

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands

En utökad beslutsbefogenhet för regeringen

Betänkande av Befogenhetsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:1

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24211-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 (dir. 2014:96) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Utredaren ska bl.a. bedöma behovet av förändringar i lagen med anledning av Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Den 19 juni 2014 förordnades Runar Viksten som särskild utredare.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 augusti 2014 Fredrik Rosengren.

Utredningen har antagit namnet Befogenhetsutredningen (Fö 2014:01).

Utredaren överlämnar härmed betänkandet *Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen* (SOU 2015:1). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2015

Runar Viksten

/Fredrik Rosengren

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	13
Summary	17
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet	21
1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden	23
1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt	24
1.4 Förslag till förordning om ändring till förordning (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.....	25
2 Inledning.....	27
2.1 Utredningens uppdrag.....	27
2.2 Utredningsarbetet.....	27
2.3 Disposition.....	28
3 Bakgrund och den säkerhetspolitiska utvecklingen.....	31
3.1 Nuvarande lagstiftning	31
3.1.1 Bakgrunden till 15 kap. 16 § regeringsformen	32

3.1.2	Bakgrunden till lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet.....	33
3.2	Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet	34
3.2.1	Euroatlantiska partnerskapsrådet.....	35
3.2.2	Stabilitet i samverkan för kris- och katastrofberedskap	35
3.2.3	Förmågeutveckling genom standardisering samt gemensam övningsverksamhet och försvarsplanering	36
3.3	Svenskt deltagande i aktiviteter inom krishanteringsinsatser och Nato.....	36
3.3.1	Internationella militära insatser.....	36
3.3.2	Natos snabbinsatsstyrka	37
3.3.3	Samförståndsavtal om värdlandsstöd med Nato	38
3.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.....	39
3.5	Begreppet fredsfrämjande verksamhet	39
3.6	Nordiskt försvarssamarbete (Nordefco)	40
3.6.1	Vision om nordisk samverkan	41
3.6.2	Försvarssamarbete mellan Sverige och Finland.....	41
3.7	Förändringar i svensk säkerhets- och försvarspolitik	42
3.7.1	Historisk bakgrund	42
3.7.2	Solidaritetsförklaringen	44
3.7.3	EU och solidaritetsförklaringen.....	45
3.7.4	Försvarsberedningens rapport 2013.....	45
3.7.5	Försvarsberedningens rapport 2014.....	46
3.8	Rapport från utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete.....	48
3.9	Förändringen av den svenska Försvarsmakten	49
3.9.1	Den övergripande inriktningen	49
3.9.2	Personalförsörjningen i ett reformerat försvar	51
3.9.3	Insatsorganisationens utveckling	52

4	Svenskt deltagande i utbildningar/ övningar utomlands	55
4.1	Rambeslut	56
4.2	Försvarsgrensgemensamma övningar	56
4.3	Arméövningar	60
4.4	Marinövningar	61
4.5	Flygövningar	63
4.6	Försvarsmaktens syn på kommande behov av internationella övningar	65
4.7	Hemvärnet och internationella övningar	67
5	En internationell jämförelse	69
5.1	Finland	69
5.2	Norge	71
5.3	Danmark	71
5.4	Storbritannien	72
5.5	Tyskland	72
5.6	Polen	73
5.7	Estland	73
5.8	Sammanfattning	73
6	Överväganden och förslag	75
6.1	Regeringsformen och utbildning för fredsfrämjande verksamhet	75
6.2	Ett nytt behov av övningar tillsammans med andra	78
6.3	Regeringens beslutsbefogenhet bör utvidgas	80
6.4	Hur bör regeringens befogenhet utvidgas?	81

7 Konsekvensanalys.....85**7.1 Bedömning..... 86****Bilagor****Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:96..... 87****Bilaga 2 Frågelista till Försvarsmakten..... 91****Bilaga 3 Brev till de nordiska ländernas ambassader..... 93****Bilaga 4 Svenskt underlag brev ambassader..... 95**

Förkortningar

Förkortning	Betydelse
Amphex	Amfibious Exercise
AUP	Arméns utvecklingsplan
BOSB	Baltic Ordnance Safety Board
BRMR	Brilliant Mariner
BRTE	Baltic Regional Training Event
BU 14	Budgetunderlag 2014
CAS	Close Air Support
CBT	Cross Border Training
CJPRSC	Combined Joint Personnel Recovery Standardization Course
CJTF	Combined Joint Task Force
CRO	Crisis Response Operation
CWIX	Coalition Warrior Interoperability Exercise
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EATT	European Air Transport Training
EG	Europeiska Gemenskapen
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
EU	Europeiska Unionen

Förkortning	Betydelse
EU/ESFP Före 1 december 2009	EU/Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
EU/GUSP	EU/Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
EUMC	Europeiska unionens militärkommitté
EUMS	Europeiska unionens militärstab
FN	Förenta Nationerna
GSFP(CSDP) Genom Lissabon-fördraget	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (Common Security and Defence Policy)
HNS	Host Nation Support
HVE	High Visibility Exercise
IDES	The Government's International Defence Engagement Strategy
IO14	Insatsorganisation 2014
IPP	Individual Partnership Programme
Isaf	Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MCC	Maritime Component Commander
NAC	Nordatlantiska rådet
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NAM	Nordic Air Meet
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NAX	Nordic Artillery Exercise
NBG	Nordic Battlegroup
NOCO	Northern Coasts

Förkortning	Betydelse
Nordefco	Nordiskt försvarssamarbete (Nordic Defence Cooperation)
NRF	Natos snabbinsatsstyrka (Nato Response Force)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Parp	Partnership for Peace Planning and Review Process
PFF (PFP)	Partnerskap för fred (Partnership for Peace)
PSO	Peace Support Operation
SEDM	Southeast Europe Defense Ministerial Process
Skandia	Hemvärnets nordiska samarbete
SOFA	Status of Forces Agreement
SUCBAS	Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea
SUCFIS	Sea Surveillance Finland Sweden
SWOST	Officers Sea Training

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att anpassa lagen till de behov som finns utifrån Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik.

Bakgrund

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen krävs riksdagens medgivande för att sända svenska väpnade styrkor utomlands om inte detta följer av en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt eller är medgett i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden.

När det gäller militär utbildning har riksdagen i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet delegerat beslutanderätten till regeringen som får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

Anledningen till lagen var främst PFF-samarbetet och att regeringen ansåg att det var en förutsättning för att Sverige skulle kunna bidra till den fredsbevarande verksamheten att svensk trupp kunde delta i övningar och annan utbildning tillsammans med andra PFF-länder. Tidigare hade det inte funnits någon lagstiftning som tog sikte på att skicka trupp utomlands för övningar. Som en följd av att internationella insatser ändrat karaktär till att i många fall vara fredsframtvängande har det tidigare uttrycket i lagen *fredsbevarande insats* ersatts med *fredsfrämjande insats*.

Förändringarna i svensk säkerhets- och försvarspolitik under 2000-talet innebär bl.a. att söka samarbete med andra länder och innefattar en förmåga att kunna ge och ta emot militärt stöd. Den

nya insatsorganisationen syftar vidare till att med tillgängliga och användbara förband kunna användas här och nu, enskilt och tillsammans med andra för att försvara Sverige och svenska intressen inom landet, i vårt närområde och globalt. Bl.a. på grund av detta finns anledning att överväga om regeringens bemyndigande i lagen även fortsättningsvis ska vara begränsat till utbildning och övning för fredsfrämjande verksamhet eller om bemyndigandet bör utvidgas.

Utredningens överväganden

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att bemyndigandet för regeringen att sända trupp utomlands för utbildning och övning inte begränsas till enbart fredsfrämjande verksamhet. Bemyndigandet bör enligt utredningen omfatta alla typer av utbildningar och övningar.

Kravet i regeringsformen på riksdagens medgivande

Av vår genomgång har framgått att kravet i regeringsformens nuvarande 15 kap. 16 § för att sända trupp utomlands aldrig tagit sikte på utbildnings- och övningsändamål. Bestämmelsens ordalydelse synes dock ha gjort att det ansetts nödvändigt att använda lagstiftning för att regeringen skulle vara bemyndigad att fatta sådana beslut.

Begreppet ”fredsfrämjande verksamhet” är inte entydigt

Begreppet *fredsfrämjande* kan innefatta såväl fredsbevarande som fredsframtvingande operationer. Av vår genomgång av regeringsbeslut som föregått olika typer av militära övningar utomlands har samtliga ansetts falla under begreppet fredsfrämjande. Det har rört sig om allt från övningar i låg konfliktnivå, t.ex. fredstida minröjning, till övningar i hög konfliktnivå som gått ut på att tillsammans med bl.a. Natoförband öva strid med såväl armé-, flyg-, som marinstridskrafter. Klart står att många typer av övningar går att inordna under begreppet fredsfrämjande om övningsscenariot

kopplas till en fredsfrämjande insats av något slag. Många övningar har motiverats med att syftet varit att öva interoperabilitet i Nato-strukturen vilket erfarenhetsmässigt är en önskvärd förmåga i en internationell militär insats av det s.k. robusta slaget, t.ex. den i Afghanistan.

Enligt utredningen bör en regel som syftar till att bestämma regeringens bemyndigande inte vara kopplat till ett så oprecist begrepp som fredsfrämjande.

Ett nytt behov av att öva tillsammans med andra

En förändring skedde under början av 2000-talet av svensk säkerhetspolitik. Det ledde fram till solidaritetsförklaringen som beslutades av riksdagen 2009. Den innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett EU-land eller ett nordiskt land och att Sverige förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt i förhållande till Sverige.

I Försvarsberedningens rapporter 2007, 2013 och 2014 har också betonats vikten av internationellt samarbete för att få erfarenheter för att försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. I rapporten från 2014 framhålls betydelsen av att fortsätta samarbetet med såväl de nordiska länderna som med Nato utan andra begränsningar än att samarbetet inte får innebära ömsesidiga försvarsförpliktelser.

Nya övningar kommer inte enbart att avse fredsfrämjande verksamhet

Även om många övningar går att inordna under begreppet fredsfrämjande stämmer det inte in på övningar där det gäller att öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare. Enligt rapporten (Fö 2013:B) om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete kan endast Nato erbjuda en plattform för sådana övningar. Försvarsberedningen vill också i sin rapport 2014 att Sverige ska ha möjlighet att delta i Natos mest avancerade och komplexa övningar. Dessa torde regelmässigt avse operationer enligt artikel 5 i Natos stadga och faller inte under begreppet fredsfrämjande. Internationella övningar i annat nordiskt

land, som hemvärnet vill utveckla, synes heller inte falla under begreppet och kräver alltså med nuvarande regler att samtycke inhämtas av riksdagen.

Regeringens beslutsbefogenhet bör utvidgas

Om den nya typen av övningar, som bl.a. Försvarsberedningen i rapporten 2014 lyft fram som viktiga ska bli verklighet, bör lagstiftningen anpassas till det. I annat fall måste regeringen i ett förmodligen inte obetydligt antal fall inhämta riksdagens samtycke för att Försvarsmakten ska få delta i övningar om vars nödvändighet det råder stor politisk enighet om. Regeringens beslutsbefogenhet bör därför utvidgas. Det kräver en lagändring.

Utredningen föreslår att regeringen bemyndigas att besluta om ett svenskt deltagande i alla typer av övningar

Frågan är hur lagen bör ändras? Nuvarande lag begränsar regeringens befogenhet *till viss verksamhet*. Som framgått är det svårt att göra en sådan begränsning tillräckligt tydlig. Det kan också ifrågasättas om den fyller något behov.

Av utredningens jämförelse med andra länder har framgått att beslutanderätten i denna typ av frågor regelmässigt ligger på regeringarna och i många fall är delegerad till landets försvarsmakt.

På motsvarande sätt kan ifrågasättas om det skulle vara en bra lösning att begränsa rätten att sända svensk trupp för utbildningsändamål enbart *till vissa länder*.

Utredningen föreslår därför att regeringen bemyndigas att *utan några begränsningar* sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt samarbete.

Summary

Remit

The remit of the Inquiry was to review the Act on training for peace support operations (1994:588) with the aim of adapting the Act to the needs resulting from changes in Sweden's security and defence policy.

Background

Under Chapter 15, Article 16 of the Instrument of Government, the Riksdag's consent is needed to send Swedish armed forces to other countries unless fulfilling an international obligation that has been approved by the Riksdag or permitted by an act of law setting out the conditions for such action.

With regard to military training, the Riksdag has delegated decision-making power to the Government in the Act on training for peace support operations, allowing it to send an armed force abroad to participate in training for peace support operations in the framework of international cooperation.

The Act originated primarily because of the Partnership for Peace (PfP) and the Government's view that, in order for Sweden to be able to contribute to peacekeeping activities, it was essential for Swedish troops to participate in exercises and other training together with other PfP countries. No legislation had existed previously concerning sending troops to other countries for exercises. The change in the nature of international operations to that of peace enforcement in many cases has led to the term peacekeeping operations, previously used in the Act, being replaced by peace support operations.

Changes in Swedish security and defence policy in the 2000s resulted in seeking cooperation with other countries, including the capability to give and receive military support. This new operational organisation has the additional aim of being able to use any available and appropriate units – individually and together with others – at short notice to defend Sweden and Swedish interests in the country, in our region and globally. Because of this and other factors, there is cause to consider whether the Government's authority under the Act should continue to be limited to training and exercises for peace support operations or whether its authority should be expanded.

The Inquiry's deliberations

In short, the Inquiry proposes that the authority of the Government to send troops to other countries for training and exercises should not be limited to peace support operations alone. In the Inquiry's view, its authority should include all types of training and exercises.

Requirement to obtain Riksdag approval in the Instrument of Government

It is evident from our review that this requirement in the Instrument of Government's current Chapter 15, Article 16 for sending troops to other countries was never intended for training and exercises. The wording of the provision, however, appears to have resulted in it being considered necessary to use legislation to authorise the Government to make such decisions.

'Peace support activities' is a multifaceted concept

The concept of *peace support* can include both peacekeeping and peace enforcement operations. Our review of government decisions preceding various types of military exercises in other countries indicates that they all were considered to fall within the classification of peace support. This included everything from exercises conducted at low levels of conflict, such as peacetime mine

clearance, to exercises at high levels of conflict aimed at conducting army, air force and navy combat exercises together with NATO units and others. Clearly, many types of exercises can be classified under the concept of peace support if the exercise scenario is linked to a peace support operation of some kind. Many exercises have been justified by the fact that the aim was to practice interoperability in NATO's structure, which experience shows is a desirable capability in a robust international military operation such as the one in Afghanistan.

In the Inquiry's view, any rule aimed at stipulating the Government's authority should not be linked to a concept as imprecise as peace support.

New need to conduct exercises together with others

A change in Swedish security policy took place in the early 2000s, culminating in the declaration of solidarity that was approved by the Riksdag in 2009. The declaration means that Sweden will not remain passive if an EU country or Nordic country suffers a disaster or an attack, and that Sweden expects these countries to act in the same way in relation to Sweden.

The Defence Commission's reports from 2007, 2013 and 2014 also emphasise the importance of international cooperation in gaining experience to defend our nation's territory in a changed security policy situation. The 2014 report stresses the importance of continued cooperation with both the Nordic countries and NATO, without any limitations other than that cooperation must not entail any mutual defence obligations.

New exercises will include more than just peace support activities

Although many exercises can be classified under the concept of peace support, this is not the case for exercises involving larger joint force operations against a sophisticated opponent. According to the report on Sweden's international defence cooperation (Fö 2013:B), only NATO can offer a platform for such exercises. In its 2014 report, the Defence Commission also wanted Sweden to have

the opportunity to participate in NATO's most advanced and complex exercises. As a rule, these concern operations under Article 5 of the North Atlantic Treaty and do not come under the concept of peace support. Nor do international exercises in another Nordic country, which the home guard wants to develop, appear to come under the concept, and consequently require that consent is obtained from the Riksdag under the current rules.

Government's decision-making authority should be expanded

Legislation should be adapted if this new type of exercise – highlighted as important, for example, by the Defence Commission in its 2014 report – is to become a reality. Otherwise the Government, likely in a substantial number of cases, will have to obtain the consent of the Riksdag to enable the Swedish Armed Forces to participate in exercises, the necessity of which is underpinned by a high degree of political consensus. The Government's decision-making authority should accordingly be expanded. This will require a legislative amendment.

The Inquiry proposes that the Government be authorised to make decisions concerning Swedish participation in all types of exercises

The question is how the Act should be amended. The current Act limits the Government's authority *to certain activities*. As previously indicated, it is difficult to make such a limitation sufficiently clear. It is also questionable whether such a limitation is needed.

It is evident from the Inquiry's comparison with other countries that decision-making power in matters of this type usually rest with governments, and is delegated in many cases to the country's armed forces.

Similarly, it is questionable whether it would be a good solution to limit the right to send Swedish troops for training purposes to certain countries.

Accordingly, the Inquiry proposes that the Government be authorised without any limitations to send an armed force abroad to participate in training in the framework of international cooperation.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet utomlands

dels att rubriken ändras och ska ha följande lydelse, *dels* att 1-3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag (1994:588) om utbildning
för fredsfrämjande verksamhet

Lag (1994:588) om utbildning
inom *ramen* för internationellt
samarbete

1 §

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* inom ramen för internationellt samarbete.

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning *inom ramen* för internationellt samarbete.

2 §

Den som i Sverige eller utomlands *skall* delta i utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten

Den som i Sverige eller utomlands *ska* delta i utbildning *inom ramen* för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten *ska* ha samtyckt till att delta i utbild-

skall ha samtyckt till att delta i ningen.
utbildningen.

3 §

En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag *skall* även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *skall* anses fullgöra repetitionsutbildning.

En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag *ska* även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *ska* anses fullgöra repetitionsutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden.

att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,

2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,

3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,

4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,

5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och

6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Föreslagen lydelse

3§

Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,

2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,

3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt samarbete,

4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,

5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och

6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015

1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

att 5 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Grundutbildningen *skall* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *skall* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Grundutbildningen *ska* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *ska* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015

1.4 Förslag till förordning om ändring till förordning (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.

att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Bestämmelser om att sända en svensk väpnad styrka till ett annat land finns i regeringsformen, lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning *för fredsfrämjande verksamhet*. Med de begränsningar som följer av dessa bestämmelser får den som tjänstgör vid Försvarsmakten beordras att fullgöra tjänsteuppgifter i ett annat land.

Bestämmelser om att sända en svensk väpnad styrka till ett annat land finns i regeringsformen, lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning *inom ramen för internationellt samarbete*. Med de begränsningar som följer av dessa bestämmelser får den som tjänstgör vid Försvarsmakten beordras att fullgöra tjänsteuppgifter i ett annat land.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015

2 Inledning

Detta kapitel innehåller en kort beskrivning av utredningens uppdrag, hur utredningsarbetet bedrivits samt hur betänkandet disponerats.

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen krävs riksdagens medgivande för att få sända svenska väpnade styrkor utomlands om inte detta följer av en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt eller är medgivet i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden. Riksdagen har i två lagar delegerat beslutanderätten till regeringen: lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Utredningsuppdraget omfattar inte den förstnämnda lagen.

Utredaren ska utifrån Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik bl.a.

- bedöma behovet av förändringar i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet
- utarbeta nödvändiga författningsförslag

Kommittédirektiven (dir 2014:96), finns i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i augusti 2014 då utredare och sekreterare började det egentliga utredningsarbetet. Utredningen har hållit ett antal möten med företrädare för Regeringskansliet och personal vid Försvarsmaktens högkvarter. Längre intervjuer har

hållits med chefen för Norrbottens regemente (I 19) i Boden, med bl.a. ingående erfarenheter av övningen Cold Response, samt Rikshemvärnchefen. Intervjuer har även hållits med personal vid den finska ambassaden och den norska ambassaden i Sverige. För kartläggning av beslut om svenskt deltagande i militär utbildning/övning utomlands har beslut om övningar inhämtats via Regeringskansliets ärendediarium samt en begäran om utfående av beslutsdokumentation jämte en frågelista skickats till Försvarsmakten (bilaga 2). Det har resulterat i att utredningen fått tillgång till beslutsdokument om ett stort antal övningar som Försvarsmakten deltagit i från 2004 och fram till i dag.

För att få veta beslutsnivån och vad som i övrigt gäller om restriktioner när andra länder fattar beslut om att sända trupp utomlands för utbildningsändamål har frågeformulär skickats till följande länder via ländernas ambassader: Finland, Norge, Danmark, Estland, Polen, Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och Frankrike (bilaga 3–4). Svaren från Nederländerna och Frankrike har av olika skäl inte kommit in i tid för att kunna beaktas varför någon jämförelse inte kunnat göras med dessa länder.

Vi har varit angelägna om att, utöver nämnda kontakter med myndigheter och organisationsenheter, kontakta utredningar som på olika sätt kan ha intresse för vår utredning. Hänvisningar till dessa har gjorts i betänkandetexten i den mån vi bedömt det vara av intresse för utredningen.

2.3 Disposition

I det inledande kapitlet 1 redovisas utredningens författningsförslag. Det efter förevarande kapitel följande kapitel 3, innehåller en bakgrundsbeskrivning till den nuvarande lagstiftningen och en exposé över den säkerhetspolitiska utvecklingen från det kalla krigets slut och fram till i dag. I kapitlet redogör vi även för Sveriges olika internationella försvarssamarbeten som vi bedömt vara av intresse för utredningen. Kapitel 4 innehåller ett urval av internationella övningar som Försvarsmakten deltagit i utomlands sedan 2004. Av den internationella jämförelsen i kapitel 5 framgår hur besluten fattas i vissa andra europeiska länder om att sända trupp utomlands för utbildningsändamål. Kapitel 6 innehåller en

närmare redovisning av de förhållanden och överväganden som leder fram till utredningens förslag. I kapitel 7 görs en konsekvensanalys. Betänkandet innehåller inte något kapitel med specialmotivering till föreslagna lagändringar. Det beror på att de författningsändringar som föreslås är begränsade och enligt vår uppfattning tillräckligt motiverade i kapitel 6. Som bilagor till betänkandet har tagits in utredningens direktiv och utredningens enkäter.

3 Bakgrund och den säkerhetspolitiska utvecklingen

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen om deltagande med väpnad styrka i utbildning/övning utomlands. Kapitlet beskriver även hur de svenska internationella säkerhets- och försvarspolitiska samarbetena vuxit fram och utvecklats samt de samtida förändringarna i svensk säkerhets- och försvarspolitik. Avslutningsvis beskrivs förändringarna inom Försvarsmakten under det senaste decenniet. Framställningen gör inte anspråk på att vara fullständig utan har fokus på sådant som vi bedömt vara mest intressant för vårt uppdrag.

3.1 Nuvarande lagstiftning

I regeringsformen anges i vilka fall regeringen får besluta om att sända väpnade styrkor till andra länder.

I 15 kap. 16 § regeringsformen stadgas:

Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Svenska styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller

2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Med anknytning till punkten 1 har rätten att besluta om att sända svensk trupp utomlands för utbildningsändamål reglerats i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet.

Lagens 1 § har följande lydelse:

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

3.1.1 Bakgrunden till 15 kap. 16 § regeringsformen

Bestämmelsen i 15 kap. 16 § regeringsformen återfanns tidigare i 10 kap. 9 § regeringsformen dvs. i det kapitel som avsåg internationella förhållanden. Den förändrade placeringen avsåg inte någon ändring i sak.¹ Grundlagberedningen ansåg² liksom tidigare Författningsutredningen³ att en svensk väpnad styrka aldrig skulle kunna sändas till utlandet (bortsett från om Sverige utsatts för ett väpnat angrepp) utan att riksdagen godkänt åtgärden.

Undantag borde enligt utredningarna kunna göras för de fall som åsyftas i art. 43 i FN-stadgan dvs. skyldigheten att ställa väpnade styrkor till FN:s förfogande för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. För detta syfte föreslogs att en styrka skulle kunna sändas till ett annat land, om skyldighet att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen. Beslut om att t.ex. ställa en styrka till FN:s förfogande för fredsbevarande operationer eller för att biträda vid hjälpverksamhet utomlands i samband med en naturkatastrof ansågs dock kunna vara så brådskande att det inte var möjligt att avvakta riksdagens prövning.

Även i sådana fall borde enligt Grundlagberedningen de allmänna förutsättningarna vara godkända av riksdagen. Det borde enligt beredningen kunna ske genom en särskild lag. Detta är bakgrunden till stadgandet i andra stycket punkten 2 att ”svenska styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden”.

Det finns två lagar där regeringen bemyndigas att besluta i sådana frågor som annars skulle ha behövt underställas riksdagen. Den ena är lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands som ersatt en tidigare lag (1992:1153) med samma namn. Enligt lagen får regeringen, på begäran av FN eller enligt

¹ Prop. 2009/10:80 s. 301.

² SOU 1972:15 s. 190.

³ SOU 1963:17 s. 477.

beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Den andra är den lag om utbildning för fredsfrämjande verksamhet som är föremål för utredningens uppdrag. Bakgrunden till den redovisas i följande avsnitt.

3.1.2 Bakgrunden till lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Den nuvarande lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet trädde i kraft den 1 juli 1995. I förarbetena till lagen⁴ hänvisade regeringen bl.a. till att försvarsalliansen Nato inbjudit till en ny form av samarbete inom ramen för initiativet Partnerskap för fred (PFF). Denna inbjudan riktade sig till deltagarländerna i North Atlantic Cooperation Council (NACC) och till andra länder som deltog i konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) och antogs kunna och vilja bidra till programmet utan att vara medlemmar. Därmed avsågs främst Sverige, Finland och Österrike som medverkat i NACC:s arbete att utveckla den fredsbevarande verksamheten.

Regeringen ställde sig positiv till Natoländernas inbjudan och ansåg att PFF kunde utgöra ett viktigt steg mot en ny fredsordning för Europa. Regeringen hade i en skrivelse till riksdagen den 24 mars 1994⁵ närmare redogjort för PFF-samarbetets innehåll. Enligt skrivelsen ansåg regeringen att gemensamma övningar med trupp från flera partnerstater, där uppträdande under fredsbevarande verksamhet övas, var ett viktigt inslag i PFF-samarbetet. Som skäl för regeringens förslag lyftes bl.a. fram att det var en förutsättning för att Sverige skulle kunna bidra till en förbättring av den fredsbevarande verksamheten att en svensk trupp kunde delta i gemensamma övningar och annan utbildning tillsammans med andra partnerstater för att utveckla bl.a. formerna för ledning, taktik, och logistik i internationella fredsbevarande insatser. Sverige borde enligt regeringen ha möjlighet att delta i dessa övningar, och en rättslig grund saknades för regeringen att besluta om ett sådant deltagande. Regeringen föreslog därför en lag som gav regeringen en möjlighet

⁴ Prop. 1993/94:24.

⁵ Skr. 1993/94:207.

att fatta sådana beslut. Samtidigt behandlades frågan om vad som skulle gälla för den personal som skulle delta i övningar och annan utbildning för fredsbevarande verksamhet.

Genom en lagändring (1996:402) som trädde i kraft den 1 juli 1996 skedde den förändringen i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet att ordet "fredsbevarande", som fanns såväl i rubriken som i lagtexten, byttes ut mot den nuvarande lydelsen "fredsfrämjande".

3.2 Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet

Lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet kom till, som framgått, främst för utbildning inom samarbetet PFF. Det finns därför anledning att lite närmare beskriva detta samarbete.⁶

Efter kalla krigets slut inledde Natoländerna ett samarbete med de forna Warszawapaktsländerna i Öst- och Centraleuropa. De omfattande politiska förändringarna i Europa hade fört med sig stora möjligheter till utveckling och ökad säkerhet i Europa, men även en risk för instabilitet. Denna risk ville man motverka genom samarbete och säkerhetsfrämjande stöd.

Samarbetet konkretiserades genom etablerandet 1991 av NACC. Europeiska alliansfria länder, som Sverige och Finland, gick också med i samarbetet. Den multilaterala politiska dialog som bedrevs i NACC kompletterades med en praktisk dimension 1994 genom etablerandet av PFF, där länderna kunde skräddarsy individuella samarbetsrelationer. Syftet med PFF var att bygga ett förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa genom kontakter mellan länder och deras olika institutioner inklusive militära och civila strukturer.

⁶ Se t.ex. Skr. 2008/09:137.

3.2.1 Euroatlantiska partnerskapsrådet

År 1997 ersattes NACC av det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)⁷. Natos syfte var att skapa ett forum för politisk dialog och konsultationer med partnerländerna som stod i samklang med den praktiska verksamhet som bedrevs inom PFF. Totalt 28 Nato-länder och 22 partnerländer är medlemmar, och EAPR utgör alltså ett gemensamt format för 50 stater. Inom dess ram har en omfattande kommittéstruktur etablerats – i praktiken en spegelbild av Natos egen struktur – där säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, militära och civila frågor diskuteras. De deltagande staterna har undertecknat ett grunddokument som bl.a. stipulerar en gemensam värdegrund. EAPR är inget normgivande eller beslutsfattande organ. PFF-samarbetet baseras på frivillighet, transparens och själv-differentiering. Varje partnerland beslutar självt i vilken omfattning det vill medverka i de olika delarna av samarbetet. Partnerländernas åtaganden sammanfattas i ett årligen uppdaterat individuellt samarbetsprogram (Individual Partnership Programme, IPP).

3.2.2 Stabilitet i samverkan för kris- och katastrofberedskap

Utvecklingen av PFF har gått från i huvudsak en stabilitets-skapande mekanism till att också utgöra en bas för förmåge-utveckling. Inom partnerskapet har Nato- och partnerländer tillsammans sökt stärka förmågan att delta i internationella militära krishanteringsinsatser, effektivisera den civila beredskapsplane-ringen, förbättra katastrofinsatskapaciteten samt stärka den demo-kratiska kontrollen av försvarssektorn. För de länder som aspirerat på att bli medlemmar i Nato har PFF varit avgörande i förbere-delsearbetet för medlemskap i både Nato och EU.

⁷ Skr. 2008/09:137.

3.2.3 Förmågeutveckling genom standardisering samt gemensam övningsverksamhet och försvarsplanering

PFF har för alla de deltagande länderna, genom sin koppling till Natostrukturerna inom områden som standardisering, övningsverksamhet och försvarsplanering, kommit att bli det centrala samarbetsorganet för militär samverkansförmåga. Nato är den enda militärt standardsättande organisationen. Natostandarder för bl.a. planering och genomförande har tillämpats i alla internationella militära insatser som Sverige deltagit i på senare år, och givetvis är Natostrukturen och förmågan till interoperabilitet som är kopplad till ett viktigt övningsändamål för svenska förband.

Möten på utrikes- och försvarsministernivå i EAPR-format genomförs ibland i anslutning till motsvarande möten inom Nato. Utrikesministrarna från Nato- och partnerländer möts dessutom i en mer informell mötesform, det så kallade EAPR Säkerhetsforum. Detta format – vars första möte ägde rum i Åre 2005 – har etablerats som en ytterligare möjlighet för säkerhetspolitiska diskussioner.

3.3 Svenskt deltagande i aktiviteter inom krishanteringsinsatser och Nato

Sverige har lång tradition av att medverka i internationella militära insatser under FN-mandat. Nato har kommit att spela en allt viktigare roll i dessa insatser. Sverige har även anmält förband att ingå i Natos snabbinsatstyrka, och ett samförståndsavtal med Nato om s.k. världslandsstöd har också undertecknats.

3.3.1 Internationella militära insatser

Den första svenska FN-insatsen med trupp genomfördes i Suez 1956. Denna har följts av förband på platser som Kongo, Sinai, Cypern, Libanon och Bosnien. Under 2000-talet har Försvarsmakten gjort truppinsatser i Kosovo, Bosnien, Kongo, Libanon, Liberia, Tchad, Sudan, Afghanistan, Libyen, Adenviken och Mali.

Det har varit viktigt för Sverige att på detta sätt kunna lämna ett aktivt bidrag till internationell fred och säkerhet, och därigenom även främja Sveriges säkerhet.

I augusti 2003 tog Natos krishantering ett betydelsefullt steg när organisationen övertog ledningsansvaret för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, Isaf, som handlade på mandat av FN. Genom att Nato övertog ledningen av Isaf deltog Sverige, som sedan tidigare var verksamt i Isaf, därmed från start i den första Natoleda krishanteringsinsatsen utanför Europa.

Ett annat viktigt mål för Sveriges deltagande i Natoleda fredsfrämjande insatser har varit att ge Försvarsmakten tillfälle att utveckla och vidmakthålla förmågan till internationell krishantering i stora och komplexa insatser.

Fram till 2010 bemannades de svenska insatserna med en särskild utlandsstyrka. Den avvecklades vid årsskiftet 2010/11.⁸ Internationell tjänstgöring har därefter blivit en obligatorisk uppgift för Försvarsmaktens anställda. Förband som gör insatser ska kunna användas oberoende av geografiskt område, dock inte hemvärnsförbanden med de nationella skyddsstyrkorna.⁹

3.3.2 Natos snabbinsatsstyrka

Partnerländer, alltså även Sverige, har sedan 2006 också möjlighet att delta i Natos snabbinsatsstyrka (NRF). Förband från partnerländer som uppfyller samma kvalitetskrav som de som gäller för Natoförband kan anmälas som supplementära bidrag till styrkan. Sverige har från och med i år anmält förband att ingå i denna. Samma principer gäller för deltagande i en NRF-insats som för deltagande i en sedvanlig Natoled insats. Att anmäla supplementära resurser till NRF:s styrkeregister är ett nationellt beslut. Deltagande i en NRF-insats är också ett nationellt beslut medan Natoinsatser beslutas av Natos medlemmar med konsensus.

⁸ Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

⁹ Prop. 2008/09:140 s. 8 och s. 38.

3.3.3 Samförståndsavtal om värdlandsstöd med Nato

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 28 augusti 2014 att ett samförståndsavtal om värdlandsstöd med Nato ska undertecknas¹⁰. Samförståndsavtalet om värdlandsstöd grundar sig på att riksdagen har fastställt, som en utgångspunkt för svensk säkerhetspolitik, att Sverige bör kunna ge och ta emot militärt stöd¹¹. Den bakomliggande analysen är att hot mot freden och vår säkerhet bäst avvärs i gemenskap och samverkan med andra, eftersom militära konflikter i vårt närområde inte kan förväntas påverka bara ett land. Sverige är solidariskt med de nordiska länderna och med EU och förväntar sig detsamma av dem. Riksdagen har i sammanhanget också konstaterat att tillgång till kvalificerade, internationella krishanteringsövningar blir allt viktigare för såväl generell förmågeutveckling som mer specifika förbandsförberedelser inför en insats eller ett intagande av beredskap (se även avsnitt 3.6.3).

Regeringen beslutade redan 2010 och 2012 att anta ett mål om värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS) inom ramen för Partnership for Peace Planning and Review Process (Parp). Målet anger att Sverige ska utveckla och implementera koncept för värdlandsstöd, vilket bl.a. omfattar att förhandla ett samförståndsavtal om värdlandsstöd med Nato.

Syftet med värdlandsstöd är att säkerställa att värdlandet kan lämna effektivt stöd för militär verksamhet på värdlandets territorium i samband med övningar, krishanteringsoperationer eller insatser. Ett fördjupat arbete med HNS skapar förutsättningar för Forsvarsmaktens förmåga att ge och ta emot stöd. Ett avtal om värdlandsstöd blir endast tillämpligt i de fall Nato genomför verksamhet i Sverige på inbjudan av Sverige som värdnation. Riksdagen ska ta ställning till lagändringar, som kan behövas, och tillämpliga delar i avtalet.

¹⁰ Protokoll 4 vid regeringssammanträde 2014-08-28.

¹¹ Bet. 2008/09: UU 11 *Vissa säkerhetspolitiska frågor*.

3.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

I början av 1970-talet bildades ett forum för pågående politiska förhandlingar mellan öst och väst, kallat ESK (Europeiska säkerhetskonferensen). ESK fick 1993 ställning som regional organisation i FN enligt FN-stadgans kapitel VIII. 1995 bytte ESK namn till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) med säte i Wien.

OSSE är en viktig och bred säkerhetspolitisk organisation med sitt fokus på praktiskt demokrati- och institutionsbyggande. I lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands regleras, som nämnts, fall då en begäran om att bidra med en väpnad styrka till en fredsbevarande insats har kommit från FN eller OSSE. I dessa fall får regeringen fatta beslut. En del i OSSE:s utbildningsverksamhet är utbildning i internationell humanitär rätt. OSSE har dock inte spelat någon roll när det gäller internationella övningar som tar sikte på hög konfliktnivå och fredsfrämjande insatser.

3.5 Begreppet fredsfrämjande verksamhet

Som ett led i det internationella samarbetet på försvars- och säkerhetsområdet deltar Sverige, som framgått av avsnitt 3.3.1, i olika internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet inkluderar konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvingande och fredsfrämjande insatser. I sammanhanget har fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eld-upphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Med fredsframtvingande insatser har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld eller hot om militärt våld upprätthålla eller återställa fred i ett område¹².

Dessa insatser grundas regelmässigt på ett mandat av FN med stöd av FN-stadgans kapitel VII.

¹² SOU 2011:76 s. 44.

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet ”internationell militär insats”. Med detta avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskomelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt¹³. Begreppet fredsfrämjande kan alltså innefatta verksamhet av mycket skiftande slag, alltifrån låg konfliktnivå till hög sådan.

Det bör framhållas att begreppet fredsfrämjande inte är något entydigt begrepp. Sålunda hade Grundlagsutredningen föreslagit att ordet fredsfrämjande skulle vara rubrik till 15 kap. 16 § regeringsformen och att uttrycket ”fredsfrämjande syfte” skulle användas i lagtexten¹⁴. Regeringen fann dock, efter påpekande från Försvarsmakten, att uttrycket inte var tillräckligt tydligt och att ett införande av detta i lagen också skulle kunna medföra en alltför långtgående begränsning av möjligheten att sätta in svenska väpnade styrkor eller sända dem till ett annat land.¹⁵

3.6 Nordiskt försvarssamarbete (Nordefco)

Det nordiska försvarssamarbetet har på senare år kommit att bli allt viktigare. Regeringen har beskrivit det nordiska samarbetet enligt följande:¹⁶

Sverige ska, tillsammans med de nordiska länderna, möta nya strategiska hot och utmaningar, globalt och i vårt närområde. Samarbetet påverkar säkerhetsutvecklingen i vårt närområde positivt och möjliggör för de nordiska länderna att tillsammans ta ett större, regionalt säkerhetsansvar. /.../. Regeringen vill se ett så långtgående nordiskt samarbete som möjligt. Det finns inga principiella begränsningar för samarbetet, så länge det inte kräver ömsesidiga försvarsgarantier. /.../. Det nordiska samarbetet, som efter ett nytt samförståndsavtal 2009 numera kallas Nordic Defence Cooperation (Nordefco), omfattar samtliga nordiska länder men har ett flexibelt format. Det innebär att alla länder inte måste delta i

¹³ Prop. 2009/10:160 s. 141 f.

¹⁴ SOU 2008:125 s. 516 och 812.

¹⁵ Prop. 2009/10:80 s. 206.

¹⁶ Se t.ex. www.regeringen.se.

samtliga samarbeten, utan att samarbete lika gärna kan genomföras bi- eller trilateralt. /.../. De nordiska försvarsministrarna möts två gånger per år. Deras möten föregås av möten på statssekreterarnivå. /.../. Sveriges inriktning är att i varje internationell insats, som Sverige avser att delta i, undersöka möjligheter för nordisk samverkan. Det nordiska insatssamarbetet inkluderar även övning, träning och utbildningsaktiviteter. Det gäller också frågor som civil-militär samverkan, humanitär rätt och FN:s resolution 1325 (kvinnor i konfliktområden).

3.6.1 Vision om nordisk samverkan

I ett inriktningsdokument om det nordiska samarbetet undertecknat den 3 december 2013 av försvarsministrarna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige uttalas, av särskilt intresse för internationella övningar, bl.a. följande:

Nordic cooperation is open to other third parties in selected activities based on mutual interests, operational output and cost-effectiveness. Coordinated training and exercise programmes contribute to maintaining and developing capabilities. By 2020 cross-border training and exercises will be conducted on a regular basis among the Nordic countries covering the whole Nordic area. /.../. By 2020 the Nordic countries will work close together through enhanced cooperation on military education and training.

En viktig del i Nordefco-samarbetet gäller de frekventa samövningarna i norr mellan de norska, svenska och finländska flygvapnen från baserna i Bodö, Luleå och Rovaniemi.

3.6.2 Försvarssamarbete mellan Sverige och Finland

I bilaga till regeringsbeslut den 16 april 2014 redovisas en handlingsplan för ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige. Enligt dokumentet får Försvarsmakterna i de båda länderna till uppgift att bl.a. utforska möjligheterna att förstärka samarbetet om övningar, utbildning och träning. En slutrapport ska lämnas till ministrarna senast i januari 2015.

3.7 Förändringar i svensk säkerhets- och försvarspolitik

Utvecklingen av samarbetet med Nato samt inom EU liksom det nordiska samarbetet är givetvis intimt förknippat med förändringar inom den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Det finns därför skäl att kort beskriva denna utveckling.¹⁷

3.7.1 Historisk bakgrund

Under det kalla kriget var Sverige militärt alliansfritt, syftande till neutralitet i krig. Sverige kom efterhand att driva en fredstida neutralitetspolitik – som var vidare än militär alliansfrihet – och innebar betydande restriktioner på vår samverkan med andra. Sverige lämnade den gamla neutralitetspolitiken redan i början av 1990-talet.

År 1992, när steget från den gamla neutralitetspolitiken togs, var Warszawapakten redan upplöst. Det fanns inte längre två block att stå neutral emellan. Frigörelsen för Central- och Östeuropa var just avklarad, men det var ännu oklart hur de baltiska staternas och Polens integrering i den europeiska säkerhetsstrukturen skulle se ut. Frigörelsen från det gamla hade ägt rum, men hela reformprocessen och integrationen i dåvarande EG och Nato återstod.

Den svenska neutralitetspolitiken ersattes 1992 av riksdagen med militär alliansfrihet, syftande till möjligheten till neutralitet i händelse av krig i vårt närområde.

Även detta förhållningssätt förändrades i det nya Europa. Sverige gick 1995 med i ett EU som befann sig i ständig utvidgning. Vårt närområde fortsatte genomgå fundamentala förändringar.

Följden av våra grannländers reformer och integrationssträvanden blev att Östersjön stegvis förvandlades – från ett hav där Nato och Warszawapakten dagligen vakade över varandra – till det europeiska samarbetets innanhav, där bara Ryssland med Kaliningrad och S:t Petersburg fortfarande står utanför EU.

¹⁷ Beskrivningen hänför sig bl.a. till en redogörelse av försvarsminister Sten Tolgfors på Rikskonferensen i Sälen den 17 januari 2010.

Från 2002 användes därför beskrivningen att Sverige var militärt alliansfritt, utan att det förknippades med någon uttalad förhoppning att vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde.

Om neutraliteten sades att den hade "tjänat oss väl", alltså en tillbakablickande formulering¹⁸. Samtidigt började betonas att "Hot mot freden och vår säkerhet bäst kan avvärjas i gemenskap och samarbete med andra länder". Neutralitet om ett annat EU-land angripits beskrevs som "osannolikt".

Neutralitet vid händelse av konflikt i närområdet hade över tid kommit att framstå som allt mindre rimligt, i takt med att Europa återförenades. Vilka skulle Sverige ställa sig neutralt emellan? Kunde vi välja att stå passiva om freden hotades?

Bara drygt tio år efter att Sovjetunionen rasade samman, den 1 maj 2004, blev tidigare Warszawapaktsmedlemmar och sovjet-republiker fullvärdiga medlemmar i EU och Nato, däribland Estland, Lettland, Litauen och Polen. Möjligheter för ökat regionalt säkerhetssamarbete öppnades.

Det blev stegvis uppenbart att också 2002 års överenskommelse om säkerhetspolitiken var nödvändig att nyansera. En utveckling kom också i 2004 års försvarspolitiska beslut¹⁹:

Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Det är lika svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt.

En utgångspunkt bör vara att Sverige även vid ett försämrat omvärldsläge fortsätter att samarbeta med andra länder, under liknande premisser som idag. Samarbetet kan ske bilateralt och multilateralt inom ramen för EU och andra säkerhetsstrukturer.

Det måste anses som osannolikt att Sverige skulle ställas helt ensamt om våra grundläggande säkerhetsintressen hotas.

Under överskådlig tid kommer även en eventuell negativ händelseutveckling i vårt närområde att hanteras gemensamt.

Därmed var grunden lagd för solidaritetsförklaringen.

¹⁸ Försvarsberedningens rapport *Säkrare grannskap - osäker värld*, Ds 2003:8 s. 26.

¹⁹ Prop. 2004/05:5 s. 26 f.

3.7.2 Solidaritetsförklaringen

År 2009 beslutade riksdagen om solidaritetsförklaringen. Den hade i bred enighet utvecklats i två försvarsberedningsrapporter, i december 2007 och juni 2008.

Utgångspunkten är att det inte går att se en situation där en militär konflikt i vårt närområde skulle drabba bara ett land, utan att påverka de övriga. Den utgår från en bred hotbild, hela skalan från civila till militära hot täcks, naturkatastrofer likaväl som terrorattacker och militära angrepp.

Försvarsberedningen formulerade i bredaste enighet²⁰:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Försvarsberedningen ansåg även att Sverige mot bakgrund av förklaringen och dess motiv skulle ha förmåga att både ta emot och ge militärt stöd²¹.

Internationellt samarbete

Beträffande internationellt samarbete anförde man:

Inom ramen för EU/ESFP och genom PFP och Natosamarbetet utvecklas gemensamma förmågor och interoperabilitet för att bättre kunna möta dagens och framtidens utmaningar och hot. Ett militärt försvar som samarbetar internationellt får också operativa erfarenheter nödvändiga för att försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.²²

Regeringen anslöt sig till Försvarsberedningens bedömning att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige var fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Regeringen ansåg dock, liksom beredningen, att kriser eller incidenter, som inbegriper militära maktmedel, kunde uppstå även i vår region och att militära angreppshot på längre sikt aldrig kunde uteslutas²³.

²⁰ Försvarsberedningens omvärldsanalys, *Säkerhet i samverkan*, Ds 2007:46 s. 11.

²¹ Försvarsberedningens rapport *Försvar i användning* Ds 2008:48 s. 59.

²² Ds 2007:46 s. 48.

²³ Prop. 2008/09:140 s. 9.

3.7.3 EU och solidaritetsförklaringen

Förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik har förändrats i grunden sedan det kalla krigets slut. Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländerna inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Det följer av Lissabonfördraget, inklusive artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, samt solidaritetsklausulen, artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EU har alltså kommit att inta en allt starkare ställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

EU:s stridsgrupper

Genom bidrag från medlemsländerna och vissa partnerländer har EU tillgång till så kallade stridsgrupper (battle groups) som står i beredskap enligt ett alternerande schema. Stridsgrupperna är en del av EU:s krishanteringsförmåga. Sverige har deltagit i dessa och har också haft ledningsansvaret 2008 och 2011. I Nordic Battlegroup (NBG) 11 ingick, förutom från Sverige, förband från Irland, Estland, Norge, Finland och Kroatien. Sverige kommer också att leda NBG 15 som ska stå i beredskap under första halvåret 2015. Förutom Sverige deltar Estland, Finland, Irland, Lettland, Litauen och Norge.

3.7.4 Försvarsberedningens rapport 2013

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport underströk att Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Beredningen hänvisade till den svenska solidaritetsförklaringen som fastställdes av riksdagen 2009 som den menar är ett komplement till solidaritetsklausulen (artikel 222) i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt och artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen.²⁴ Enligt beredningen var ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortsatt osannolikt under överskådlig tid och det gick inte att föreställa sig att en militär konflikt i vårt

²⁴ Försvarsberedningens rapport *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33 s. 222.

närområde enbart skulle påverka ett enda land. Kriser och incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kunde dock uppstå i vår region och på längre sikt kunde militära angreppshot likväl aldrig utslutas.²⁵

Försvarssamarbete

Beredningen såg stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete utan andra begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser.²⁶

Vad gäller samarbetet med Nato anförde beredningen:

Nato är den enda organisation som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser i Europa och globalt. Organisationen tillhandahåller den standard enligt vilken militär förmåga och interoperabilitet utvecklas. Sverige är inte medlem i Nato, men samarbetar med Nato genom politisk dialog, insatser, och övningar samt standardisering. Samarbete är därför fortsatt avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar svensk försvarsmakt både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra insatser i och utanför närområdet. Vårt samarbete med Nato är också ett uttryck för vår vilja att stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.

Försvarsberedningen anser att samarbetet med Nato bör fortsätta att utvecklas inom ramen för det svenska partnerskapet. Sveriges samarbete med Nato begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser.²⁷

3.7.5 Försvarsberedningens rapport 2014

Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport analyserade bl.a. den ryska aggressionen mot Ukraina ur säkerhetspolitisk synpunkt.

Beredningen sammanfattade den nya situationen:

Norden och Östersjöregionen präglas sammantaget av stabilitet, dialog och samarbete. Den av Ryssland förda politiken är dock oberäknelig och destabiliserande. Det går inte att föreställa sig att en militär konflikt i vårt närområde enbart skulle påverka ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller

²⁵ Ds 2013:33 s. 221.

²⁶ Ds 2013:33 s. 219.

²⁷ Ds 2013:33 s. 218.

incidenter, som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.²⁸

Försvarssamarbete

Beträffande övningar uttalade beredningen bl.a.:

Det internationella övningssamarbetet ger oss nödvändiga möjligheter att öva våra förband i kvalificerade övningar. Det är också en förutsättning för att utveckla förmågan att verka tillsammans med andra. Endast större multinationella övningar kan generera den komplexitet som krävs för att öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare. Utvecklingen av övningar tillsammans med andra länder ska i första hand ha sin grund i samarbetet med de nordiska och baltiska staterna samt Nato och USA.²⁹

Beredningen betonade betydelsen av det nordiska samarbetet och ville därtill se ett fördjupat och breddat samarbete med de baltiska staterna och med andra relevanta stater i Östersjöområdet.³⁰

I fråga om samarbete med Nato uttalades bl.a.:

Försvarsmaktens utveckling mot interoperabilitet ska ske i enlighet med Natos standardiseringsnorm. Genom att bidra till Natos reaktionsstyrka (NATO Response Force, NRF) kan Sverige i större utsträckning delta i Natos utbildnings-, övnings- och interoperabilitetsarbete. När Natos operativa verksamhet reduceras erbjuder övningsverksamheten en möjlig grund för att bibehålla en hög interaktion på politisk nivå mellan partner och Nato för diskussion och dialog i försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Försvarsberedningen vill att Sverige ska ha möjlighet att delta i Natos mest avancerade och komplexa övningar. De möjligheter som NRF och annat övningssamarbete inom Nato erbjuder för att bidra till bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet ska utnyttjas i full utsträckning.³¹

Beredningen anförde även:

Flygövningssamarbetet i Östersjön bör utvecklas och fördjupas. Målsättningen bör vara att avancerade flygövningar motsvarande de amerikanska *Red Flag* övningarna genomförs i Östersjöregionen. *Sea*

²⁸ Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20 s. 19.

²⁹ Ds 2014:20 s. 88.

³⁰ Ds 2014:20 s. 91.

³¹ Ds 2014:20 s. 97.

Surveillance Co-operation Baltic Sea (SUCBAS) effektiviserar den militära sjöövervakningen i Östersjöregionen. Det är angeläget att SUCBAS utvidgas så att samarbetet även omfattar Nordsjön. Försvarsberedningen vill se ett fördjupat och breddat samarbete med Estland, Lettland och Litauen t.ex. genom en ökad övningsverksamhet och kompetensstöd när det gäller utveckling av markstridskrafter, exempelvis mekaniseringen.³²

3.8 Rapport från utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete

I rapporten Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet suveränitet³³ kommer utredaren fram till att ingen del av Sveriges internationella försvarssamarbete under nuvarande förutsättningar kan ge sådana effektivitetsvinster eller förmågehöjande effekter att de på något avgörande sätt påverkar svensk försvarsekonomi eller svensk försvarsförmåga. Mot den bakgrunden anser utredaren att en saklig och intressebaserad prövning av vad ett Natomedlemskap skulle innebära för svensk del bör genomföras.

I utredningen redovisas utförligt Sveriges nuvarande försvarspolitiska samarbete liksom möjligheterna att ytterligare utveckla detta. Under kapitlet Möjligheter till utökat försvarssamarbete uttalas bl. a.:

I norra Sverige finns redan grundstrukturen för Cross Border Training mellan Finland, Norge och Sverige. Där finns också förutsättningar som är unika i ett europeiskt perspektiv i form av stora övningsområden, begränsad civil flygtrafik hanterbara bullerproblem samt de möjligheter som skjutfältet Vidsel erbjuder. Ett nordiskt/europeiskt komplement till den amerikanska Red Flag-övningen skulle erbjuda Natoländerna en attraktiv övningsmöjlighet och den svenska Försvarsmakten högkvalitativa övningstillfällen till mycket små merkostnader.³⁴

I bilaga 3 om internationellt försvarssamarbete sägs i utredningen bl.a.:

I likhet med Natos andra verksamhetsområden har dock inriktningen av övningsplaneringen justerats i och med avslutningen av Isaf. Nato

³² Ds 2014:20 s. 93.

³³ Fö 2013:B.

³⁴ Fö 2013:B s. 59.

utökar övningsverksamheten och den inriktas mer på försvaret av medlemsländernas territorier, dvs. artikel- 5 scenarier, en riktning som förstärkts i och med den ryska aggressionen mot Ukraina. På grund av att artikel 5 är avgränsat till alliansens medlemmar, blir Sveriges eventuella intresse att delta i den typen av övningar beroende av en dialog med Nato, inklusive ett enhälligt beslut av dess 28 medlemmar.

För att kunna öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare krävs en komplexitet som endast större multinationella övningar kan generera. Nato är i dag den enda organisation som kan erbjuda en plattform för denna typ av övningsverksamhet.³⁵

3.9 Förändringen av den svenska Försvarsmakten

År 2009 beslutade riksdagen om en ny försvarspolitisk inriktning för perioden 2010–2014.³⁶

År 2010 infördes ett nytt personalförsörjningssystem.³⁷ Försvarets personalförsörjning för alla personalkategorier kom därigenom att vila på frivillighet. Totalförsvarsplikten kvarstår i grunden och möjligheten att aktivera plikten bibehålls.

Närmast lämnas en översiktlig redovisning av de senaste årens beslut om omstrukturering av Försvarsmakten.

3.9.1 Den övergripande inriktningen

Målet för det militära försvaret är enligt regeringens inriktningsproposition³⁸ 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, samt skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Försvarsmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt, och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer

³⁵ Fö 2013:B s.134.

³⁶ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09: FöU10, rskr. 2008/09:292.

³⁷ Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10: FöU8, rskr. 2009/10:269.

³⁸ Prop. 2008/2009: 140.

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser 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
- med befintlig förmåga och befintliga resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov

Den försvarspolitiska inriktningen innebär att betydligt högre krav ställs på insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet. I insatsorganisationen ska samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Alla delar av insatsorganisationen bör enligt inriktningen vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om t.ex. mobilisering eller höjd beredskap. Det innebär också att det militära försvarets genomförande av insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet sätts i centrum för Försvarsmaktens verksamhet.

Insatsorganisationen ska bestå av stående och kontrakterade förband och ett kvalificerat hemvärn med de nationella skyddsstyrkorna. Insatsförbanden ska vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara. En förbands- och personalreserv kommer att kunna mobiliseras vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling.

Stående förband är förband med en hög tillgänglighet avsedda för militära insatser i samtliga konfliktnivåer. Hög tillgänglighet och varierande militär insatsmiljö ställer krav på förband med välutbildade och erfarna officerare, specialistofficerare, gruppbefäl, soldater och sjömän. Kontraktsförband är förband med en lägre beredskap. Kontraktsförband är fullt användbara och tillgängliga för Försvarsmakten. De ska i första hand användas till att upprätthålla beredskap och till rotationsinsatser men kan också användas vid etablerandet av en ny insats.

3.9.2 Personalförsörjningen i ett reformerat försvar

Nästa steg i reformeringen av försvaret togs våren 2010 genom riksdagens beslut med anledning av prop. 2009/10:160, *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*. Genom riksdagens beslut realiserades den övergång till ett personalförsörjningssystem grundat på frivillighet som aviserats i prop. 2008/09:140. Regeringen betonade dock i propositionen att totalförsvarsplikten kvarstår i grunden. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt eller civilplikt i framtiden kräver att regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap först har beslutat om detta.

Personalkategorier

I det nya personalförsörjningssystemet har två nya militära personalkategorier införts: tidvis respektive kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Kontinuerligt tjänstgörande personal är arbetstagare som har anställningen i Försvarsmakten som sin huvudsakliga sysselsättning. Tidvis tjänstgörande personal är arbetstagare som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarsmakten. Den enskilde tjänstgör dock regelbundet i Försvarsmakten genom utbildning, övning, beredskap och insatser. Vid sidan av tidvis tjänstgörande personal finns det också en mindre andel gruppbefäl, soldater och sjömän som anställs för viss tid för kontinuerlig tjänstgöring i de stående förbanden. I huvudsak är det bara yrkesofficerare, reservofficerare och civila som anställs tills vidare.

Rekrytering, utbildning och anställning

I propositionen redovisade regeringen den fortsatta inriktningen på rekrytering och grundutbildning i det nya personalförsörjningssystemet. En frivillig militär grundutbildning och en frivillig kompletterande militär utbildning har därefter inrättats inom Försvarsmakten. Efter avslutad grundläggande och eventuellt kompletterande militär utbildning kan avtal om tjänstgöring tecknas mellan den enskilde och Försvarsmakten. Därefter genomför den enskilde

den ytterligare utbildning som är nödvändig för tjänsten inom ramen för anställningsavtalet.

Försvarsmakten har övergått till ett tvåbefälssystem, vilket består av officerare och specialistofficerare. Rekryteringsbasen till officersutbildningarna utgörs av dem som har genomgått grundläggande utbildning och kompletteringsutbildning. Även anställda gruppbefäl, soldater och sjömän m.fl. kategorier rekryteras bland dem som genomgått grundläggande och kompletterande militär utbildning. I propositionen redovisade regeringen också en samlad veteransoldatpolitik. Statsmakterna har uttalat att Sverige fortsatt ska ha höga ambitioner när det gäller deltagande i fredsfrämjande verksamhet. Det innebär att ett stort antal personer kommer att delta i sådan verksamhet. År 2012 infördes lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar omfattande gruppbefäl, soldater och sjömän. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa dessa personalkategorier och därmed sammanhängande frågor.

Nyligen har en utredning³⁹ lagt vissa förslag bl.a. om att utveckla personalförsörjningen inom ramen för nuvarande system.

3.9.3 Insatsorganisationens utveckling

I budgetpropositionen för 2013⁴⁰ redovisar regeringen sin bedömning av Försvarsmaktens operativa förmåga. I propositionen uttalar regeringen att Försvarsmakten har tagit ytterligare viktiga steg mot en ny insatsorganisation för att kunna möta de förändrade kraven på bl.a. tillgänglighet och användbarhet. Vidare bedömer regeringen att Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser har ökat genom att samtliga stridskraftsslag nu genomfört större internationella militära insatser. Regeringens övergripande bedömning är att den operativa förmågan successivt kommer att öka i takt med att omställningen mot insatsorganisation 2014 (IO14) fortsätter.

I januari 2013 inrättade Försvarsmakten fyra regionala staber som har uppgiften att leda främst bevaknings- och skyddsuppgifter, genomföra civil-militär samverkan samt ge stöd till samhället. De regionala cheferna med stab ska stödja samhällets krisberedskap såväl vid händelser i fred, vid kris och vid krig.

³⁹ Utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning (SOU 2014:73).

⁴⁰ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6.

Enligt Försvarsmakten (BU 14) beräknas den reformerade Försvarsmaktens personalkategorier och behov av personal vara; 4 100 officerare, 5 100 specialistofficerare, 2 000 reservofficerare, 6 600 GSS/K (kontinuerligt anställda), 9 500 GSS/T (tidvis anställda), ca 22 000 personer i hemvärnsförbanden och 5 100 civila tjänstemän och specialister. Erfarenhetsmässigt vet man att dessa och liknande beräkningar över tiden kan komma att ändras avsevärt.

I Arméns utvecklingsplan (AUP)2014⁴¹ är Armén utformad för att med en brigad från 2016 och två brigader från 2019, med väpnad strid slå en kvalificerad motståndare. I dokumentet sägs vidare att Försvarsmakten för att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt samt kunna verka i multinationella insatser ska ha förmåga att leda förband på brigadnivå.

Riksrevisionens granskning 2013 av Försvarets förmåga

I december 2013 granskade Riksrevisionen Försvarets förmåga mot kravbilden bl.a. att hålla cirka 2 000 personer insatta och delta i upp till fyra samtidiga förbandsinsatser.⁴² I Riksrevisionens sammanfattande bedömning (kap. 8.1) uttalades bl.a.:

Analysen pekar tydligt på att det i närtid inte finns tillräckligt med personal och materiel för att samtidigt klara de uppgifter Försvarsmakten har vad avser insatser, beredskap och utveckling.

Inte heller när insatsorganisationen är uppfylld finns enligt vår analys möjligheter att fullt ut leva upp till alla de krav som ställs på insatsverksamheten och samtidigt lösa givna beredskaps- och utbildningsuppgifter.

⁴¹ www.forsvarsmakten.se.

⁴² RiR 2013:22 *Försvarsmaktens förmåga till utbålliga insatser*.

4 Svenskt deltagande i utbildningar/ övningar utomlands

Vi har gått igenom beslut som regeringen fattat om att delta med en väpnad styrka i utbildningar utomlands från 2004 och fram till i dag. Besluten är av två slag, dels s.k. rambeslut, dels utbildnings/övningsspecifika beslut. Rambesluten innebär att regeringen beviljat Försvarsmakten att på vissa angivna villkor delta i övningar under en viss tid. I det följande redovisar vi innebörden av rambesluten samt därefter vilka övningar som Försvarsmakten deltagit i med stöd av rambeslut eller särskilda regeringsbeslut. Inte i något fall har medgivande inhämtats av riksdagen, vilket torde innebära att samtliga redovisade övningar av regeringen ansetts falla under utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Varje beslut redovisas kortfattat i syfte att beskriva övningen och vad som ansetts vara utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Därefter beskrivs hur kommande övningar kan komma att ändra karaktär och varför de enligt Försvarsmaktens uppfattning inte kan anses falla under utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Vi tar också upp hemvärnets övningsverksamhet i ett internationellt perspektiv.

Redovisningen av genomförda övningar gör inte anspråk på att vara fullständig utan ska ses som exempel på övningar som i dag beslutas på regeringsnivå. Flertalet övningar är av återkommande slag. Internationella övningar som ägt rum uteslutande på svensk mark har utelämnats, t.ex. en rad övningar inom de svenska ledarskapen för NBG.

4.1 Rambeslut

Rambeslut innebär att regeringen för en viss tidsperiod, vanligen på två år, ger Försvarsmakten tillstånd att delta i internationell utbildnings- och övningsverksamhet utomlands. I besluten uppställs vissa villkor för deltagandet. I ett beslut från den 30 juni 2011¹ uppställs exempelvis följande villkor:

Övningsterritoriet ska tillhöra länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller Nato, samt Schweiz. Deltagarländer ska vara medlemmar i Europeiska unionen, Nato samt Schweiz.

I de fall övningen i fråga innehåller ett scenario ska detta inrymmas inom ramen för en internationell fredsfrämjande insats. Därutöver ska övningens syfte och omfattning stödja utvecklingen av Försvarsmaktens förmågor enligt myndighetens regleringsbrev och instruktion.

I händelse av tveksamhet om huruvida en tänkt övning uppfyller samtliga kriterier enligt ovan, inklusive om övningen är i överensstämmelse med den säkerhetspolitiska linjen, ska övningen anmälas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) för regeringens beslut.

Vidare bemyndigas Försvarsmakten att ingå nödvändiga avtal. Restriktioner ställs upp beträffande sekretessbelagd information. Regeringens medgivande villkoras också av att tillstånd ges på diplomatisk väg från respektive besöksland. Slutligen åläggs Försvarsmakten att redovisa genomförd utbildnings- och övningsverksamhet i sin årsredovisning.

Det senaste rambeslutet är från den 4 april 2013 och avser övningsverksamheten under 2014 och 2015². Regeringen har även meddelat särskilda rambeslut beträffande övningar inom det nordiska samarbetet.

4.2 Försvarsgrensgemensamma övningar

Baltops 2004

Regeringen beslutade 2004³ om att Sverige skulle delta i övningen Baltops som skulle äga rum i trakten av södra Östersjön, Bornholm och Polska kusten med bl.a. deltagande marina enheter från USA,

¹ Fö2011/1084/MFI.

² Fö2013/783/MFI.

³ Fö2004/9/SI.

Tyskland, Danmark och Estland. Övningen skedde ”in the spirit of PFP” med ett scenario anpassat till den typ av konflikter som förband i PARP/EU krisberedskap kunde ställas inför. I övningen deltog från svensk sida förband ur Tredje sjöstridsflottiljen (3. sjöstriflj) i Karlskrona samt sex JAS 39 Gripen från Blekinge flygflottilj (F 17) i Ronneby/Kallinge och en helikopter från Försvarsmaktens helikopterflottilj (Hkpflj).

Barents Rescue 2005 i Nordnorge

Övningen kan ses som en vidareutveckling av de tidigare övningarna **Barents Rescue 2001** och **Barents Trust 2003** varav den första var en civil räddningsövning och den senare en militär uppföljare. I övningen 2005 deltog Norge, Sverige, Finland, Ryssland och Storbritannien. Från svensk sida deltog omkring 10 stabsmedlemmar från dåvarande Norra militärdistriktet, insatsplutonen ur Lapplandsjägargruppen i Kiruna, två helikoptrar ur Försvarsmaktens helikopterflottilj och ett insatsteam ur Totalförsvarets skyddscentrum (SkyddsC) i Umeå. Syftet med övningen var att utveckla samarbetet vid en storskalig räddningsoperation där gränsöverskridande verksamhet förekom både mellan civila och militära styrkor inom den nordiska regionen, allt för att stärka stödet till den civila delen av samhället.

Viking 05

Regeringen uppdrog genom beslut den 27 maj 2004⁴ åt Försvarsmakten att genomföra övningen Viking 05 i PFF-anda. Den var en stabsövning på CJTF-konceptet (Combined Joint Task Force Concept). Övningen, som var en distribuerad datorstödd övning genomfördes i Sverige och på ett stort antal utländska stabsplatser. I övningen deltog såväl Natoländer som länder utanför Nato. På utländska stabsplatser deltog omkring 60 svenska officerare. Scenariot var ett utvecklat CRO/PSO (Crisis Response Operation/Peace Support Operation).

⁴ Regeringsbeslut 2004-05-27 nr 4.

Senast genomfördes övningen Viking i mars/april 2014 och var då den sjunde i ordningen från 1999. Framtill och med 2005 genomfördes övningen vartannat år, därefter vart tredje år.

Steadfast Juncture 2008

Steadfast Juncture 2008 var en Nato/NRF övning med syfte att träna, integrera och validera ledningsstrukturen i NRF 11. Övningen var öppen för utvalda partnerskapsländer, däribland Sverige. Den ägde rum i Stavanger i Norge. Scenariot var ett fiktivt konfliktområde och insatsen skedde med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Från svensk sida deltog 11 officerare.

Cold Response

Cold Response är en återkommande övning i Norge. Den är öppen för länder i PFF men deltagande kräver inbjudan från Norge. Sverige har efter regeringsbeslut deltagit under flera år, senast 2014 med förband ur bl.a. Norrbottens regemente (I 19) i Boden. Övningsens scenarier har byggt på krishanteringsinsatser under kapitel VII i FN-stadgan. Deltagare har varit Nato och PFF-länder. År 2012 ägde övningen rum i Nordnorge och norra Sverige. Försvarsmakten deltog med omkring 1700 personer ur marin-, flyg- och arméstridskrafterna. År 2014 ingick svenska förband bl.a. i en brigad ledd av en svensk chef.

Baltops 2010

Baltops är, jämför Baltops 2004 ovan, årligen återkommande av USA ledda övningar med inbjudna länder inom Nato och PFF. Övningen genomfördes 2010 i mellersta och södra Östersjön med deltagande från USA, Italien, Tyskland, Finland och Sverige. Övningsändamålet var att öka den svenska marinas förmågan att uppträda inom en större multinationell Task Group för att lösa en insats under ett FN-mandat. Flygstridskrafternas deltagande syftade till samövning med marinas förband och utländska luftstridskrafter. Från Sverige deltog bl.a. ur marinen en korvettdivision, en minröjnings-

division två underhållsdivisioner och ett sjöinformationskompani samt ur flygvapnet två insatsdivisioner.

Den senaste Baltopsövningen genomfördes i maj 2014.

Rapid Trident

Rapid Trident är en årligen återkommande övning inom Nato/PFF-konceptet och i samarbete mellan USA och Ukraina. Det är en multinationell datorstödd ledningsträningsövning inom ramen för en Crisis Response Operation. Den äger rum i Ukraina med deltagare från ett stort antal länder. Sverige brukar delta med ett antal stabsofficerare.

Seesim

Seesim är övningar som återkommer vartannat år inom ramen för det multinationella samarbetet Southeast Europe Defense Ministerial Process (SEDM) och har ett liknande upplägg och syfte som Rapid Trident. Den äger rum i Bulgarien. Även i denna övning deltar ett antal svensk stabsofficerare.

Steadfast Joist 2011

Övningen var en Nato/PFF-övning som Sverige inbjudits att delta i. Scenariot var fiktivt och skulle återspegla en Natoled Crisis Response Operation. Upplägg och syfte påminner om Steadfast Juncture. Den genomfördes i bl.a. Lissabon och Stavanger. Sverige deltog med 14 stabsofficerare.

Arctic Challenge Exercise 2013

Övningen Arctic Challenge Exercise är en utveckling av övningarna Nordic Air Meet och Cross Border Training. Syftet är att få ökad operabilitet inom luftarenan och ökad förmåga att tillsammans med andra nationer lösa uppgifter i sammansatta förband. Övningen ska ge möjlighet för Sverige, Norge och Finland att på nära håll genomföra en avancerad övning som ger förmågeutveckling enligt varje

lands utvecklingsplan. Syftet är också att de nordiska länderna ska dela på planeringsarbetet och skapa ett effektivare resursutnyttjande. I övningen 2013, som ägde rum i norra delarna av Sverige, Norge och Finland, deltog förutom dessa länder även Storbritannien. Från Sverige deltog ur flygvapnet bl.a. delar ur tre stridsflygdivisioner, delar ur två flygbasbataljoner samt transport- och stridsledningsenheter. Ur armén deltog enheter från Norrbottens regemente (I 19) (jägerbataljonen) i Boden och Artilleriregementet (A 9) i Boden.

CJPRSC 2013

Combined Joint Personnel Recovery Standardization Course (CJPRSC) är en övning som syftar till att utbilda och öva komponenter i en undsättningsstyrka. Den ägde rum i Frankrike 2013. Från Sverige deltog personal från Livregementets husarer (K 3) i Karlsborg och Blekinge flygflottilj (F 17) i Ronneby/Kallinge.

CWIX 2013

Coalition Warrior Interoperability Exercise (CWIX) är en årligen återkommande informationssystemövningsövning under ledning av Nato Allied Command Transformation. Syftet med svenskt deltagande är att utveckla Försvarmaktens interoperabilitetsförmåga och verka i nationella och multinationella insatser. Övningen ägde rum i Polen. Från Sverige deltog ett antal stabsofficerare.

4.3 Arméövningar

Armén har under perioden endast deltagit i få egna internationella övningar. Däremot har arméstridskrafter ingått i flera internationella försvarsgrensgemensamma övningar, t.ex. Cold Response där övningens tyngdpunkt ligger på arméstridskrafterna.

Nordic Artillery Exercise 13 (NAX 13)

NAX 13 är en årligen återkommande övning som genomförs i Norge med deltagande från bl.a. Artilleriregementet (A 9) i Boden, Ledningsregementet (Led R) i Enköping, Norrbottens regemente (I 19) i Boden och Skaraborgs regemente (P 4) i Skövde. Syftet angavs vara att tillsammans med norska och finska officerare kompetensutveckla personalen och skapa en samsyn avseende ”joint fire”. Övningsserien tog även sikte på en gemensam övning med trupp.

4.4 Marinövningar

Neptune Warrior och SWOST 2006

Övningarna Neptune Warrior och Swedish Officers Sea Training (SWOST) 2006 vilade på ett regeringsbeslut den 22 december 2004⁵ att Försvarsmakten fick delta i utbildning av officerare inom ramen för ett fredsfrämjande krishanteringsscenario. De ägde rum i Storbritannien och involverade från svensk sida bl.a. två kustkorvettdivisioner med stödenheter. Övningarna tog bl.a. sikte på att utveckla de svenska marina beredskapsförbandens interoperabilitet och förmåga att medverka i krishantering.

Open Spirit

Sverige har sedan 1998 deltagit i minröjningsoperationer och minröjningsövningar. De senaste åren har Sverige deltagit i operationer under baltisk ledning med ett årligt roterande planerings- och ledningsansvar mellan Estland, Lettland och Litauen. Verksamheten sker i enlighet med rekommendationer från Baltic Ordnance Safety Board (BOSB) som bildades på svenskt initiativ i december 2007. Syftet är att verka för att röja minor och ammunition i områden där detta bedöms som mest angeläget med hänsyn till sjöfart och fiske. Övningen är årligen återkommande.

Regeringen medgav exempelvis genom beslut den 12 april 2012⁶ Försvarsmakten att delta i Open Spirit utanför Estland i maj 2012.

⁵ Fö2004/3034/SI.

⁶ Fö2012/522/MFI.

Övningsändamål var bl.a. att förbättra egen interoperabilitet och höja kompetensen avseende kommunikation och sjöminröjning. I övningen deltog bl.a. en minröjningsdivision med samtliga fartyg samt stabs- och underhållsenheter. I maj 2014 genomfördes övningen utanför Lettland under lettisk ledning och med deltagande av omkring 15 nationer. Sverige deltog med enheter ur bl.a. Tredje sjöstridsflotttiljen (3. sjöstriflj) i Karlskrona och Fjärde sjöstridsflotttiljen (4. sjöstriflj) i Haninge och Uddevalla/Skredsvik.

Brilliant Mariner 2010

Brilliant Mariner (BRMR) 2010 genomfördes under ledning av Maritime Component Commander (MCC) i Northwood (Natostruktur) i syfte att medge enheter och förband ingående i NRF-övning och validering före rotation in i beredskap. Övningen genomfördes i havsområdet väst, nord och ost om Jylland. Den gav möjlighet att öva i större sammansatta förband i ett internationellt sammanhang. Ett stort antal fartyg från bl.a. Danmark, Frankrike, Norge och Tyskland deltog. Från svensk sida deltog två korvetter och ett minröjningsfartyg.

Northern Sun/Crown Eagle 2013

Övningen Crown Eagle är en årligen återkommande ubåtsräddningsövning med deltagande från Sverige och Polen. Den genomförs i Östersjön med alternerande värdskap. Northern Sun är en annan ubåtsräddningsövning som genomförs av Nato. Även i denna övning deltar Sverige årligen. År 2013 sammanföll övningarna tidsmässigt och geografiskt och slogs ihop till en övning. Från Sverige deltog bl.a. en ubåt och ett ubåtsbärningsfartyg med besättningar.

Swefin Amphex 2013

Swefin Amphex är årligen återkommande samövningar mellan Amfibieregementet (Amf 1) i Haninge/Berga och Nylands brigad i Finland. År 2013 genomfördes den i Finland. Målsättningen är att

förbanden ska öka sin förmåga till internationella operationer samt att verka i sin ordinarie miljö.

Northern Coasts

Northern Coasts (NOCO) är en årligen återkommande marin övning som är en av de största i Östersjön. Årligen deltar omkring 40 fartyg från 15 länder samt omkring 3 500 sjömän och soldater. Finland planerade och genomförde övningen 2010 och 2014. 2013 var det Sveriges tur att leda övningen. Syftet med övningen är att inom ramen för en internationell CRO (Crisis Response Operation) öva ledning och interoperabilitet på olika nivåer. Från svensk sida deltog 2013 bl.a. enheter ur Första ubåtsflottiljen (1. ubflj) i Karlskrona, Tredje sjöstridsflottiljen (3. sjöstriflj) i Karlskrona samt Fjärde sjöstridsflottiljen (4. sjöstriflj) i Haninge och Uddevalla/Skredsvik. Den senaste övningen Northern Coasts genomfördes 2014 under veckorna 36– 37.

4.5 Flygövningar

Nordic Air Meet 2006

Regeringen bemyndigade⁷ Försvarsmakten att delta i övningen Nordic Air Meet (NAM) 2006. Övningen genomfördes i Norge med deltagare från Schweiz, Norge och Sverige. Övningens målsättning var att öva taktik och procedurer vid internationella flygoperationer. Målsättningen för det svenska deltagandet ur Blekinge flygflottilj (F 17) i Ronneby/Kallinge var att bidra till förbandets utveckling inom det av Sverige antagna PFF-målet ”Rapid deployable air force units for NATO-led PFP-operations”.

⁷ Fö2006/1566/SI.

Red Flag

Red Flag är en årligen återkommande multinationell övning som genomförs i USA. Ändamålet är att öva i större sammansatta förband med ett brett spektra av taktiskt uppträdande. Som övningsmålsättningar har angetts att öva och utveckla logistikfunktionen vid insatser i ett avlägset insatsområde, att öva och utveckla förmågan att planera och genomföra större multinationella flygföretag och att öva och utveckla förmågan avseende stridsteknik med internationella procedurer. Särskilda regeringsbeslut har fattats inför övningarna⁸. År 2008 deltog t.ex. sju JAS 39 Gripen, och det svenska deltagandet omfattade 90 personer.

Baltic Regional Training Event

Övningsserien Baltic Regional Training Event (BRTE) äger rum en gång i kvartalet och syftar till att öva flygförband och ledningscentra som deltar i den luftövervakning som Nato upprätthåller i Estland, Lettland, och Litauen. Senaste övningsomgången genomfördes vid tre tillfällen under 2014 (veckorna 14, 22 och 40). Alla genomfördes med stöd av gällande rambeslut. Scenariot för övningen har varit överlämning mellan incidentförband av ett inledningsvis oidentifierat flygplan med kommunikationsproblem. Försvarsmakten har ansett att övningen bl.a. skulle främja förmågan till internationella operationer.

Night Hawk

Night Hawk är en årligen återkommande övning i Danmark. Ändamålet är bl.a. att öva förmågan till Close Air Support (CAS) och förmågan att genomföra målbekämpning. År 2009 deltog Sverige med bl.a. fyra JAS 39 Gripen och sammanlagt omkring 60 personer.

⁸ Se t.ex. Fö2008/684/SI.

Lion Effort 2009

Övningen var en Natoledd övning med deltagande PFF-länder och ägde rum i Ungern. Övningen syftade till att stödja stater utrustade med JAS 39 Gripen, öka interoperabiliteten mellan dessa samt öva procedurer inom ramen för Nato-metodik. Sverige deltog med JAS 39 Gripen ur Blekinge flygflottilj (F 17) i Ronneby/Kallinge samt tillhörande stödsystem och personal.

EATT 2013

European Air Transport Training (EATT) är en årligen återkommande multinationell flygövning som 2013 ägde rum i Spanien. Den är en transportövning som syftar till att öva internationell metodik för flygoperationer med flygplan TP 84 (Hercules). Sverige deltog med två flygplan och sammanlagt 40 personer.

CROSS BORDER TRAINING

Crossborder training är samlingsnamnet för ofta återkommande flygövningar mellan Norge, Sverige och Finland i luftrummet över Nordkalotten. Övningarna avser bl.a. att öva interoperabilitet och taktiskt uppträdande. De vilar på rambeslutet för 2014–2015 och rambeslut för Försvarsmaktens övningar m.m. med medlemmar av Nordefco under 2012–2014⁹.

4.6 Försvarsmaktens syn på kommande behov av internationella övningar

På frågor av utredningen har Försvarsmakten uppgett bl.a. följande.

⁹ Fö2014/242/MFI.

Övningar i ett högkonfliktscenario mot en kvalificerad motståndare

I enlighet med den solidariska säkerhetspolitiken ska Försvarsmakten kunna ge och ta emot militärt stöd, t.ex. vid en kris i vårt närområde. Övningar i ett högkonfliktscenario mot en kvalificerad motståndare är därmed grundläggande för interoperabilitets- och förmågeutvecklingen.

Försvarsmakten, liksom andra berörda myndigheter, behöver öva med kvalificerade förband och deras ledningsstrukturer på alla nivåer för att stärka förmågan att kunna verka tillsammans med andra. De multinationella övningarna har ändrat karaktär från fredsfrämjande scenarier till övningar som utvecklar förmåga för enskilda förband, sammansatta förband och gemensamma operationer. Scenarier utvecklas mot att hantera allt från hybridkrigföring till högintensiv strid. I Försvarsberedningens rapport betonas att många av Försvarsmaktens uppgifter ska lösas tillsammans med andra, även uppgifter utöver "fredsfrämjande". Försvarsmakten har därför behov av att kunna delta i multinationella övningar som tar sikte på högkonfliktnivåer utöver fredsfrämjande scenarier.

Övningar i högintensiv strid utanför det fredsfrämjande scenariot ökar inom Nato

Nato utvecklar sin förmåga till högintensiv strid mot kvalificerade motståndare med förmågor från alla arenor, en förmåga som blivit eftersatt då Nato länge har fokuserat på krishanteringsoperationer mot en underlägsen och mindre kvalificerad motståndare. Övningar med inslag av kollektiva försvarsåtaganden, enligt artikel 5 i Natos stadga, börjar få en allt tydligare prioritering, och Nato strävar efter en utökning av den typen av övningsverksamhet. Eftersom Sverige, tillsammans med bl.a. Finland räknas som en kvalificerad partner inom PFF-samarbetet och bl.a. bidrar med förband till NRF torde Sverige behöva delta i sådana övningar och även få erbjudanden om att delta. För närvarande krävs beslut i Nordatlantiska rådet (NAC) för att ett partnerland ska få delta i övningar med artikel 5 inslag, även om landet bidrar till NRF i samma rotation. Eftersom sådana beslut kan dra ut på tiden är möjligheterna till en snabb svensk beslutsprocess om deltagande önskvärd.

Det finns internationella övningar utanför det fredsfrämjande scenariot som det är av värde för Försvarsmakten att delta i

Nato har för att möta de nya behoven skapat en övningsserie som heter High Visibility Exercise (HVE), där avsikten är att vart tredje år öva på divisionsnivå (eller motsvarande). Inför dessa övningar har Nato även en serie övningar i Steadfast och Trident-serierna som det även är värdefullt för Försvarsmakten att kunna delta i. Därutöver tillkommer en rad nya övningar i Nordeuropa som öppnas för ett svenskt deltagande, men där scenariot begränsar möjligheten att delta för svenska förband. Ett exempel på det är den polska övningen Anakonda.

Nato kommer inte att förlita sig på en PFF-partner för sitt kollektiva försvarsåtagande enligt artikel 5 i Natos stadga. För Sverige handlar deltagande i Natoövningar främst om att öva högintensiv krigföring mot en kvalificerad motståndare, att kunna samverka samt att förhålla sig till en allians som kan komma att strida i händelse av en konflikt i närområdet.

4.7 Hemvärnet och internationella övningar

Hemvärnets uppgifter

Hemvärnet utgör 46 procent av Försvarsmaktens personella resurser och består enbart av frivilliga. Försvarsmakten får enligt 5 § hemvärnsförordningen ingå avtal med en person om att denne ska tjänstgöra som hemvärnssoldat. Hemvärnets uppgifter är strikt nationella och omfattar skydd av militära och samhällsviktiga anläggningar och verksamheter. På frivillig grund ger hemvärnet ofta stöd till det civila samhället, t.ex. i samband skogsbrandbekämpning, översvämningar och sökande efter försvunna personer.

Hemvärnets nordiska samarbete – Skandia

Hemvärnen i Norge och Danmark har liknande uppgifter som det svenska, och strukturerna och regelverken är relativt lika. Sedan mitten av 1950-talet har det utvecklats ett nordiskt samarbete mellan de tre ländernas hemvärn. Samarbetet *Skandia* omfattar dels möten mellan de tre rikshemvärnscheferna, dels kursverksamhet

med korsvisa utbyten, där kurserna är certifierade för hemvärns-personalen oavsett nationell tillhörighet.

Övningsverksamhet i det lilla perspektivet förekommer också, t.ex. att hemvärnsförband från Bornholm samövar i södra Sverige. Övningsutbyte med norskt hemvärn förekommer t.ex. i Värmland och i Jämtland/Härjedalen. Samövningar förekommer också på Nordkalotten. Inom ramen för den internationella övningen Cold Response har svenskt hemvärn deltagit med bl.a. ett insatskompani tillsammans med ett norskt hemvärnsförband och samövning med bl.a. den alpina räddningsgruppen vid Lapplandsjägargruppen i Kiruna.

Beslut om internationella övningar

Samarbetet inom Skandia är mycket informellt liksom hemvärnets övriga nordiska övningssamverkan. Den bygger på tradition och har sin grund i att hemvärnsorganisationen vilar på frivillighet och avtal. Beträffande Cold Response har dock hemvärnets deltagande även formellt haft stöd i regeringsbeslut.

Rikshemvärnschefen anser att samverkan mellan hemvärnen i Sverige, Danmark och Norge är välfungerande men kan och bör utvecklas ytterligare. Beträffande uppgiften stöd till det civila samhället t.ex. eftersökning av försvunnen person och bekämpning av skogsbränder bör samverkan och gemensamma övningar underlättas. Enligt Rikshemvärnschefen bör det vara möjligt för regeringen att genom fleråriga rambeslut ge formellt stöd till och underlätta denna typ av aktiviteter.

5 En internationell jämförelse

För att undersöka andra länders beslutsgång för att sända trupp utomlands för utbildning och övning har vi skrivit till andra länders ambassader och även intervjuat personer vid de finska och norska ambassaderna i Sverige. Vi har begränsat oss till europeiska länder och valt länder som vi bedömt är mest intressanta att jämföra med.

5.1 Finland

Det finska försvarsministeriet godkänner årligen övningar enligt en uppgjord plan över försvarsmaktens internationella övningar. Till exempel fattar Försvarsministeriet under hösten 2014 beslut om 2015 års övningar. Övningarna genomförs av Försvarsmakten. Om det är fråga om en övning som stämmer överens med den godkända planen, fattas inget separat beslut om deltagande i övningen vid Försvarsministeriet, utan Försvarsmakten ger internt order om deltagande i övningen. Om det igen är fråga om en övning som inte ingår i övningsplanen, fattar Försvarsministeriet ett separat beslut om den.

Innan Försvarsministeriet fattar beslut stakas prioriteringarna ut, i fråga om internationella övningar och deras volym på en allmän nivå, vid det gemensamma mötet mellan republikens president och Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Riksdagen informeras regelmässigt om Försvarsmaktens internationella övningar. Försvarsministeriet informerar republikens presidents kansli, statsrådets kansli och Utrikesministeriet (samt vid behov riksdagen) särskilt före övningarna till den del som det bedöms att en övning kan väcka speciellt intresse. Försvarsmakten informerar alltid om alla internationella övningar.

Syftet är att det gemensamma mötet mellan republikens president och Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott i framtiden ska staka ut riktlinjer för deltagandet i övningar också på längre sikt för att stödja en långsiktig planering.

Vem som arrangerar den militära övningen eller av vilken art den är har i princip ingen inverkan på beslutsförfarandet. Deltagandet grundar sig framför allt på en bedömning från Försvarsmakten om hur nyttig övningen är med tanke på utvecklandet av Försvarsmaktens kapaciteter.

I lagen om Försvarsmakten finns inga särskilda bestämmelser om Försvarsmaktens internationella övningar. Det anses att övningar såväl nationellt som internationellt antingen i Finland eller utomlands ingår i alla Försvarsmaktens uppgifter.

I lagen om militär krishantering finns en särskild bestämmelse om utbildning och övningar med anknytning till krishantering. Enligt 6 § sörjer Försvarsmakten för den utbildning och de övningar som behövs för de färdigheter som den militära krishanteringen förutsätter. Finländska militära avdelningar kan delta i utbildning och övningar utomlands. Utbildning och övningar kan ordnas i Finland också för utländska militära avdelningar.

Enligt propositionen till lagen om militär krishantering är avsikten inte att begränsa kretsen av dem som ordnar utbildning och övningar. Utbildnings- och övningsaktiviteterna kan vara nationella, bilaterala eller multinationella och anordnas antingen av vissa länder eller av internationella organisationer. Enligt propositionen ansvarar Försvarsmakten för att de styrkor som är avsedda för krishanteringsuppdrag får utbildning som ger tillräcklig och ändamålsenlig kunskap och förmåga.

I 62 § värnpliktslagen föreskrivs om anordnande av tjänstgöring utomlands för de värnpliktiga. Enligt paragrafen kan en värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kortvarigt förordnas till tjänstgöring utomlands. Det gäller om han eller hon bl.a. deltar i utbildning för att ge färdigheter som den internationella militära krishanteringen förutsätter för de värnpliktiga som frivilligt sökt sådan utbildning, eller utför stöduppgifterna som hänför sig till sådan utbildning, eller deltar i sedvanlig fartygstjänstgöring utanför Finlands territorialvatten, eller med stöd av sitt uttryckliga samtycke deltar i en internationell militär övning som främjar det nationella försvaret.

5.2 Norge

Deltagande i militära övningar är inte särskilt lagreglerat i Norge. Av norsk grundlag följer att det är regeringen som fattar dylika beslut. I praktiken sker det genom att Försvarschefens övningsprogram presenteras i regeringen. Om det är fråga om övningar som kan uppfattas som politiskt kontroversiella kan det finnas skäl för en mer omständlig beslutsprocess med politisk inblandning.

Enligt norsk grundlag § 25 är regeringsmakten förbjuden att överlämna Försvaret i "fremmed makts tjenste". I teorin kan det tänkas sätta stopp för att överlåta kommando i samband med en övning. Liksom vid internationella operationer kan det tänkas att ett deltagande inte anses tjäna norska eller allierades rådande internationella intressen.

Försvarets övningsverksamhet behandlas i regeringen vid ingången till ett nytt budgetår. En beskrivning av övningsverksamheten är också inarbetad i Försvarsdepartementets styrningsdokument. Nya aktiviteter och större övningar (t.ex. Cold Response, Nato-övningen Noble Ledger och High Visibility Exercise 2018) liksom allierad övningsverksamhet i Finnmark avstäms i praktiken med Försvarsdepartementet innan de programmeras av Försvaret. I några sammanhang är departementet också med och stöttar Försvaret med själva anordnandet av övningen såsom att ingå avtal och arrangemang som krävs för att operera i ett land med vilket man inte har något SOFA-avtal.

Norge har inte gjort någon skillnad på övningsform och olika scenarier när det gäller beslutsprocessen.

5.3 Danmark

Det är i dansk grundlag (dansk grundlov § 19) fastlagt att ett folketingsbeslut krävs för att sända en dansk styrka utomlands i en internationell operation där det kan bli aktuellt att använda maktmedel mot en främmande makt.

När det däremot gäller den internationella övningsverksamheten fattas beslut av "Forsvaret og de olika vaern selv" inom de strategiska ramar som är fastlagda i det danska "forsvarforlig 2013–2017" (ungefär att jämföra med de svenska försvarsbesluten). Beroende på övningens karaktär kan det danska försvarsdepartementet/för-

svarsministern samt den danska regeringen också komma att involveras i beslutsprocessen.

5.4 Storbritannien

I Storbritannien är det Försvarsmakten (the Armed Forces) som beslutar om deltagande i övningar av olika slag. Försvarsmakten får dock vägledning av The Government's International Defence Engagement Strategy (IDES) som publicerades den 7 februari 2014 i ett gemensamt dokument undertecknat av försvars- och utrikesministrarna. IDES uppställer hur alla försvarsaktiviteter ska prioriteras i brist på väpnade operationer för att fokusera försvarsansträngningarna på de länder som är viktigast för Storbritanniens nationella intressen, och där man mest troligt uppnår önskad effekt. IDES täcker in fyra områden: Säkerhets- och icke väpnade operationer; Försvarsdiplomati; Försvars- och säkerhetsexport; Regional stabilitet, konfliktprevention, postkonflikt rekonstruktion och stabilisering.

Storbritannien har också upprättat ett organ, Defence Engagement Board med ett strategiskt ansvar att prioritera internationella försvarsengagemang, både geografiskt och tematiskt, och att besluta övergripande hur tillgängliga resurser ska användas och vilka förmågor som behövs. Organet ska peka ut färdriktningen och säkerställa att prioritering och genomförande sker i fas med tillgängliga medel. Organet bemannas av seniora företrädare för Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet gemensamt. Det innehåller också representanter från andra departement och ska ta vägledning av utrikes- och försvarsministrarna, Nationella säkerhetsrådet och den Nationelle säkerhetsrådgivaren.

5.5 Tyskland

Vid tyska Bundeswehrs deltagande vid utlandsövningar i andra Nato-länder beslutar generellt den aktuella försvarsgrenen/den militära organisationsenheten själv. I de fall som övningen är av politisk eller militärpolitisk relevans eller då deltagandet har en rättslig komplikation krävs ett godkännande av Försvarsdepartementet (BMVg). En avstämning kan i vissa fall också behöva ske med Utrikesdepartementet (AA) och Förbundskanslersämbetet

(BKA). Dessutom är det möjligt för Försvarsdepartementet att ge uppdrag om deltagande. Ett riksdags- eller regeringsbeslut behövs inte.

5.6 Polen

Polen har en lag från den 17 december 1998 som reglerar principerna för användning av de väpnade styrkorna utanför landet. I korthet innebär regelverket att försvarsministern eller Ministerrådet har mandat att fatta beslut att sända ut förband för deltagande i utbildningar/övningar utomlands. Regelverket gör inte någon skillnad på vilken typ av övningar som det rör sig om eller om det rör sig om övningar inom en Nato-, EU- eller annan struktur. Ansvar för förberedelse till deltagande i internationella övningar ligger i den polska försvarsmakten hos den operative befälhavaren, vilket motsvarar insatschefen (C Insats) i den svenska försvarsmakten.

5.7 Estland

Estland har en lag om internationellt militärt samarbete, som trädde i kraft den 15 april 2004. I lagens 10 § anges att Estland ska delta i internationella militära övningar syftande till internationellt militärt samarbete och förberedelse till nationellt försvar. Av 11 § framgår att beslut om att delta i internationella övningar fattas av försvarsministern på förslag av chefen för Försvarsmakten. Detta gäller oavsett slaget av övning eller om övningen äger rum inom en Nato-, EU- eller annan struktur.

5.8 Sammanfattning

Beslut om att sända trupp utomlands för utbildningsändamål och övning fattas i Finland genom att försvarsministern godkänner en årlig plan för internationella övningar. I Norge fattas beslut av regeringen, i praktiken genom att Försvarschefens övningsprogram presenteras i regeringen. I Danmark är det Försvarsmakten och de olika värnen själva som beslutar om övningsdeltagande inom de strategiska ramar som är fastlagda i fleråriga försvarsbeslut. I vissa

fall kan regeringen komma in i själva beslutsprocessen. Också i Storbritannien fattas beslut av Försvarsmakten med vägledning av ett prioriteringsdokument som beslutats av försvars- och utrikesministrarna.

Beslut om att sända trupp utomlands för övningar fattas i Tyskland av Försvarsmakten. I vissa fall krävs godkännanden av Försvarsdepartementet och avstämning med Utrikesdepartementet och Förbundskanslerämbetet. I Polen fattas beslut av Försvarsdepartementet eller Ministerrådet. Beslutsordningen i Estland innebär att det är försvarsministern som beslutar på förslag av chefen för Försvarsmakten.

I inget av tillfrågade länder är beslut att sända trupp utomlands för utbildning och övning en fråga för parlamentet. Det görs i regelverken heller inte någon skillnad på slaget av övning, t.ex. om övningen tar sikte på fredsfrämjande eller annan verksamhet.

6 Överväganden och förslag

Tidigare avsnitt har varit främst deskriptiva. I detta avsnitt redovisar utredningen sina bedömningar av insamlat material samt lämnar också sitt förslag till lagändring.

6.1 Regeringsformen och utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Utredningens bedömning: Regeringsformens begränsning av rätten att sända trupp utomlands tog inte sikte på utbildning och övning. Begreppet fredsfrämjande verksamhet är oprecist och olämpligt för att begränsa regeringens befogenhet. Rambeslut fyller en viktig uppgift.

Förarbetena till 15 kap. 16 § regeringsformen berör inte övningsverksamhet

Som framgått av avsnitt 3.1 är bakgrunden till det grundläggande kravet i regeringsformen på riksdagens medgivande för att sända svensk trupp utomlands inte tänkta utbildnings/övningssituationer utan skarpa insatser av olika slag. När det gällde att sända styrkor utomlands på begäran av FN ansågs dock att regeringen borde kunna besluta om det. Även detta borde dock enligt Grundlagberedningen (1972:15) kräva att riksdagen genom särskild lag, som anger förutsättningarna för åtgärden, gett regeringen bemyndigande att fatta beslut. Såväl för Författningsutredningen (SOU 1963:17) som för Grundlagberedningen var det inte känt att Sverige inom en framtid skulle komma att delta i övningar utomlands tillsammans med andra stater. Övningsverksamheten nämns därför

överhuvudtaget inte i dessa lagförarbeten. Den aktualiserades först, som framgått av avsnitt 3.2, genom samarbetet inom PFF.

Nuvarande lag har anpassats till en ny typ av internationella militära insatser

Som framgått av avsnitt 3.2 var PFF-samarbetet och strävandena mot en ny fredsordning för Europa ett viktigt skäl till den nuvarande lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. För att Sverige skulle kunna delta i "fredsbevarande" insatser, som uttrycket då lydde, ansågs det viktigt att kunna delta i övningar där bl.a. formerna för ledning, taktik och logistik utvecklades. Uttrycket "fredsfrämjande" infördes i den nuvarande lagen genom en lagändring (1996:402) som trädde i kraft den 1 juli 1996.

Orsaken var den förändrade karaktären på internationella militära insatser med FN-mandat, såsom den i f.d. Jugoslavien (IFOR), där avsikten var att med militära medel genomföra en fredsöverenskommelse. Övningar inom PFF antogs komma att bli inriktade på sådana insatser, och det förelåg ett intresse från svensk sida att kunna delta i sådana¹.

I "fredsfrämjande" inryms som nämnts i avsnitt 3.6 såväl "fredsbevarande" som "fredsframtvängande".

Begreppet "fredsfrämjande" kan innefatta många typer av övningar

Klart står att de flesta typer av övningar går att inordna under begreppet fredsfrämjande om övningsscenariot kopplas till en fredsfrämjande insats av något slag. Begreppet är som framgått av avsnitt 3.6 inte entydigt, och de flesta övningar som Sverige deltar i med länder inom EU eller Nato torde, så länge inte något annat anges i övningsscenariot, kunna betecknas som fredsfrämjande. Mot den bakgrunden är det knappast förvånande att vi inte funnit något exempel på en internationell övning där det ansetts behövt att inhämta riksdagens godkännande för att svensk militär personal ska få delta.

¹ Prop. 1995/96:37 s. 25.

Alla övningar synes alltså ha gått att inordna under begreppet fredsfrämjande. Detta är, som nämnts, heller inte förvånande mot bakgrund av att begreppet inte har någon klar definition. Samtidigt är det knappast tillfredsställande att en i lag stadgad inskränkning i regeringens befogenhet är så oprecis. Som framgått av kapitel 4 har långt ifrån alla internationella övningar som Sverige deltagit i ett uttalat fredsfrämjande scenario.

Ofta har den fredsfrämjande kopplingen varit att övningen syftat till att öka förmågan till interoperabilitet, vilket givetvis är en värdefull förmåga i exempelvis en Natoledd internationell militär insats under FN-mandat. Betonandet av att öva denna förmåga torde utifrån detta synsätt samtidigt kvalificera de flesta internationella övningar som fredsfrämjande, vilket kanske inte varit lagstiftarens tanke.

En gräns synes dock gå vid att övningsscenariot uttryckligen går ut på att solidaritetsklausulen i artikel 5 i Natos stadga träder i funktion. Någon sådan övning har, såvitt vi funnit, Sverige ännu inte deltagit i. Av utredningens kapitel 4 framgår att även min-röjningsövningar till sjöss och övningar i ubåtsräddning hänförs till fredsfrämjande övningar trots att dessa typer av övningar inte tillhör den typ som i första hand torde förknippas med fredsfrämjande. Å andra sidan ter det sig högst begripligt att det inte föresvävat regeringen att behöva inhämta riksdagens samtycke för denna typ av övningar. Detta ger ytterligare belägg för att inskränkningen till "fredsfrämjande verksamhet" inte är lyckad om man eftersträvar en tydlig gräns för regeringens befogenhet.

Rambesluten

I vår genomgång har vi kunnat se att regeringen bl.a. använder en typ av rambeslut, där regeringen uppställer de grundläggande villkoren för ett svenskt deltagande och även anger med vilka länder övningar får äga rum. Beslutsfattandet inom ramen överläts till Försvarmakten och kan t.ex. gälla att teckna avtal med mottagarlandet om allt från tillträde och deltagande i den enskilda övningen till medförande av vapen.

Rambesluten fyller en viktig praktisk funktion genom att de undviker att Försvarmakten måste återkomma till regeringen flera

gångar under en period trots att det rör sig om återkommande och nära nog identiska övningar. Genom denna ordning undviks också att Försvarsmakten måste gå till regeringen med en rad detaljfrågor som lämpligen beslutas av Försvarsmakten.

6.2 Ett nytt behov av övningar tillsammans med andra

Utredningens bedömning: Övningar tillsammans med andra stater torde komma att bli fler och inte bara avse fredsfrämjande verksamhet.

Som framgått av avsnitt 3.8 skedde från tidigt 2000-tal en förändring i svensk säkerhetspolitik, som kom att leda fram till Sveriges solidaritetsförklaring. Den formulerades i Försvarsberedningens rapport Säkerhet i samverkan från 2007 och beslutades av riksdagen 2009. Försvarsberedningen framhöll också vikten av att samarbeta internationellt för att få erfarenheter nödvändiga för att försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

Vikten av att samarbeta med andra och att öva tillsammans med andra länder framhölls ännu starkare i Försvarsberedningens rapporter 2013 och 2014 (se avsnitten 3.8.4 och 3.8.5). I den förstnämnda framhålls bl.a. betydelsen av att fortsätta samarbetet med såväl de nordiska länderna som med Nato, utan andra begränsningar än att samarbetet inte får innebära ömsesidiga försvarsförpliktelser. I den senare betonas bl.a. vikten av att i multinationella övningar öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare.

Det uttalas även att utvecklingen av övningar tillsammans med andra länder i första hand ska ha sin grund i samarbetet med de nordiska och baltiska staterna samt med Nato och USA. Såvitt vi kan förstå råder ett brett politiskt samförstånd om nu nämnda uttalanden. Uppenbart är också att det skulle vara svårt för Sverige att mot bakgrund av Försvarsmaktens begränsade resurser och en bibehållen ambition att delta i internationella militära insatser på egen hand åstadkomma övningar som går ut på att med stora förband försvara territorium (se avsnitt 3.9.3).

Övningar med andra stater kommer inte att avse bara fredsfrämjande verksamhet

Ambitionen att delta i multinationella övningar för att öva stridskraftsgemensamma operationer i ett högkonfliktscenario mot en kvalificerad motståndare är något annat än att delta i övningar som tar sikte på fredsfrämjande verksamhet av hittills känt slag.

När Försvarsberedningen betonar vikten av detta slag av övningar har det givetvis sin bakgrund i det förändrade säkerhetspolitiska läget (se avsnitt 3.8). Samtidigt kan konstateras att övningar tillsammans med andra länder utanför det rent fredsfrämjande konceptet väl ansluter till Försvarsmaktens uppgift enligt den försvarspolitiska inriktningen. I den anges, som framgått av avsnitt 3.9.1, att Försvarsmakten enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisation bl.a. ska försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet. Om den uppgiften ska tas på allvar krävs rimligen att Försvarsmakten deltar i övningar som svarar mot uppgiften.

Av svaren på våra frågor till Försvarsmakten har framgått att man är väl medveten om vikten av att delta i övningar som avser försvaret av eget territorium eller andra länders territorier inom Norden och EU. Våra intervjuer med befattningshavare vid de norska och finska ambassaderna i Sverige tyder också på att dessa länder anser det angeläget med övningar av detta slag.

Som framgått av avsnitt 3.8 uttalas i rapporten från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete att det för att öva stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare krävs en plattform för större multinationella övningar som i dag endast kan erbjudas av Nato. Rapporten talar i sammanhanget om övningar under artikel 5 i Natos stadga.

Vid intervjuer med personal vid Försvarsmakten och vid de finska och norska ambassaderna har även den förskjutning som skett i USA:s säkerhetspolitiska prioritering från Europa mot Asien framhållits som ett skäl för länder i Europa att ta ett ökat ansvar för säkerheten i Europa. Detta måste rimligen också avsätta spår i övningsverksamheten.

Av det som vi nu redovisat torde följa att internationella övningar i vilka Sverige deltar, och som inte tar sikte på enbart fredsfrämjande

scenarier, kommer att öka. I dessa fall kommer därför riksdagsbeslut att krävas om inte lagen ändras.

Hemvärnet

När det gäller hemvärnet måste även ett svenskt deltagande i utbildning/övning utomlands falla under lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Hemvärnets uppgifter är ju enbart nationella vilket gör att hemvärnsövningar generellt sett knappast kan falla under begreppet fredsfrämjande. Som rikshemvärnschefen pekat på finns det dock all anledning att övningar med Danmark och Norge får fortgå och utvecklas med stöd av regeringsbeslut. Även här är det fråga om övningar som knappast torde falla under begreppet fredsfrämjande.

6.3 Regeringens beslutsbefogenhet bör utvidgas

Förslag: Lagen bör ändras så att den står i bättre samklang med svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Flertalet länder gör, när det gäller beslutsbefogenheten, en skillnad mellan att sända trupp till internationella insatser och att sända trupp för att delta i internationella övningar. I det senare fallet ligger beslutanderätten hos regeringen eller hos landets försvarsmakt. Man gör inte som i Sverige någon skillnad på om övningen syftar till fredsfrämjande verksamhet eller har ett annat syfte.

Lagen har inte anpassats till förändringen i svensk säkerhetspolitik

Vid sidan av utvecklingen av internationella militära insatser under FN-mandat har, som vi redovisat i avsnitt 3.8, stora förändringar skett i svensk säkerhetspolitik från det senaste sekelskiftet. Detta hänger givetvis samman med förändringar i vår omvärld. Försvaret av det egna territoriet har betonats som en grundläggande uppgift för Försvarsmakten liksom behovet av att samverka med andra länder. Detta ställer också krav på gemensamma övningar vilket

det, som vi nyss visat, råder en bred politisk uppslutning kring. Uppenbart är att lagstiftningen inte anpassats till detta. Internationell övningsverksamhet är, som framgått, något som överhuvudtaget inte funnits i lagstiftarens tankar då krav på riksdagens medgivande ställts upp i regeringsformen för att få sända svenska väpnade styrkor utomlands. Lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet har anpassats till utvecklingen mot robusta internationella militära insatser men inte mot behovet av att tillsammans med andra länder med stora förband öva högkonfliktscenarier som syftar till att öka förmågan att försvara det egna landet.

Lagen bör ändras

Om denna typ av övningar, som nu från brett politiskt håll lyfts fram som angelägna, ska bli verklighet i någon omfattning är det givetvis angeläget att lagstiftningen anpassas till det. I annat fall skulle följden bli att regeringen, med det arbete i form av propositionsskrivande och tidsåtgång som blir följden, tvingas gå till riksdagen i ett betydande antal fall om övningar som det råder stor politisk enighet om. Som Försvarsmakten påpekat kan ett svenskt deltagande i en internationell övning ibland kräva ett snabbt beslut, vilket torde vara svårt att åstadkomma med en ordning som kräver riksdagens medgivande. Vi anser av dessa skäl att lagen bör ändras så att regeringens befogenhet att fatta beslut täcker in även denna typ av övningar.

6.4 Hur bör regeringens befogenhet utvidgas?

Förslag: Regeringen bör ha befogenhet att besluta om ett svenskt deltagande i internationella övningar utan någon inskränkning.

Lagen har, som vi nämnt, anpassats till de övningar som numera sker inom PFF-samarbetet och avser fredsfrämjande verksamhet med den förändring mot robusta insatser som numera skett i internationella militära insatser. Den har däremot inte anpassats till den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen. Försvarsmakten har uttalat att man, för att fullgöra de uppgifter som Försvarsbered-

ningen i sin Rapport 2014:20 framhållit, har behov av att delta i multinationella övningar som tar sikte på högkonfliktnivåer utöver fredsfrämjande scenarier. Försvarsmakten har även pekat på ett antal övningar som man ser det önskvärt att delta i men där scenariot begränsar möjligheten att delta för svenska förband.

Tänkbara lösningar

Frågan är då hur nuvarande lag om övningsverksamhet behöver anpassas för att bättre svara mot dagens förhållanden. Nuvarande begränsning i regeringens befogenhet att besluta om svenskt övningsdeltagande är knuten till en viss typ av "fredsfrämjande" verksamhet. Att utvidga detta begrepp till att exempelvis uttryckligen, utöver fredsfrämjande verksamhet, även avse "högintensiva väpnade konflikter" är möjligt, men skulle inte innebära annat än att befogenheten omfattar alla typer av övningar. Andra tänkbara lösningar är att utforma regeringens beslutsbefogenhet till att endast omfatta vissa geografiska områden, t.ex. Norden eller Europa eller till att avse vissa uppräknade länder. Även detta är möjligt, men frågan är om det är ändamålsenligt. En uppräkning av det slaget skulle ju kräva att vissa länder och områden utesluts trots att de vid en förändring av t.ex. det säkerhetspolitiska läget eller de disponibla resurserna skulle kunna bli aktuella för samövning med svenska förband. En sådan uppräkning torde även kunna anses vara utrikespolitiskt utmanande.

Inskränkningen till fredsfrämjande verksamhet bör tas bort

Vidare måste en rimlig utgångspunkt vara att regeringen i Sverige, som ju på samma sätt som i andra demokratiska stater är verkställare av landets säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, bör ha förtroendet att avgöra med vilka länder och i vilka områden svenska styrkor ska öva. Som framgått av vår redovisning av hur motsvarande beslutsbefogenhet ser ut i andra länder (kapitel 5) är det regeringen eller försvarsmakten som beslutar. Normalt blandas inte parlamenten in i sådana frågor. Det är svårt att se varför Sverige ska se annorlunda på regeringens beslutsbefogenhet.

Vår uppfattning är därför att det är mest ändamålsenligt att ta bort inskränkningen till fredsfrämjande verksamhet i lagen och att regeringen ska ges befogenhet att besluta om ett svenskt deltagande i alla typer av övningar utan inskränkning. En sådan lösning skulle också uppfylla kravet på tydlighet och precision som bör finnas i en till regeringen med stöd av grundlag delegerad befogenhet.

7 Konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sitt förslag. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering. Av 15 § följer också att, om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt utredningens direktiv ska vi särskilt bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

7.1 Bedömning

Utredningens bedömning: Förslaget innebär att regeringen kan fatta beslut om att sända en truppstyrka utomlands för alla typer av utbildning och inte enbart sådan som avser fredsfrämjande verksamhet. Härigenom undviks att riksdagen i ett förmodligen inte obetydligt antal fall behöver fatta beslut om ett svenskt deltagande. Förslaget torde därmed komma att innebära såväl en arbetsbesparing som en tidsvinst och därmed också en kostnadsbesparing jämfört med vad nuvarande regler skulle innebära.

Vårt förslag syftar till att anpassa lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet till de behov som finns utifrån Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik.

Vi föreslår att regeringens befogenhet att sända en väpnad styrka för utbildning utomlands ska omfatta alla slag av övningar och inte, vilket nu är fallet, enbart sådana som avser fredsfrämjande verksamhet. Som framgått av kapitel 3 råder det stor politisk enighet om att övningar som avser ett högkonfliktscenario med deltagande av större förband från bl.a. Natoländer bör öka.

Denna typ av övningar ryms normalt inte inom ett fredsfrämjande scenario vilket, om inte lagen ändras, skulle innebära att det är riksdagen som i ett förmodligen inte obetydligt antal fall skulle ha att besluta om ett svenskt deltagande. Eftersom ett riksdagsbeslut är mera arbets- och tidskrävande jämfört med ett regeringsbeslut torde vårt förslag komma att innebära såväl en arbetsbesparing som en tidsvinst och därmed även en kostnadsbesparing. Hur stor är svårt att ange eftersom det i dag inte är möjligt att bedöma hur många övningar utanför den fredsfrämjande kategorin som Sverige kommer att delta i. En annan gynnsam konsekvens av ett snabbare beslutsfattande är att Sverige inte tvingas tacka nej till angelägna övningar därför att riksdagens medgivande inte hinner hämtas in.

Såvitt vi kan bedöma får förslaget inte några andra konsekvenser av det slag som vi är skyldiga att beakta.

Kommittédirektiv 2014:96

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att anpassa lagen till de behov som finns utifrån Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma behovet av förändringar i lagen med anledning av Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2015.

Uppdraget att se över lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen krävs riksdagens medgivande för att sända svenska väpnade styrkor utomlands, om inte detta följer av en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt eller är medgett i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden.

Riksdagen har i två lagar delegerat beslutanderätten till regeringen: lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet.

I lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands regleras fall då en begäran om att bidra med en väpnad styrka till en fredsbevarande insats har kommit från FN eller beslut har fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Utredningsuppdraget omfattar inte denna lag.

Enligt lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Med utbildning avses även övningar.

De försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningarna har förändrats sedan 1994. Grunden för vår säkerhetspolitik är att söka säkerhet i samarbete med andra länder. Det starkaste uttrycket för detta är den solidaritetsförklaring som antogs av riksdagen 2009 (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). I solidaritetsförklaringen sägs att Sverige ska ha förmågan att ge och ta emot militärt stöd. Denna förmåga måste övas för att kunna ha någon trovärdighet. Samtidigt har även svensk försvarspolitik förändrats. Försvarsreformen syftar till att skapa ett försvar bestående av tillgängliga och användbara förband som är redo att nyttjas här och nu, enskilt och tillsammans med andra, till försvar av Sverige och svenska intressen inom landet, i vårt närområde och globalt.

Skapande och vidmakthållande av en sådan förmåga kräver utbildning, övning och planläggning. En central del i detta utgörs av kvalificerad övningsverksamhet. För att uppnå en förmåga att möta kvalificerade hot krävs kvalificerade och komplexa övningar, även i högre förbandsnivåer. Det är därför angeläget med internationell samverkan när det gäller kvalificerad övningsverksamhet för att i större förband öva högre konfliktnivåer. Det gäller även för att upprätthålla förmågan att enskilt försvara Sverige. Försvarsberedningen konstaterade i sin rapport Vägval i en globaliserad värld, Ds 2013:33, att det finns skäl att utifrån det nordiska samarbetet se över regelverket för övningsdeltagande till att också omfatta verksamhet som inte enbart bygger på fredsfrämjande scenarier.

Sammantaget finns det alltså anledning att överväga om bemyndigandet i lagen även fortsättningsvis ska avse utbildning och övning för fredsfrämjande verksamhet eller om det ska utvidgas och i så fall på vilket sätt. Utifrån den grundlagsreglerade kompetensfördelning som finns mellan riksdagen och regeringen är det

angeläget att lagregleringen av regeringens mandat att sända en väpnad styrka för utbildning utomlands är entydig.

Utredaren ska

- ta ställning till hur lagstiftningen bör utformas för att svara mot de förändrade säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningarna,
- bedöma vilka ytterligare förtydliganden som kan behövas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även särskilt bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra organ, särskilt Försvarsmakten.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2015.

(Försvarsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2014-09-15

F62014:01/2014/09

Bilaga 1

**Deltagande med väpnad styrka i utbildning
utomlands**

Försvarmakten

F6 2014:01

Särskild utredare Runar Viksten

Sekreterare Fredrik Rosengren

Telefon 08-405 15 75

Mobil 0733-62 91 09

E-post Fredrik.Rosengren@regeringskansliet.se

Frågelista till Försvarmakten

Mot bakgrund av bl.a. den övergripande inriktningen i det senaste försvarsbeslutet att Försvarmakten ska bidra till målen för vår säkerhet och till målet för det militära försvaret genom att enskilt eller tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer bl.a. försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet och mot bakgrund av bl.a. uttalandet i Förvarsberedningens rapport 2014:20 att internationellt övningsarbete är en förutsättning för att utveckla förmågan att verka tillsammans med andra och att endast större multinationella övningar kan generera den komplexitet som krävs för att öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare önskar jag svar med motiveringar på följande frågor:

1. Anser Försvarmakten att det är av värde att kunna delta i övningar utanför Sverige tillsammans med andra länder där syftet är försvar i ett högkonfliktscenario mot en kvalificerad motståndare och inte fredsfrämjande verksamhet?
2. Förekommer det i dag några övningar där svenska officerare får träning i att föra förband på nivån över bataljonsstridsgrupp?
3. Rymmer den typ av övningar som beredningen talar om inom scenarier som kan betecknas som "fredsfrämjande"?
4. Förekommer denna typ av övningar regelbundet inom Nato?
5. Finns det några återkommande multinationella övningar utanför det fredsfrämjande scenariot som Försvarmakten anser att det vore av värde för Sverige att kunna delta i?
6. Finns det några konkreta planer hos Försvarmakten på att tillsammans med annat land/ andra länder åstadkomma övningar som syftar till att försvara eget territorium mot en kvalificerad motståndare?
7. Anser Försvarmakten att svenskt deltagande i multinationella övningar utanför ett fredsfrämjande scenario kommer att öka inom den framtid som kan överblickas.

Runar Viksten

Postadress
103 33 StockholmBesöksadress
Karlavägen 100

Telefonväxel



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

2014-08-25

FÖ 2014:01/2014/2

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands

Fö 2014:01

De Nordiska ländernas Finland, Norge
och Danmark Ambassader till Sverige

Utredare
Runar Viksten

Sekreterare
Fredrik Rosengren
Telefon +46 (0) 8-405 15 75
Mobil +46 (0) 72-518 78 46
E-post Fredrik.Rosengren@regeringskansliet.se

Frågor om på vilken nationell nivå beslut om deltagande med väpnad styrka i utbildningar/övningar utomlands

För närvarande gäller i Sverige enligt lagen (1994: 588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet att regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning/övning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Enligt direktiv (2014:96) vill regeringen nu utreda om det finns skäl att se över regelverket för övningsdeltagande till att också avse verksamhet som inte enbart bygger på fredsfrämjande scenarier. I direktiven hänvisas till Försvarsberedningens rapport 2013: 33 som särskilt lyfter fram det nordiska samarbetet i sammanhanget.

Mot bakgrund av detta är jag tacksam om jag genom den finska/norska/danska beskickningen till Sverige får svar på frågan om på vilken nivå Finland/Norge/Danmark beslutar om att delta i internationella övningar. Är det Riksdagen, regeringen eller Försvarsmakten som beslutar? Görs det någon skillnad på vilken typ av övningar det rör sig om (t.ex. om det rör sig om övningar med anknytning till samarbetet i FN, OSSE eller Nato/PFP eller rör sig om andra övningar).

Om beslutsfattandet är reglerat i lag tar jag gärna del av författningstexten och förekommande lagmotiv. Jag tar också gärna del av hur man från finsk/norsk/dansk sida ser på möjligheten till internationell samverkan när det gäller kvalificerad övningsverksamhet inte minst för att i större förband öva högre konfliktnivåer.

Givetvis är jag tacksam om de frågor jag ställt besvaras i skrift, men jag skulle också tillsammans med min sekreterare Fredrik Rosengren gärna vilja träffa den finska/norska/danska försvarsattachén för att prata om dessa saker.

2

Det vore bra om ett sådant möte kan ske relativt snart och jag är tacksam om någon vid danska ambassaden tar kontakt med mig eller Fredrik Rosengren för att hitta en lämplig tidpunkt.

Med vänlig hälsning

Runar Viksten
Särskild utredare



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2014-08-25

FÖ 2014:01/2014/3

**Deltagande med väpnad styrka i utbildning
utomlands**

Fö 2014:01

Tysklands, Polens, Nederländernas,
Storbritanniens, Estlands Ambassader till
Sverige

Utredare
Runar Viksten

Sekreterare
Fredrik Rosengren
Telefon +46 (0) 8-405 15 75
Mobil +46 (0) 72-518 78 46
E-post Fredrik.Rosengren@regeringskansliet.se

**Frågor om på vilken nationell nivå beslut om deltagande med väpnad styrka i
utbildningar/övningar utomlands**

För närvarande gäller i Sverige enligt lagen (1994: 588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet att regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning/övning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Enligt direktiv (2014:96) vill regeringen nu utreda om det finns skäl att se över regelverket för övningsdeltagande till att också avse verksamhet som inte enbart bygger på fredsfrämjande scenarier.

Mot bakgrund av detta är jag tacksam om jag genom den tyska/polska/nederländska/brittiska/estniska beskickningen till Sverige får svar på frågan om på vilken nivå Tyskland/Polen/Nederländerna/Storbritannien/Estland beslutar om att delta i internationella övningar. Är det Riksdagen, regeringen eller Försvarsmakten som beslutar? Görs det någon skillnad på vilken typ av övningar det rör sig om (t.ex. om det rör sig om övningar med anknytning till samarbetet i FN, OSSE eller Nato/PFP eller rör sig om andra övningar).

Om beslutsfattandet är reglerat i lag tar jag gärna del av författningstexten och förekommande lagmotiv.

Utredningen arbetar under stor tidspress och jag är tacksam om ovanstående frågor besvaras skriftligen senast den 1 oktober 2014.

Med vänlig hälsning

Runar Viksten
Särskild utredare

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]