneringsutredningens betänkande, Ekonomistyrningsverkets redovisning och Riksrevisionens granskningsrapporter sammantaget ger en god grund för att utveckla styrning och uppföljning av materiel- och logistikförsörjningen av det militära försvaret. De olika förslagen bör ses i ett sammanhang, men anpassningar av förslagen är nödvändiga för att en ändamålsenlig investeringsplanering med korresponderande finansiell styrning ska kunna realiseras. Vidare är det viktigt att rationaliseringar och effektiviseringar inom ramen för pågående utveckling av den integrerade materiel- och logistikförsörjningen inte riskeras. Regeringen anser att vissa åtgärder kan genomföras under försvarsinriktningsperioden.

För att möjliggöra ökad tydlighet och transparens i investeringsplaneringsprocessen bör kopplingen mellan verksamhet och finansiering utvecklas. Som ett led i det arbetet har regeringen, i enlighet med Investeringsplaneringsutredningens förslag, uppdragit åt Ekonomistyrningsverket att redovisa förslag på hur anslagen kan renodlas. Förslagen ska redovisas för regeringen senast den 1 juni 2015. Regeringen bedömer att anslagsstrukturen inom utgiftsområde 6 kan

Prop. 2014/15:109 behöva ses över och avser därför återkomma till riksdagen i samband med budgetpropositioner. Avsikten är att på lämpligt sätt korrigera den finansiella styrningen av Försvarets materielverks avgiftsfinansierade verksamhet, genom att särskilja förvaltningskostnader från övriga kostnader. Regeringen avser i detta syfte att ge uppdrag till en myndighet. Det avser den verksamhet som belastar de under utgiftsområde 6 uppförda anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Regeringen överväger därutöver att öka flexibiliteten i materielförsörjningen och förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande genom en högre anslagskredit för materielinvesteringar, i enlighet med förslag från Riksrevisionen (RiR 2011:13), Investeringsplaneringsutredningen och Ekonomistyrningsverket (ESV 2013:57).

Regeringen avser att under försvarsinriktningsperioden tillsätta en utredning med uppgift att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen utifrån bl.a. kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden. Utredningen bör omhänderta Ekonomistyrningsverkets iakttagelser avseende styrning och uppföljning.

I syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen har Försvarsmakten investerat i affärssystemet Prio. Systemet innebär att ett samlat resurs- och ekonomiledningssystem nu införs för hela Försvarsmakten. Det är av stor vikt att dessa investeringar nu tas tillvara som en del i förbättringarna av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks interna styrning och kontroll, vilket även bör inkludera en förbättrad behovs- och tillgångsredovisning. Regeringen avser att fortsatt följa arbetet med att stärka den interna styrningen och kontrollen inom Försvarsmakten men även inom försvarsområdet som helhet. Arbetet bör ske i nära dialog med respektive myndighet.

En effektiv och ändamålsenlig statlig förvaltning är ett ständigt överordnat mål. Försvaret har under de senaste åren genomfört flera rationaliseringar. Ett omfattande arbete har genomförts i syfte att skapa långsiktig balans mellan Försvarsmaktens verksamhet och dess ekonomiska ramar. Nuvarande planering förutsätter dessutom att beslutade rationaliseringar genomförs. Det är angeläget att myndigheten fortsätter de processer som fortfarande pågår samt omhändertar erfarenheterna från och resultatet av de åtgärder som har genomförts.

10.2 Övriga styrningsfrågor

Regeringens bedömning: Behovet av, och möjligheterna till att införa, ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin bör ses över.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer, i likhet med Försvarsberedningen, att behovet av och möjligheterna till att införa ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin bör ses över. Försvarsområdets unika

karaktär bl.a. i fråga om sekretess och det nära samarbetet mellan industri och stat medför att en särskild reglering bör övervägas. Prop. 2014/15:109

Högre befattningshavare från Försvarmakten bemannar nyckelbefattningar inom och utanför myndigheten. Förvarsberedningen anser att, med tanke på det ansvar som åvilar dessa befattningshavare i fred, vid höjd beredskap och då ytterst i krig, regeringen liksom före 1999, bör besluta om anställning av generaler och amiraler efter förslag från Försvarmakten. Regeringen anser att den utnämningssmakt som i dag finns kopplad till vissa nyckelbefattningar är tillräcklig och delar således inte Förvarsberedningens uppfattning i denna del.

Remissinstanser SOU 2014:15

Betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15)

Remissinstanser som anmodats att yttra sig:

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt,
Försvarexportmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut,
Fortifikationsverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket,
Riksgäldskontoret, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig:

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Teknikföretagen, Säkerhets-
och försvarsföretagen, SME-D

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 april 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, Y Johansson, I Baylan, K Persson, P Hultqvist, H Hellmark
Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson,
P Bolund, M Kaplan, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi,
G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet P Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Försvarspolitisk inriktning - Sveriges
försvar 2016-2020