

Ds 2014:20

Försvaret av Sverige

Starkare försvar för en osäker tid



REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet

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

Omslag: Regeringskansliets standard.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24119-6
ISSN 0284-6012

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Missiv | 7 |
| 1 Inledning | 11 |
| 2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter | 15 |
| 2.1 Den ryska aggressionen mot Ukraina | 16 |
| 3 Svensk säkerhetspolitik | 23 |
| 3.1 Målen för vår säkerhet | 23 |
| 3.2 Svensk säkerhetspolitik | 24 |
| 4 Förmåge- och teknikutveckling | 27 |
| 4.1 Förmågeutveckling i omvärlden..... | 28 |
| 4.2 Konfliktmönster | 30 |
| 4.3 Cybersäkerhet | 32 |
| 5 Försvarspolitiska utgångspunkter | 37 |
| 5.1 Förmåga till väpnad strid..... | 39 |
| 5.2 Försvarsplanering..... | 41 |
| 5.3 Operationer | 42 |
| 6 Målet för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter | 45 |
| 7 Beredskaps- och tillgänglighetskrav | 49 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7.1 | Tillgänglighetskrav i fredstid | 49 |
| 7.2 | Beredskapskrav | 51 |
| 8 | Utvecklingen av krigsförbanden..... | 53 |
| 8.1 | Krigsförband..... | 54 |
| 8.2 | Personal- och förbandsreserv | 57 |
| 8.3 | Flygstridskrafterna | 57 |
| 8.4 | Marinstridskrafterna..... | 60 |
| 8.5 | Arméstridskrafterna | 62 |
| 8.6 | Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter..... | 65 |
| 9 | Utvecklingen av personalförsörjningen | 67 |
| 9.1 | Ökad operativ förmåga – en ny grundutbildning..... | 69 |
| 9.2 | Fler kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän | 72 |
| 9.3 | Officersförsörjningen | 72 |
| 9.4 | Civila tjänstegrupper | 77 |
| 9.5 | Frivilliga försvarsorganisationer | 77 |
| 10 | Utvecklingen av materiel- och logistikförsörjningen | 79 |
| 10.1 | Principer för materielförsörjning | 80 |
| 10.2 | Bättre process för materielinvesteringar | 81 |
| 10.3 | Försvarsmaterielmarknaden..... | 83 |
| 10.4 | Väsentliga säkerhetsintressen | 84 |
| 10.5 | Forskning och utveckling | 85 |
| 11 | Utvecklingen av försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten..... | 87 |
| 11.1 | Svenska försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten..... | 89 |

| | | |
|-----------------|--|------------|
| 12 | Resurser och utvecklad styrning..... | 101 |
| 12.1 | Försvarsmaktsorganisation 2016..... | 102 |
| 13 | Inriktning för det civila försvaret | 105 |
| 13.1 | Målet för det civila försvaret | 106 |
| 13.2 | Planering för ett civilt försvar | 106 |
| 13.3 | Meranvändande av civila resurser..... | 110 |
| 14 | Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället..... | 111 |
| Bilaga 1 | Avvikande uppfattning Peter Hultqvist, Urban Ahlin, Åsa Lindestam (S) | 115 |
| Bilaga 2 | Avvikande uppfattning Peter Rådberg (MP)..... | 117 |
| Bilaga 3 | Avvikande uppfattning Allan Widman (FP)..... | 121 |
| Bilaga 4 | Avvikande uppfattning Mikael Jansson (SD)..... | 123 |
| Bilaga 5 | Avvikande uppfattning Torbjörn Björlund (V)..... | 139 |
| Bilaga 6 | Avvikande uppfattning Mikael Oscarsson (KD) | 147 |
| Bilaga 7 | Avvikande uppfattning Peter Hultqvist, Urban Ahlin, Åsa Lindestam (S), Peter Rådberg (M), Torbjörn Björlund (V) | 149 |

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Karin Enström

Försvaret av Sverige

Starkare försvar för en osäker tid

Den 11 juli 2013 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Karin Enström, att följande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

Med utgångspunkt i Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport, *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013: 33), ska Försvarsberedningen analysera det svenska försvaret och lämna förslag för perioden efter 2015. Förslagen ska fullfölja den inriktning för försvaret som lades fast av riksdagen 2009. Det inkluderar bland annat en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter. Förslagen ska beakta förmågeutvecklingen i omvärlden och eventuella konsekvenser för insatsorganisationen samt förhålla sig till

utvecklingen av de samarbeten som Sverige deltar i. Vidare ska behov av justeringar inom personalförsörjningssystemet övervägas.

Analys och förslag till inriktning ska lämnas för det civila försvaret. Försvarsmaktens behov av stöd från civila verksamheter, vid höjd beredskap och krig, ska inkluderas.

Med utgångspunkt i ansvarsprincipen och i enlighet med de principer som läggs fast i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr 2008/09:292) ska dessutom Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer analyseras.

Vidare ska Försvarsberedningen redovisa konsekvenser av förslag inklusive bedömda kostnader och möjliga effektiviseringar och rationaliseringar i syfte att möta eventuella ökade kostnader.

Försvarsberedningen ska samverka med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer. Försvarsberedningens rapport ska redovisas senast den 31 mars 2014.

Den 4 mars 2014 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Karin Enström, att:

Försvarsberedningen ges förlängd tid för denna redovisning till den 15 maj 2014 i syfte att beredningen ska kompletta med en säkerhetspolitisk bedömning utifrån den senaste händelseutvecklingen i Ukraina och Rysslands agerande därvid.

I enlighet med dessa anvisningar lämnar Försvarsberedningen denna rapport.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Cecilia Widegren (M) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Urban Ahlin (S), riksdagsledamoten Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Åsa Lindestam (S), riksdagsledamoten Sofia Arkelsten (M), riksdagsledamoten Hans Wallmark (M), riksdagsledamoten Peter Rådberg (MP), riksdagsledamoten Allan Widman (FP), riksdagsledamoten Staffan Danielsson (C), riksdagsledamoten Mikael Jansson (SD), riksdagsledamoten Torbjörn Björlund (V) och riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD)

Departementsrådet Peter Bringle, utrikesrådet Torbjörn Sohlström, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Eva Hagwall har varit sakkunniga i Försvarsberedningens arbete.

Ämnesrådet Fredrik Wetterqvist, generalmajoren Dennis Gyllensporre och överdirektören Nils Svartz har varit experter i beredningen.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med kanslirådet Åsa Anclair, kanslirådet Robert Ihrfors och departementssekreteraren Tor-Björn Åstrand som sekreterare samt Sabina Österlund som assistent.

Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för Regeringskansliet och myndigheter. Därtill har Försvarsberedningen inhämtat information under resor till ett antal länder och genomfört offentliga utfrågningar. I enlighet med anvisningarna har Försvarsberedningen samverkat med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Peter Hultqvist (S), Urban Ahlin (S), Åsa Lindestam (S), Peter Rådberg (MP), Allan Widman (FP), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V) och Mikael Oscarsson (KD) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 1, 2, 3, 4, 5, 6 och 7.

Stockholm den 15 maj 2014



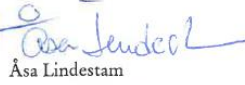
Cecilia Widegren



Urban Ahlin



Peter Hultqvist



Åsa Lindestam



Sofia Arkelsten



Hans Wallmark



Peter Rådberg



Allan Widman



Staffan Danielsson



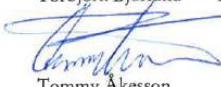
Mikael Jansson



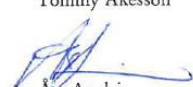
Torbjörn Björklund



Mikael Oscarsson



Tommy Åkesson



Åsa Anclair



Robert Ihrfors



Tor-Björn Åstrand

1 Inledning

Globaliseringen fortsätter att skapa nya möjligheter och utmaningar. Kärnan i globaliseringen är handelsflöden. Med globalisering menas i vid mening ökad handel, gränsöverskridande investeringar och kapitalflöden samt utbyte av information och teknologi mellan länder. Det ökade handelsutbytet och de nya möjligheter som den digitala informationsteknologin har skapat har på många sätt förändrat världen.

De globala trenderna pekar mot att osäkerheten avseende hur det internationella systemet utvecklas framöver är stor. Förändrade realpolitiska förhållanden, framförallt den ryska aggressionen mot Ukraina, ökat flödesberoende, sociala förändringar till följd av globaliseringen tillsammans med ekonomiska och begynnande ekologiska utmaningar kan utgöra incitament till ökat samarbete, men mer troligt är att instabiliteten i det internationella systemet och konkurrens mellan olika aktörer ökar. Samtidigt kommer problem till följd av snabba politiska och sociala förändringar att ställa höga krav på beslutsfattande och krishantering framöver.

Utvecklingen inom teknik, vetenskap, ekonomi och säkerhetspolitik går allt snabbare. Skeenden kan utvecklas mycket hastigt. Kontakterna mellan människor genom de digitala medierna gör att tankar och idéer kan utbytas och aktiviteter påbörjas på ett sätt som tidigare inte var möjligt. En lokal händelse kan snabbt få vittgående och oförutsedda konsekvenser i en helt annan del av världen.

Religiösa, etniska och nationalistiska åsikter kan komma att stärkas i vissa delar av världen liksom sociala motsättningar grundade i en ojämlik fördelning av resurserna. Med ökat välstånd och ökad befolkning kommer behovet av resurser också att öka. Klimatförändringarna påverkar i delar av världen de grundläggande

livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt.

Den säkerhetspolitiska miljön förändras av den teknologiska och demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på strategiska resurser t.ex. energi, beroendet och utvecklingen av flöden, konsekvenserna av migration samt urbanisering och klimatförändringar.

Den globala utvecklingen präglas av en pågående ekonomisk tyngdpunktsförskjutning i riktning mot östra och södra Asien. Kina och Indien har fått ökade möjligheter till inflytande och påverkan både internationellt och regionalt. Kina bedöms bidra med ungefär en tredjedel av den globala tillväxten 2025, långt mer än någon annan ekonomi. Som en följd av denna utveckling har USA ombalanserat säkerhetspolitiskt mot Asien och Stilla havet. USA är fortsatt engagerad i Europas säkerhet och den transatlantiska länken.

Osäkerheten kring utvecklingen i områden som Mellanöstern, delar av Afrika och Asien påverkar den globala säkerhetspolitiska miljön. Det kommer under överskådlig tid att fortsatt finnas ett behov av bl.a. bistånd och bidrag till fredsfrämjande operationer i t.ex. Afrika och Mellanöstern.

Kina och Ryssland, men även andra länder, ifrågasätter till del de värderingar som bl.a. medlemsländerna inom Europeiska unionen (EU) omfattar och funnit enighet kring, t.ex. demokrati och mänskliga rättigheter. Ryssland eftersträvar en internationell ordning med flera maktcentra där Ryssland vill vara ett. Att vara en stormakt är av stor vikt för den ryska politiska ledningen och för dess legitimitet inom landet.

Försvarsberedningen är ödmjuk inför att bedöma utvecklingen i framtiden och väl medveten om att det kommer att uppstå oförutsedda händelseförlopp. Trots det måste det göras bedömningar och dras konsekvenser av dessa, för att kunna inrikta den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Utmaningarna är till sin natur gränsöverskridande och ofta globala. Snabbheten i utvecklingen och i skeenden är tydlig. Detta stärker behovet av att bygga säkerhet tillsammans med andra. För att kunna hantera utvecklingen i en föränderlig värld måste den svenska försvars- och säkerhetspolitiken medge ett flexibelt agerande.

Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot- och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhetspolitiken inbegriper en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och det samlade försvaret. Kraven på kunskap i bredaste bemärkelse ökar. Det är viktigt att ha kunskap och rätt kunna bedöma utvecklingen i en värld av tilltagande osäkerhet.

Att stärka samhällets säkerhet är en angelägenhet för flera aktörer; individer, företag, organisationer, kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. Vi bär gemensamt ansvaret för vår säkerhet. Det som görs internationellt för att möta dagens hot, Sveriges aktiva medverkan i exempelvis Förenta nationerna (FN), EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse), liksom vårt samarbete med Nato och i Norden, stärker också vår säkerhet. Det är viktigt att det fortsatta arbetet med att stärka Sveriges säkerhet tar sin utgångspunkt i en samlad syn på målen för, och hoten mot vår säkerhet, samt på våra medel för att stärka denna. Det kontinuerliga arbetet ska vara organiserat så att en helhetssyn på säkerhet främjas och skapar förutsättningar för att ta tillvara synergier och undvika onödig dubblering av aktörer och verksamheter. Förmågan till civil-militär samverkan är central i detta. En utvecklad syn på säkerhet ställer höga krav på hur vi analyserar, inriktar och följer upp den verksamhet som sammantaget stärker Sveriges säkerhet. Strategiskt arbete utvecklar steg för steg Sveriges säkerhet.

De globala utmaningarna och hoten, inklusive situationen i vårt närområde, teknikutvecklingen och den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen, understryker behovet av att fullfölja den inriktning för försvaret som lades fast av riksdagen 2009. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, tydliggör behovet av krigsförband med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism. Försvarsberedningen menar att den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden.

2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

I den senaste säkerhetspolitiska rapporten, *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33), redogör Försvarsberedningen för sin syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen. Med utgångspunkt i den tidigare presenterade säkerhetspolitiska rapporten har Försvarsberedningen gjort en kompletterande säkerhetspolitisk analys utifrån händelseutvecklingen i Ukraina och Rysslands agerande därvid.

Den globaliserade världen, med den i grunden positiva utvecklingen den medför, ställer oss inför nya utmaningar. Den fortsatta globaliseringen, tillsammans med geopolitiska realiteter leder till en förändrad säkerhetspolitisk dynamik. Förändringar kan uppstå plötsligt och skeenden utvecklas allt snabbare. En lokal händelse kan snabbt få vittgående och oförutsedda konsekvenser i en helt annan del av världen. Jämfört med Försvarsberedningens tidigare omvärldsanalys 2007, *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46) konstaterar Försvarsberedningen att utvecklingen idag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar.

Problem till följd av snabba politiska och sociala förändringar kommer att ställa höga krav på beslutsfattande och krishantering framöver. Begränsade resurser, t.ex. vatten, energi, mat och odlingsbar mark, kommer att öka risken för konflikter. Många av utmaningarna är gränslösa till sin natur. Mellanöstern och Sydasien står inför flera interna och externa problem. Ett alltmer multipolärt Asien, utan en etablerad regional säkerhetsstruktur som kan hantera uppkommande spänningar, är riskfyllt. Afrika söder om Sahara och delar av Asien kommer att ha problem med svaga stater. Samtidigt kommer Asiens växande ekonomiska, militära och politiska makt att vara av avgörande betydelse för den globala

säkerhetspolitiska utvecklingen. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2013 ligger fast vad gäller den globala utvecklingen. Den säkerhetspolitiska miljön i Europa har emellertid förändrats som ett resultat av den ryska aggressionen mot Ukraina.

2.1 Den ryska aggressionen mot Ukraina

Den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim är den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan. Rysslands agerande är ett brott mot folkrätten och bilaterala åtaganden. Grundläggande principer som stater rätt till territoriell integritet och politiskt oberoende samt FN-stadgans våldsförbud, har nonchalerats. Den ryska politiska ledningen har visat sig vara oberäknelig. Vi kan inte acceptera att aggression ändrar Europas gränser.

Den ryska aggressionen pågår, en fullständig analys av dess konsekvenser för vår omvärldsbedömning kan ännu inte göras. Redan nu kan vi dock konstatera att vår syn på Rysslands politiska intentioner måste förändras och därmed även vår syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen. Utvecklingen får negativa konsekvenser såväl regionalt som globalt. Händelseutvecklingen förstärker beredningens bedömning att utvecklingen jämfört med tidigare sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar.

Försvarsberedningen konstaterade 2007 att i utrikespolitiskt hänseende skulle det ryska agerandet mot länder som ingick i Sovjetunionen att vara ett lackmustest på vilken väg Ryssland skulle välja. Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren skulle definiera vår syn på Ryssland. Försvarsberedningen framhöll i den säkerhetspolitiska rapporten 2013 att Georgienkonflikten 2008 visade att den ryska tröskeln för att använda militärt våld hade sänkts i Rysslands omedelbara närområde, men att den varierade med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall. Den ryska aggressionen mot Ukraina visar att tröskeln är än lägre, i alla fall mot före detta sovjetrepubliker i det egna närområdet som inte är medlemmar i Nato eller Europeiska unionen (EU).

Det ryska agerandet befäster bilden av en statsledning med en ökande ambition att bygga upp Ryssland till en stormakt, med kontroll över så stora delar av före detta Sovjetunionen som möjligt bl.a. genom att använda sig av ryska befolkningsgrupper i utlandet för att hävda ryska intressen. Detta kommer fortsatt att vara den centrala ledstjärnan för rysk utrikespolitik under nuvarande ledning. Det ryska agerandet förstärker intrycket av att Ryssland under nuvarande ledning är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen även om detta medför kraftigt negativa reaktioner från omvärlden och att det försvagar den ryska ekonomin. Känsligheten för internationell kritik och sanktioner begränsas av att den ryska ledningen allt tydligare betonar landets strategiska avskildhet och särskilda roll.

Försvarsberedningens bedömning är att de ryska bevekelsegrunderna för aggressionen mot Ukraina är mångfacetterade. En kan vara att den ryska statsledningen vill visa styrka och handlingskraft inför den egna befolkningen. En annan bevekelsegrund kan vara den ryska ambitionen att hindra ett ukrainskt närmande till EU och Nato. Istället vill Ryssland knyta Ukraina till sig genom Rysslandsdominerade regionala samarbetsprojekt t.ex. tullunionen inom ramen för det Euroasiatiska ekonomiska samarbetet samt den planerade Euroasiatiska ekonomiska unionen. Ryssland tillmäter också marinbasen på Krim stor strategisk betydelse. Ryssland förbehåller sig rätten att styra över andra länders säkerhetspolitiska vägval, vilket är helt oacceptabelt.

De folkliga protesterna på Majdantorget i Kiev gav uttryck för en önskan om ett närmande till väst och det europeiska samarbetet inom EU. Genom sitt agerande mot Ukraina signalerar den ryska statsledningen att händelser som de på Majdantorget i Kiev aldrig kommer att tillåtas i Moskva samtidigt som det försvårar för den nya ukrainska ledningen att föra landet mot stabil demokrati, reformer och närmare europeisk eller euroatlantisk integration. Försvarsberedningen bedömer att målet för den ryska destabiliseringen av Ukraina inte i första hand är territoriell kontroll av Ukraina utan politisk kontroll över Kiev.

Aggressionen mot Ukraina visar på rysk förmåga att kombinera användningen av militära maktmedel med en bred palett av andra

maktmedel bl.a. ekonomiska påtryckningsmedel inklusive energisektorn och handel, propaganda, historieförfalskning och kvalificerade informationsoperationer. Ekonomiska påtryckningar har följts av militära operationer som backats upp av förljugna folkrättsliga resonemang och ackompanjerats av en propagandaapparat som byggt inrikespolitiskt stöd och fördjupat polariseringen i det ukrainska samhället.

Aggressionen får negativa ekonomiska konsekvenser för Ryssland. Ryssland brottas sedan tidigare med en rad allvarliga problem. Samhällsekonomin lider av en omfattande korruption. Infrastrukturen är eftersatt och investeringarna i densamma är begränsade, den demografiska utvecklingen är problematisk och de sociala och ekonomiska klyftorna i samhället ökar. Det stora beroendet av energiexport, särskilt för statsbudgeten, gör den ryska ekonomin sårbar. Om de ekonomiska konsekvenserna av aggressionen mot Ukraina blir kännbart för bredare grupper i Ryssland skulle utvecklingen på lång sikt kunna innebära ett potentiellt inrikespolitiskt tryck på den ryska statsledningen. Den ryska ledningen är samtidigt beredd att göra ekonomiska uppoffringar för att säkerställa sina säkerhetspolitiska målsättningar. Satsningarna på de väpnade styrkorna har brett stöd hos befolkningen. Försvarsutgifterna kommer därför förbli högt prioriterade. Det krävs exempelvis en långvarig ekonomisk kris innan ledningen tvingas till substantiella minskningar av försvarsutgifterna.

Försvarsberedningens tidigare bedömning av den ryska militära förmågan har bekräftats av agerandet i Ukraina. Moderniseringen av de väpnade styrkorna ökar den ryska militära förmågan. Den politiska utvecklingen i Ryssland får samtidigt allt tydligare auktoritära drag med inskränkningar av det oberoende civila samhället och mänskliga rättigheter samt en ökande nationalism. Den ryska aggressionen mot Ukraina och den anti-västliga propagandan har stärkt de interna krafter som vill att Ryssland ska gå sin egen väg och försvagat dem som ser landets framtid i samarbete med det internationella samfundet. Sammantaget ökar detta osäkerheten jämfört med Försvarsberedningens bedömningar 2007 och 2013.

Ryssland markerar sin stormaktsposition med alla tillgängliga medel inklusive militära. Den ryska ledningen ser kärnvapnen som

en garant för denna stormaktsposition. Försvarsberedningen konstaterar att ett land med fortsatta stormaktsambitioner i Sveriges närområde är ett faktum som vi har att i än högre grad förhålla oss till. Detta påverkar vår säkerhetsmiljö.

Rysslands agerande kommer att få negativa konsekvenser regionalt och globalt. Förtroendet för internationella normer och rustningskontrollregimer har försvagats. En kraftfull motreaktion mot Rysslands agerande kräver en bred uppslutning inom Förenta nationerna (FN) samt enighet inom och mellan EU, Nato och deras medlemsstater. USA och Europa måste agera tillsammans. En utdragen period av friktioner med Ryssland kommer att sätta sammanhållningen inom både EU och Nato på prov men det kan även ha en mobiliserande verkan och stärka sammanhållningen inom och mellan organisationerna. FN, EU, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse) är beroende av medlemsstaternas engagemang och strävan att agera tillsammans.

EU, Nato, Osse och USA har agerat aktivt med anledning av den ryska aggressionen mot Ukraina. Det är centralt att internationella samfundet kan stabilisera Ukraina och andra länder som är under tryck från Ryssland genom att bl.a. ge politisk och ekonomisk rådgivning och stöd.

Det är angeläget att slå vakt om de principer för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan och utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet. FN:s roll har begränsats av att säkerhetsrådet inte kunnat agera p.g.a. Rysslands vetorätt.

EU fördömde tidigt Rysslands aggression och den illegala annekteringen av Krim. EU:s agerande i samband med Rysslands aggression mot Ukraina understryker vikten av ett sammanhållet agerande från medlemsländerna. Unionen har verkat på flera områden, på kort och lång sikt, med politiska och ekonomiska medel. Det är viktigt att skyndsamt genomföra vidtagna åtgärder för att analysera och minska EU:s energiberoende av Ryssland.

Natos medlemsländer har visat solidaritet inom alliansen och agerat mot Ryssland i avskräckande syfte genom ett utökat militärt stöd till allierade. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Samtidigt har Nato uteslutit användandet av militära resurser till Ukrainas försvar. De kollektiva säkerhetsgarantierna och de åtgärder som är kopplade till

dessa omfattar endast medlemsländer. De omfattar inte partnerländer och stater som ansökt om medlemskap. Händelseutvecklingen förstärker Natos omfokusering från krishanteringsinsatser till betoning av det kollektiva försvaret. Det återstår att se vilka konsekvenser detta får för en fortsatt utveckling av Natos partnerskap med länder som Sverige. Det kan å ena sidan begränsa Sveriges möjligheter till insyn och inflytande. Å andra sidan kan Natos fokus på Sveriges närområde komma att öka vilket sannolikt gör samarbete med Sverige intressant för Nato.

Osse har agerat tidigt i samband med Rysslands aggression t.ex. genom en civil observatörsmission, och en valövervakningsmission. Inom ramen för Osse har även ett antal verifikationsaktiviteter genomförts enligt Wiendokumentet 2011 (WD11).

USA fördömde tidigt Rysslands aggression och kränkning av Ukrainas territoriella integritet. Landet har gett politiskt och ekonomiskt stöd till regeringen i Kiev och infört sanktioner mot Ryssland som är mer långtgående än de som beslutats av EU. Rysslands agerande understryker vikten av samarbete och samverkan mellan Europa och USA. Det transatlantiska samarbetet är grundläggande för amerikansk såväl som för europeisk säkerhet. Även om USA:s uppfattning är att Europa bör ta ett större ansvar för sitt försvar, sitt närområde och internationella insatser utanför Europa bekräftar den senaste tidens händelseutveckling att USA är fortsatt engagerat i Europas säkerhet och den transatlantiska länken. Nato är USA:s primära organ för säkerhetspolitiskt samarbete med Europa. Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. Många regionala och globala utmaningar kan endast bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. En väl fungerande transatlantisk relation är viktig för säkerheten i vårt närområde.

Det ryska agerandet innebär ett kraftigt försvagande av den europeiska säkerhetsordningen. Europa har präglats av integration, ömsesidiga beroenden och samarbete. Ambitionen är fortfarande att utvecklingen ska fördjupas och spridas till angränsande regioner, något som kan stärka säkerheten i Europa. Rysslands agerande i Ukraina utmanar dock de grundläggande principerna för fred och säkerhet i Europa. Händelseutvecklingen i östra Europa tillsammans med den ekonomiska krisen ställer Europa inför en rad utmaningar vilket skapar en dynamisk och svårförutsägbar

säkerhetspolitisk utveckling för regionen. Vi går in i en ny frostigare tid i relationerna mellan Ryssland å ena sidan och Europa och USA å den andra. Förutsättningarna för harmoniskt samarbete kommer att vara kraftigt försämrade så länge den nuvarande politiken förs i Ryssland. Långsiktigt måste en förändrad attityd från Rysslands sida eftersträvas om samarbetet med Ryssland ska utvecklas i positiv riktning.

Norden och Östersjöregionen är dynamiska regioner med ett tilltagande politiskt, ekonomiskt, kulturellt och socialt samarbete. Försvarsberedningen vill understryka att Östersjöregionen utgör ett viktigt geostrategiskt område ur ett brett säkerhetsperspektiv. Sedan 2007 har den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet ökat. I Sveriges närområde har den militära närvaron från Nato och EU-länder att öka för att bidra till våra grannars trygghet samtidigt som Ryssland sannolikt kommer att agera mer utmanande militärt.

Länderna i vår region står inför likartade utmaningar och Sverige delar flera säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med dem. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Sverige bör verka för en närmare politisk, ekonomisk och militär integration mellan de nordiska och baltiska länderna samt Tyskland och Polen. Vi är alla grannar i en gemensam säkerhetspolitisk miljö kring Östersjön.

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 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.

3 Svensk säkerhetspolitik

3.1 Målen för vår säkerhet

Liksom tidigare betonar Försvarsberedningen i den säkerhetspolitiska rapporten 2013 vikten av en samlad syn på säkerhet som inkluderar flera sektorer. Säkerhetsarbetet omfattar en lång rad aspekter inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor.

Utmaningarna och hoten mot vår säkerhet är mer föränderliga och gränslösa än tidigare. De kan vara såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Hoten mot vår säkerhet är gräns- och sektoröverskridande. De kan vara terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättssystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, cyberhot, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. Utvecklingen av informationsteknologin utmanar många traditionella föreställningar om säkerhetspolitikens omfattning, aktörer och logik.

Den territoriella integriteten är avgörande för vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet.

De av Försvarsberedningen tidigare föreslagna och av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet är fortsatt giltiga. Dessa mål är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Säkerheten ska försvaras med ickemilitära och militära medel. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerheten måste ses i ett sammanhang och arbetet måste vara tvärsektorielt.

Sveriges säkerhet är nära kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Målen för vår säkerhet har både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. När grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter kränks i andra delar av världen eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta en angelägenhet för hela det internationella samfundet, eftersom det kan äventyra såväl nationell som internationell fred och stabilitet. Behovet av svenska bidrag till civila och militära krishanteringsinsatser internationellt ska ses i det sammanhanget.

3.2 Svensk säkerhetspolitik

Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot- och utmaningar mot vår säkerhet. Säkerhetspolitiken inbegriper en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Sverige har flera säkerhetspolitiska instrument till sitt förfogande för att hantera utmaningar i närområdet och bortom närområdet, bl.a. diplomati, handel, bistånd och det samlade försvaret. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Den mer oförutsägbara och komplexa utvecklingen i världen förstärker behovet av en väl fungerande och allsidig analys- och underrättelseförmåga.

Sverige är ett av världens mest globaliserade länder med ett omfattande handelsutbyte. Vårt välstånd och vår säkerhet är nära förknippad med våra grannars men också med andra regioner längre bort. Sverige kan inte och vill inte isolera sig från omvärlden. Sverige är inte ensamt. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Säkerhetspolitiken ska genom vårt stöd till Förenta nationerna (FN) bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. Vårt samarbete med Nato ger oss möjlighet att utveckla vår militära förmåga och att bidra till kvalificerade internationella krishanteringsinsatser. Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, särskilt det nordiska, stärker också säkerheten i vår del av världen.

Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Hot mot freden och vår säkerhet avvärs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige är inte med i någon militär allians. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

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

4 Förmåge- och teknikutveckling

Teknikutvecklingen har gått snabbt de senaste 20 åren. Detta har påverkat samhället i stort liksom den militära förmågeutvecklingen. Teknikutvecklingen och erfarenheterna från internationella krishanteringsoperationer har i grunden förändrat operationernas karaktär. I den säkerhetspolitiska rapporten 2013 gör Försvarsberedningen bedömningen att avgörande förmågor i framtiden är precisionsbekämpning med fjärrstridsmedel, cyberförmåga, obemannade system och rymdbaserade förmågor. Avancerad informations- och underrättelseförmåga är en förutsättning för att kunna utveckla effekt av övriga förmågor. Även användande av informationskrigföring får ökad betydelse. Beredningen konstaterar att utvecklingen ställer nya krav på försvaret mot motståndare som har tillgång till dessa avgörande förmågor. Karaktären på de medel som bedöms dominera militär förmågeutveckling inom överskådlig tid får som effekt att de kan nyttjas utan att konventionella styrkor behöver verka direkt på motståndarens territorium.

Utvecklingen ställer också nya krav på hur man försvarar sig mot motståndare som har tillgång till dessa avgörande förmågor. De flesta länder har inte resurser att utveckla och anskaffa de nödvändiga förmågorna på egen hand vilket leder till ett tryck att etablera närmare samarbete med andra länder. Försvarsarbeten och erfarenheterna från krishanteringsoperationer har visat på att interoperabilitet är nödvändigt. Utvecklingstrenderna i världen rörande militära förmågor pekar tydligt mot ett fokus på teknisk och personell kvalitet, ofta på bekostnad av volym. Militär förmåga bygger på såväl tillgången på samövade och utrustade förband som kunskap om hur de ska användas. Därtill krävs en politisk vilja att använda det militära maktmedlet.

Teknikutveckling ökar förutsättningarna för strid med system i samverkan och nätverk, där sensorintegration blir allt viktigare. Det möjliggör ett högre operativt tempo och snabbare beslutscykel. Vidare förstärks förutsättningarna att genomföra kvalificerade militära operationer med kort varsel.

Den komplexa och tidskrävande utvecklingen i kombination med de stora investeringar som krävs för att byta ut större militära system, gör att de ofta används under lång tid. Flera av de system som kommer att finnas under lång tid framöver är idag antingen redan i drift, under produktion eller projekterade. Utvecklingen sker främst på delsystemnivå vilket möjliggör successiv uppgradering av materielen.

Civil teknikutveckling är ofta ledande och sker i allt större utsträckning inom ramen för internationellt samarbete. Samtidigt krävs militär teknologi för att svara upp mot specifika militära krav och förutsättningar.

Även icke-statliga aktörer såsom terrornätverk kan i ökad utsträckning tillgodogöra sig modern teknik. Dessa kan i vissa fall mer effektivt implementera civil utveckling inom t.ex. informations- och kommunikationsteknologi jämfört med statliga aktörer och konventionella försvarsmakter. En större tillgång till kunskap och teknik ökar även möjligheterna för ensamagerande terrorister att genomföra terrorhandlingar.

Västvärlden, och då främst USA, svarar för huvuddelen av den militärteknologiska utvecklingen. Västvärlden har idag fortfarande ett övertag inom de flesta områden. Denna situation kommer att bestå under överskådlig tid. Främst Ryssland och Kina är aktörer som har intresse och vilja av att utmana västs militärtekniska överlägsenhet inom vissa områden.

4.1 Förmågeutveckling i omvärlden

Endast USA av västländerna kommer att ha den förmågebredd som krävs för att ensamt kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare eller en större fredsfrämjande operation mot motståndare som aktivt motarbetar operationen. Denna förmåga kan projiceras globalt. I och med att USA står för 37 procent av världens samlade försvarsutgifter och gör omfattande

satsningar på forskning och utveckling är bedömningen att USA:s militära dominans kommer att bestå under överskådlig tid.

Europa har sammantaget många förmågor som är en förutsättning i modern krigföring, men resurserna är splittrade på många stater och finns ofta endast i begränsad omfattning. Europa har relativt stora förbandsvolym, men har begränsningar i förbandens kvalitet, rörlighet och insatsförmåga. Samtidigt har flertalet europeiska länder reducerat sina försvarsanslag. Därför ökar samverkan och samarbete t.ex. inom ramen för EU, Nato eller regionalt, samt med USA. Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. Många globala och regionala utmaningar kan endast bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. En väl fungerande transatlantisk relation är viktig för säkerheten i Sveriges närområde.

Försvarsberedningens bedömning är att rysk militär förmåga kommer att fortsätta att öka som ett resultat av reformeringen av de väpnade styrkorna och ökad medelstildelning, även om Ryssland inte skulle nå målen med den pågående reformen. Sedan 2007 har den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet ökat. De konventionella väpnade styrkorna kan främst användas för försvar av ryskt territorium. Därtill kan begränsade, mer komplexa operationer genomföras i Rysslands omedelbara närområde. Utveckling sker även av alternativa angrepps- och påverkansmetoder såsom specialförband samt förmåga till cyberattacker och cyberförsvar. Förmågan till större operationer på större geografiskt avstånd ökar gradvis liksom uthålligheten över tid. Ryssland bibehåller sin kärnvapenförmåga. De strategiska och taktiska kärnvapnen är fortsatt högt prioriterade. Rysslands försvarssatsningar motsvarade 2013 5 procent av världens samlade försvarsutgifter.

Kina har de senaste 30 åren genomfört genomgripande moderniseringsprogram av sina väpnade styrkor, Folkets befrielsearmé. Landet har en långsiktig plan för sin militära uppbyggnad. De senaste två decennierna har försvarsbudgeten ökat varje år och motsvarade 2013 11 procent av världens samlade försvarsutgifter. Fokus ligger dels på rymdutvecklingen, dels på vapensystem som begränsar USA:s militära handlingsfrihet i västra Stilla havet, men också på förmågor som möjliggör för Kina att agera i Indiska oceanen. Målet är att skydda den egna ekonomiska

zonen, handelsintressen och relevanta transportleder till sjöss vilket innebär att Kina prioriterar utvecklingen av marin- och flygstridskrafter framför markstridskrafter. Kina moderniserar sina ballistiska kärnvapenrobotar. Vidare anskaffar Kina ett ökande antal medeldistansrobotar för att förbättra förmågan till precisionsanfall mot mål långt bortom den s.k. första ökedjan.

Kina och Ryssland har förmågan att kunna genomföra en operation mot en kvalificerad motståndare men den är begränsad till det egna territoriet och dess omedelbara närhet.

4.2 Konfliktmönster

En konflikt orsakas ofta av flera interagerande faktorer. Var för sig behöver dessa inte leda till krig och konflikt. I de flesta fall krävs en kombination av flera faktorer, händelser och beslutskedjor för att krig och konflikter ska uppstå. Det krävs en intention om våldsanvändning för att militär förmåga ska utgöra ett reellt hot.

Tillfälliga omständigheter och en i olika avseenden ogynnsam politisk utveckling kan bidra till att det uppstår en negativ säkerhetsdynamik. Aktörer kan prioritera egenintressen eller riskminimering framför vad som borde vara gemensamma intressen och värden. Oförutsedda konsekvenser av handlingar kan medföra att konflikter eskalerar. En negativ säkerhetsdynamik karaktäriseras därmed av förhållanden som kan uppfattas som djupt irrationella eller dysfunktionella och där diplomati i olika former, trots ansträngningar, inte fungerar på ett konstruktivt sätt.

Försvarsberedningen gör bedömningen att det både i närområdet och vid operationer utanför närområdet måste finnas en förmåga att förhålla sig till varianter av reguljär krigföring och situationer då traditionell krigföring även har inslag av t.ex. terrorism, gerillakrig och andra asymmetriska stridshandlingar och upprorsverksamhet, så kallad hybridkrigföring. Gränserna mellan de traditionella operationsmiljöerna mark, sjö och luft blir mindre relevanta. Utvecklingen förutsätter förmåga till strid i system i samverkan.

En konflikt med en kvalificerad motståndare skulle förmodligen vara högintensivt och ha ett snabbt förlopp. I första hand skulle konventionella och högteknologiska stridsmedel användas.

Cyberattacker och informationskrigföring kommer att vara en del i krigföringen. Striden karaktäriseras av fjärrstridsmedel mot kritisk infrastruktur och samhällsviktiga funktioner, lättrorliga förband för att ta nyckelterräng och för att framgruppera viktiga skydds- och bekämpningssystem. Stridsavstånden bedöms ofta vara långa. Utvecklingen av långräckviddiga bekämpningssystem och andra krigföringsmetoder har generellt utökat det operativa rummet och därmed minskat behovet av att besätta geografiska områden för att nå målen med en militär operation. Att besätta territorium behöver inte vara ett självändamål.

Framtida militära operationer inom ramen för internationell krishantering bedöms fortsatt i allt väsentligt vara expeditionära. Konfliktmönstret karaktäriseras av i huvudsak lågintensiv krigföring med ett stort inflytande av icke konventionella metoder, ibland med högteknologiska inslag, och ofta under lång tid. Inledningsvis kan luftstridskrafter och fjärrstridsmedel spela en central roll. Vid markoperationer beror framgången ofta på förmågan att påverka befolkningen och viktiga lokala aktörer. Konfliktparterna söker asymmetriska fördelar på alla konfliktnivåer. De stridande parterna anpassar sig fort, är lättrorliga och använder hybridkrigföring som kan undergräva eventuella teknologiska fördelar.

Data- och nätverksoperationer är ett av flera militära medel. It-angrepp kan utföras av såväl statliga som icke-statliga aktörer. De kan användas under hela skedet av en kris eller väpnad konflikt för att t.ex. slå ut, störa eller bereda tillgång till styr- och kontrollsystem samt ledningscentraler för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. Dessa angrepp kan kombineras med konventionella politiska och militära metoder, inklusive informationsoperationer, med potentiell kraft att hota eller utmana ett lands handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet.

Försvarsberedningen anför i sin senaste säkerhetspolitiska rapport att det under den senaste tioårsperioden endast finns marginella förändringar vad gäller antalet väpnade konflikter. Inomstatliga konflikter fortsätter att dominera. Asien och Afrika är de regioner som är mest drabbade av väpnade konflikter. Samtidigt som behovet av fredsfrämjande insatser fortsatt är stort bedöms storleken på världssamfundets insatser i termer av personal minska, särskilt i och med att den Natoleda operationen i Afghanistan

(*International Security Assistance Force, Isaf*) i Afghanistan avslutas. Säkerhetssektorreform (SSR) och kapacitetsuppbyggnad inom säkerhetssektorn blir allt vanligare i det internationella samfundets ambition att främja fred och säkerhet i konflikttrabbade länder.

4.3 Cybersäkerhet

Försvarsberedningen konstaterade i sin säkerhetspolitiska rapport Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) att utvecklingen av informationsteknologin (it) utmanar många traditionella föreställningar om säkerhetspolitikens omfattning, aktörer och logik. Människor och stater är alltmer beroende av digitala informations- och kommunikationssystem. Informationsteknologin har medfört nya former av kommunikation, datahantering och datalagring, vilket också innebär nya former av interaktion mellan individer, organisationer och stater. Sårbarheterna i dagens globala it-system är, och kommer inom överskådlig tid att vara, en av våra mest komplexa frågor. Det finns stora säkerhetsutmaningar i det växande it-användandet och it-beroendet.

Mängden tillgänglig data växer lavinartat, i form av t.ex. bloggar, mikrobloggar, forum och sociala nätverkstjänster. När olika former av elektronisk apparatur och t.ex. elektroniska styrsystem kopplas upp mot internet kommer mängden data att växa ytterligare. Teknikutvecklingen möjliggör samtidigt en meningsfull analys av all denna information. Sammantaget benämns detta stordatateknologi. Denna teknikutveckling skapar förutsättningar för framväxten av en informationsekonomi med potential att bidra till tillväxt och välstånd. Samtidigt kan informationssamhällets utveckling få säkerhetspolitiska konsekvenser. Den mer oförutsägbara och komplexa utvecklingen i världen förstärker behovet av en väl fungerande och allsidig analys- och underrättelseförmåga.

Försvarsberedningen konstaterar att det finns flera närliggande definitioner avseende skyddet av informationsbärande system. Informationssäkerhet syftar till att beskriva arbetet med att upprätthålla önskad sekretess, riktighet, spårbarhet och tillgänglighet av information i alla dess former. Cybersäkerhet

syftar till att motstå it-angrepp eller it-incidenter. Cyberområdet är globalt och innefattar lednings- och sambandssystem samt andra tekniska system som digitalt lagrar, överför och tar emot olika typer av information. Cybersäkerhet innebär att upprätthålla förmågan att skydda informationen som digitalt överförs mellan en eller flera sändare och mottagare samt skyddet av överföringens informationsinfrastruktur likväl som funktionen hos enskilda it-komponenter. Cybersäkerhet sträcker sig därmed utanför internetområdet. Ett it-angrepp eller en it-attack är en medveten handling med en antagonistisk viljeyttring från en motståndare som avsiktligt vill visa sin förmåga eller åsamka skada. Genom den digitala informationen som delas och möts i cyberområdet blir både möjligheterna och riskerna såväl som hoten allt mer framträdande vilket gör vårt samhälle mer sårbart.

Dagens informationsteknologi utvecklas, ägs och förvaltas i huvudsak av nationella och internationella privata aktörer. Detsamma gäller utvecklingen av kunskapen om att skydda den infrastruktur som möjliggör användandet av informationsteknologin. Samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet samt internationell samverkan, är avgörande för att även fortsättningsvis kunna stärka samhället genom en effektiv och säker informationsteknologi.

Hot- och riskskalan inom det informationsteknologiska området spänner från mindre omfattande risker för den enskilde medborgaren, till väl planerade och med precision riktade s.k. cyberattacker mot vitala delar i samhällets funktionalitet. Konsekvenserna innefattar spridningseffekter som drabbar samhällsviktig verksamhet i flera sektorer. Sammankopplingen mellan olika typer av industriella informations- och styrsystem utgör en växande sårbarhet. Störningar eller antagonistiska hot där dessa system tas över av tredje part kan hota samhällsviktiga funktioner och ytterst ett lands suveränitet. Data- och nätverksoperationer har utvecklats till att utgöra ett separat antagonistiskt hot såväl som ett av flera militära maktmedel. Riktade angrepp såväl inom som mot cyberområdet kan utföras av både statliga och icke-statliga aktörer.

Cyberområdet kan användas för bl.a. politisk, ekonomisk eller militär påtryckning. Angrepp inom cyberområdet kan under hela eller delar av en konflikt kompletteras med konventionella politiska

och militära metoder, inklusive informationsoperationer. Detta kan hota eller utmana handlingsfriheten och ytterst suveräniteten och kan därmed liknas vid ett väpnat angrepp. Riskerna och hoten inom cyberområdet har blivit alltmer komplexa och svåra att hantera och angrepp är oftast svåra att spåra. En ökande sårbarhet är att enskilda aktörer såsom myndigheter, kommuner och landsting, företag, olika organisationer eller individer som använder cyberområdet inte har förmåga att veta att man är utsatt för en cyberattack.

Ett cyberangrepps möjliga påverkan på flera sektorer i samhället har påskyndat diskussionerna om nationella och internationella regleringar och lagstiftning. Försvarsberedningen anser att folkrätten i fred (FN-stadgans folkrätt) och folkrätten i krig (krigets lagar) kvarstår som legal princip även då cyberområdet används. Dock är det inom cyberområdet betydligt svårare att upprätthålla distinktionen mellan krig och fred. Folkrättsliga regler som skulle kunna komma att aktualiseras inkluderar bl.a. suveränitet, statsansvar, mänskliga rättigheter och användning av cyberområdet i självförsvar eller krigföring.

Utmaningen att kontrollera förberedelser till antagonistiska viljeyttringar och attacker inom cyberområdet med civilt eller militärt uppsåt ställer krav på att länder samarbetar och samverkar för att upptäcka och identifiera hoten. Sverige deltar aktivt och bidrar till EU:s cybersäkerhetsarbete. De nordiska länderna delar till stor del samma hot- och riskbild när det gäller informations- och cybersäkerhet för samhällsviktig verksamhet. Inom ramen för det nordiska samarbetet genomförs civil såväl som militär operativ samverkan för bättre cybersäkerhet. I syfte att möta dessa hot och risker har ett nordiskt informationsdelningsnätverk för att öka skyddet mot cyberangrepp etablerats. Försvarsberedningen anser att det internationella samarbetet i syfte att säkerställa en robustare cybersäkerhet ska utvecklas. Arbetet ska ta utgångspunkt i en internationell harmonisering om hur andra länder och aktörer arbetar. Det finns ett tydligt mervärde i att fördjupa samarbetet inom Norden och med de baltiska länderna rörande dessa frågor.

I Sverige har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under 2010 presenterat en strategi för samhällets informationssäkerhet med tillhörande handlingsplan 2012. I strategins utformning har flera myndigheter deltagit, däribland

Försvarsmakten, Polisen och Post- och telestyrelsen. Strategin anger långsiktiga målsättningar, färdriktningar, arbetssätt och hur framtida säkerhetsinsatser ska inriktas och utformas för informationssäkerhet i Sverige.

En expertgrupp med uppgift från det Nato-ackrediterade centret för cybersäkerhet, *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD-COE)* i Tallinn presenterade 2013 olika perspektiv på hur folkrättsliga normer kan appliceras inom cyberområdet. Arbetet har sammanställts i *Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, den så kallade Tallinnmanualen. Manualen är inte bindande utan ger endast uttryck för ett antal experters syn. I manualen presenteras även olika förmågor kopplat till cyberområdet. Begreppet cyberoperationer definieras som en särskild förmåga med huvudsakligt syfte att uppnå någon form av resultat med sitt agerande i cyberområdet. Aktiv cyberförsvarsförmåga syftar till att utgöra en proaktiv åtgärd för att upptäcka eller att få information om ett cyberintrång, olika former av it-attacker, en hotande cyberoperation, eller för att fastställa en cyberoperations ursprung. Med passiv cyberförsvarsförmåga avses en åtgärd för att upptäcka och minska cyberintrång och effekterna av cyberattacker som inte innebär att det startas en aktiv motoperation. Exempel på passiva cyberförsvarsåtgärder är brandväggar, antivirusprogram och digitala kriminaltekniska verktyg.

Mot bakgrund av att cyberområdet i allt högre grad används för industrispionage vilket ytterst kan utgöra ett hot mot säkerheten anser Försvarsberedningen att alla aktörer måste höja sin medvetenhet och förmåga att skydda sin verksamhet. Försvarsberedningen betonar därmed betydelsen av att privata och offentliga aktörer som har åtagande i cyberområdet har tillgång till nödvändiga strukturer och tillhörande regelverk för att kunna upptäcka och hantera olika typer av händelser och ytterst ett angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges samlade förmåga att förebygga, motverka och aktivt hantera konsekvenserna av civila och militära hot, händelser, attacker och angrepp i cyberområdet måste öka. För att möjliggöra ett koordinerat beslutsfattande framhåller Försvarsberedningen betydelsen av att

det mellan civila myndigheter och Försvarsmakten finns en delad lägesinformation vid specifika händelser.

Plattformer av olika cyberförmågor, tillsammans med en stärkt informations- och underrättelseförmåga, skapar förutsättningar för ett proaktivt agerande. Det medför en möjlighet att öka den nationella förmågan att upprätthålla vår suveränitet, bidra till att hantera händelser i närområdet eller skydda kritiska system. It-utvecklingens effekter omfattar utmaningar för svensk säkerhets- och försvarspolitik och arbetet med samhällets it-säkerhet, som en del i det nationella säkerhetsarbetet, måste fördjupas. Beredningen föreslog 2013 att hoten och riskerna inom informations- och cybersäkerhetsområdet skulle utredas. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen har beslutat att en särskild utredare ska utarbeta en strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (Dir 2013:110). Försvarsberedningen betonar fortsatt behovet av att se på möjligheten att fortsatt stärka it-robustheten i samhället och analysera behovet av att utveckla cyberförmågor.

5 Försvarspolitiska utgångspunkter

Den ominriktning av det svenska försvaret som beslutades av riksdagen 2009 syftar till att skapa ett modernt försvar med ett ökat fokus på de militära förbandens operativa effekt. Sverige har idag en modern och kvalificerad försvarsmakt. I takt med att krigsförbanden fylls upp med frivilligt rekryterad personal ökar tillgängligheten, rörligheten och flexibiliteten jämfört med vad som var fallet 2009. Alla krigsförband är uppfyllda med krigsplacerad personal och mobiliseringsplaner har utarbetats. Försvarsberedningen menar att den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Den operativa förmågan kommer att öka i takt med att krigsförbanden fylls upp med frivillig personal och samövas. Krigsförbanden blir som ett resultat av detta tillgängliga utan behov av längre kompletteringsutbildning och utan beslut om höjd beredskap.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets oberoende, självständighet och territorium. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Det inte går 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 incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. Att förhålla sig till denna osäkerhet är en utmaning som kräver möjlighet att agera, enskilt och tillsammans med andra, med kort varsel. Med en utveckling i vår omvärld som blir allt mer komplex och svårförutsägbar förstärks behovet av att kunna förekomma och hantera utmaningar i Sverige och vårt närområde och när det krävs utanför vårt närområde.

Försvarsberedningen konstaterade 2008 att omvärldsutvecklingen underströk behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett rörligt, flexibelt och insatsberett försvar som i första hand ska vara tillgängligt för att kunna möta utmaningar här och nu. Försvarsberedningen står fast vid den bedömningen. En insatsberedd och rörlig insatsorganisation är också den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vår del av världen. Detta ställer i sin tur förändrade krav på försvarsmaktstrukturen och en tydligare fokusering på den operativa effekten. Utformningen av krigsförbanden måste medge politisk handlingsfrihet och ha en inneboende flexibilitet för att kunna hantera föränderligheten i utmaningar och hot. Den ska bygga på förmågan att kunna möta och hantera incidenter, kriser och konflikter oavsett var de inträffar. Försvarsmakten är ett instrument inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken som tillsammans med andra länder och aktörer, värnar våra grundläggande värden och intressen.

Förmågan till väpnad strid utgör grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Försvarsmakten ska vara utformad och dimensionerad för att kunna försvara Sverige och främja svenska intressen. Försvarsmakten ska därför enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Försvarsberedningen menar att det kan uppstå situationer där Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras.

De globala utmaningarna och hoten, inklusive situationen i vårt närområde, teknikutvecklingen och den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen, understryker behovet av att fullfölja den inriktning för försvaret som lades fast av riksdagen 2009. Det inkluderar bland annat krigsförband som omedelbart är tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter. Det tillgodoser bäst behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, understryker behovet av krigsförband med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism.

Försvarsberedningen menar att med moderna armé-, marin och flygstriidskrafter samt gemensamma stridskrafter anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet skapas en grundläggande stabiliserande förmåga som bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet. En sådan grund för krigsförbandens utformning utgör den lämpligaste utgångspunkten för att skapa användbara stridskrafter för militära operationer i Sverige, i närområdet och för deltagande i operationer utanför närområdet.

5.1 Förmåga till väpnad strid

Förmågan att genomföra väpnad strid bygger på att det finns samövade stridskrafter tillgängliga, att det finns kunskaper om hur stridskrafterna ska användas på ett effektivt sätt samt att det finns planering och politisk vilja för att använda stridskrafterna.

Förmåga till väpnad strid bygger på fysiska, begreppsliga och moraliska faktorer. Fysiska faktorer omfattas av personal och materiel samt deras tillgänglighet i form av stridskrafter. Hit hör även infrastruktur samt viss logistik och ledning. Begreppsliga faktorer består av en gemensam kunskap om hur det militära maktmedlet kan användas. De formuleras i Försvarsmaktens doktriner och reglementen. De begreppsliga faktorerna liksom delar av de fysiska faktorerna måste vara interoperabla. Moraliska faktorer utgörs av det ledarskap och de värderingar som präglar personalen. Här ingår motivation, sammanhållning och förhållningssätt.

Det är genom att de fysiska, begreppsliga och moraliska faktorerna balanseras i krigsförbanden som det skapas en förmåga till väpnad strid. Förmåga till väpnad strid utvecklas genom utbildning, övningar samt försvarsplanering och den förstärks av deltagande i nationella och multinationella operationer. Krigsförbandens förmåga till väpnad strid skapar en operativ förmåga vilken är grunden för Försvarsmaktens användbarhet.

Försvarsberedningen anser att kärnan i den operativa förmågan, förmågan till väpnad strid, utgörs av Försvarsmaktens krigsförband. En förutsättning för att skapa denna operativa förmåga är att krigsförbanden kan verka tillsammans med vapen i samverkan och som system av system. Den operativa förmågan tar

lång tid att bygga upp. Processer som exempelvis materielanskaffning, utbildning och värdegrundsuppbyggnad är komplexa, samtidigt som en balans måste råda mellan de olika faktorerna. Försvarspolitiken och utformningen av de förmågor som behövs måste därför ha ett sammanhängande och långsiktigt perspektiv.

Krigsförbanden består av stående-, kontrakts- och hemvärnsförband. Krigsförbanden ska kunna lösa Försvarsmaktens samtliga uppgifter och möta de krav som ställs av regering och riksdag. Försvarsmaktens förmåga ska svara mot operativa behov i Sverige, i närområdet och när det anses lämpligt utanför närområdet, utan krav på återtagning eller komplettering för stående, kontrakts- och hemvärnsförbanden. Samtliga krigsförband utom hemvärnsförbanden ska kunna användas i operationer såväl nationellt som internationellt. Krigsförbanden delas in i armé-, marin- och flygstridskrafter samt försvarsmaktsgemensamma stridskrafter.

Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga som möjliggör omvärldsbevakning, genomförande av operationer i fredstid, inklusive deltagande i internationella krishanteringsoperationer, samt upprätthållande av beredskap för den händelse regeringen beslutar om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Försvarsmakten ska med vissa krigsförband i fredstid kunna genomföra operationer omedelbart efter beslut. I händelse av allvarliga incidenter och hot mot Sveriges säkerhet och nationella intressen kan regeringen fatta beslut om höjd beredskap och då ska alla krigsförband inom en vecka kunna användas samtidigt. Försvarsmakten ska ha förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer.

För att utveckla Försvarsmaktens förmåga att genomföra operationer i Sverige, i närområdet och utanför närområdet behöver förutsättningarna att ge och ta emot militärt stöd från andra länder förbättras. De förberedelser som behövs kallas med ett samlingsbegrepp värdlandsstöd (i Nato och Europeiska unionen benämnt *Host Nation Support*, HNS). För det krävs bl.a. avtalsreglerade överenskommelser och förberedelser för praktiska arrangemang samt informationsutbyte avseende viss försvarsplanering. Det kräver också att svenska förband och tillhörande infrastruktur har tillräcklig interoperabilitet. Liknande

arrangemang har vid t.ex. internationella övningar på svenskt territorium hittills kunnat lösas genom överenskommelser i varje specifikt fall. Försvarsberedningen förutsätter att värdlandsstöd beaktas i försvarsplaneringen och att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder inklusive avtalsregleringar för att berörda myndigheter ska kunna skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige ska kunna ge och ta emot militärt stöd.

Med utgångspunkt i den svenska säkerhetspolitiken ska den operativa förmågan i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra inom ramen för bilaterala och multilaterala samarbeten.

5.2 Försvarsplanering

Den säkerhetspolitiska analysen är styrande för försvarsplaneringen. Den tillgängliga operativa förmågan ger de resursmässiga ramarna för försvarsplaneringen. Regeringen beslutar om anvisningar för försvarsplaneringen med utgångspunkt i målen för det militära försvaret, Försvarsmaktens uppgifter samt beredskaps- och tillgänglighetskrav. Försvarsplaneringen ska formulera en grundoperationsplan och ett antal planeringsantaganden för operationer och kriser i Sverige och närområdet samt för bedömt svenskt deltagande i multinationella krishanteringsoperationer utanför närområdet. Försvarsplaneringen utgör också grunden för planeringen rörande det civila försvaret. Erfarenheter vunna ur försvarsplaneringen ger också ingångsvärden för framtida utveckling av Försvarsmaktens krigsförband.

Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för försvars- och säkerhetspolitiken och därmed också för försvarsplaneringen. Försvarsplaneringen gör planeringsantaganden för incidenter i fredstid såväl som försvaret av landet vid väpnat angrepp samt för deltagande i krishanteringsoperationer utanför närområdet.

Försvarsplaneringen måste utgå från det moderna krigets karaktär och beakta att centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret kan behöva skyddas mot angrepp. Det gäller för att hantera angrepp med olika konventionella medel men också

med okonventionella medel som t.ex. angrepp i cyberområdet. Ur ett försvarsplaneringsperspektiv måste därför strategiska områden till del identifieras utgående från dess betydelse för centrala samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet, samhällets funktionalitet och det militära försvaret. Dit hör t.ex. rikets ledning, elförsörjning, importhamnar, logistikcentra, noder för digitala och fysiska flöden, kommunikationsleder såsom sjöleder, järnvägar och vägar m.m.

5.3 Operationer

Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med stridskrafter från andra länder kunna delta i markoperationer, luftoperationer, sjöoperationer, informationsoperationer, operationer med specialförband eller i en kombination av dessa, så kallade gemensamma operationer.

Markoperationer karaktäriseras av betydelsen av att behärska, försvara och ta vitala landområden. Även på lägre förbandsnivåer kan förband ha en stor grad av handlingsfrihet. Detta beror i stor utsträckning på markarens komplexitet med människor, infrastruktur och olika typer av terräng.

Luftoperationer utmärks av snabba händelseförlopp och central samordning. Flygvägar och uppgifter är ofta noga reglerade och handlingsfriheten är i hög grad begränsad. Detta beror framför allt på luftarens särskilda förutsättningar samt flygsystemens rörlighet.

Den centrala utmaningen för sjöoperationer är att kunna kontrollera de stora havsytor och verksamheten i tre dimensioner: på ytan, under ytan och i luften. Sjöoperationer kännetecknas av möjligheten att hindra eller möjliggöra användandet av havet som transportled.

Informationsoperationer karaktäriseras av betydelsen av att kunna sprida, påverka och skydda information, samt tillgång till det elektromagnetiska våglängdsområdet. Genom exempelvis telekrig, psykologiska operationer och cyberförsvar kan verkan nås mot motståndarens ledning och informations- och ledningssystem.

Operationer med specialförband, s.k. specialoperationer, kännetecknas av aktiviteter utförda av särskilt avdelade,

organiserade, tränade och utrustade krigsförband, s.k. specialförband. Operationer med specialförband utförs oberoende av, eller samordnat med, andra krigsförband för att nå uppsatta mål.

En gemensam operation berör minst två, men ofta flera av mark, luft-, sjö-, informations- och specialoperationer. Gemensamma operationer kräver både mångsidighet och kunskap om de olika krigsförbandens förmåga och verksamhet.

Försvarsmakten ska kunna leda och genomföra gemensamma operationer med våra stridskrafter.

Större gemensamma operationer kommer alltid att genomföras i en multinationell kontext. Förmågan att verka inom ramen för en gemensam operation är grundläggande för möjligheten att verka i Sverige, i närområdet och i operationer utanför närområdet, till exempel i internationella krishanteringsoperationer. Förmågan att agera i större gemensamma operationer ställer särskilda krav på möjligheten att genomföra kvalificerade övningar tillsammans med andra. Deltagande i multinationella gemensamma operationer ställer stora krav på interoperabilitet med andra länder inom samtliga stridskrafter. Samarbete med Nato är fortsatt avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel, interoperabel och användbar försvarsmakt för både det nationella försvaret och för förmågan att delta i operationer i och utanför närområdet.

Övningar inom ramen för Sveriges samarbete med Nato, t.ex. med Natos reaktionsstyrka (*Nato Response Force*, NRF), och i det nordiska och nordisk-baltiska samarbetena är naturliga utgångspunkter för att utveckla interoperabiliteten och övningsverksamheten i Östersjön och Norden. Dessa samarbeten stärker också säkerheten i vår del av världen.

6 Målet för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter

Försvarsberedningen framförde i den säkerhetspolitiska rapporten *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) att Sverige främst måste kunna värna landets suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Om det krävs ska vi kunna försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp och bidra till att säkerställa samhällets skydd mot kriser, incidenter och angrepp.

Vidare konstaterade beredningen i rapporten att genom deltagande i fredsfrämjande operationer bidrar Sverige till fred, stabilitet, hävdande av internationell rätt och respekt för mänskliga rättigheter samt motarbetar hot från stater och icke-statliga aktörer mot svensk och internationell säkerhet.

Det militära försvaret omfattar alla resurser som krävs för att upprätthålla ett militärt försvar. Försvarsmaktens verksamhet i fred, vid höjd beredskap och i krig kräver stöd från övriga samhället. Det militära försvaret består av Försvarsmakten och de delar av det övriga samhället som direkt stödjer Försvarsmakten i fred, vid höjd beredskap och i krig.

Genom att kunna förebygga och hantera konflikter och krig ska det militära försvaret, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, garantera Sveriges politiska oberoende och självständighet och värna landets territoriella integritet. Förmågan till väpnad strid utgör grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Förmåga att möta mer kvalificerade motståndare är en förutsättning för långsiktig handlingsfrihet. För att kunna möta framtida hot och kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling måste relevant militär förmåga finnas idag och kontinuerligt

uppdateras. Detta sker huvudsakligen genom att krigsförbanden används och deltar i kvalificerade övningar och i operationer. Genom att kunna möta ett begränsat väpnat angrepp skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Utgående från den säkerhetspolitiska rapporten 2013 anser Försvarsberedningen att målet för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter behöver förtydligas.

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

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

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

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

- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

7 Beredskaps- och tillgänglighetskrav

Försvarsmakten ska inom ramen för sina uppgifter bidra till den svenska säkerhetspolitiken genom att tillhandahålla ett tillgängligt och användbart militärt försvar. Tillgänglighet i fred och upprätthållande av beredskap inför möjliga beslut om höjd beredskap i händelse av krig eller krigsfara är centralt för en relevant operativ förmåga i den snabba, komplexa och svårförutsägbara säkerhetspolitiska miljön. Samtliga krigsförband ska ges ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för den händelse regeringen beslutar om höjd beredskap.

Försvarsberedningen menar att med moderna armé-, marin- och flygstridskrafter samt gemensamma stridskrafter anpassade för uppgifter i Sverige och i närområdet skapas en grundläggande stabiliserande förmåga som bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

7.1 Tillgänglighetskrav i fredstid

För att lösa Försvarsmaktens uppgifter krävs att det finns förband tillgängliga i fredstid. Samtliga stående förband samt kontrakts- och hemvärnsförband ska därför också ha krav på tillgänglighet i fredstid (i normalfallet), utan stöd av ett beslut om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Förband i förbandsreserven har inga krav på tillgänglighet i fredstid. Tillgängligheten i fredstid kan varieras beroende på det aktuella säkerhetspolitiska läget. Av lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands framgår att högst 3000 personer anställda i Försvarsmakten samtidigt får tjänstgöra i fredsbevarande verksamhet utomlands.

Tillgängligheten i fredstid ska möjliggöra:

- att kränkningar av det svenska territoriet upptäcks och avvisas,
- att det finns militär förmåga att möta politisk, militär eller annan påtryckning och
- att Sveriges säkerhet kan främjas genom operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet.

Försvarsberedningen föreslår att ambitionen rörande tillgänglighet i fredstid uttrycks i förband. Detta skapar en flexibel och ändamålsenlig grund för stridskrafternas sammansättning. I fredstid ska Försvarsmakten ha en uthållighet som medger att uppgifter kopplade till territoriell integritet kan lösas över tiden. Vidare ska:

- arméstridskrafterna och amfibiebataljonen över tiden kunna delta i en nationell eller multinationell operation i Sverige eller i en multinationell operation i närområdet eller utanför närområdet med förband upp till bataljons storlek,
- arméstridskrafterna över tiden ha delar av en brigadstridsgrupp, inklusive en manöverbataljon, i hög tillgänglighet. Dessa förband ska kunna delta i nationella och multinationella operationer i Sverige och i en multinationell operation i närområdet eller utanför närområdet under upp till sex månader. Den kan också utgöra kärnan i ett svenskt bidrag till multinationell krishanteringsberedskap,
- marinstridskrafterna ha hög tillgänglighet och under begränsad tid kunna kraftsamla huvuddelen av krigsförbanden för nationella och multinationella operationer i Sverige och i närområdet,
- marinstridskrafterna, efter kort tid till förberedelser, med två örlogsfartyg kunna delta i en multinationell operation utanför närområdet i upp till sex månader,

- flygstridskrafterna ha hög tillgänglighet och under begränsad tid kunna kraftsamla huvuddelen av krigsförbanden för nationella och multinationella operationer i Sverige och i närområdet,
- flygstridskrafterna, efter kort tid till förberedelser, med en stridsflygdivision, delar av helikopterbataljonen och med transportflyg kunna delta i en multinationell operation utanför närområdet i sex månader.

Tillgänglighetskraven i fredstid kräver:

- att vissa krigsförband omedelbart är tillgängliga för operationer, t.ex. flygstridskrafternas incidentberedskap.
- att huvuddelen av krigsförbanden ska ha hög tillgänglighet och vara tillgängliga inom tre månader och
- att inget förband ska ha en tillgänglighet som överstiger sex månader.

I första hand ska stående förband användas för uppgifter i fredstid. Kontraktsförband och hemvärnsförband ska i fredstid kunna aktiveras för att lösa uppgifter. De enskilda krigsförbandens tillgänglighet ska i fredstid variera över tiden och i så stor utsträckning som möjligt ska det finnas en förutsägbarhet i planeringen.

7.2 Beredskapskrav

Om regeringen beslutar om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anser Försvarsberedningen att det militära försvarets ska ha en beredskap för att på kort tid öka den tillgängliga operativa förmågan. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Detta beslut får även avse en viss del av landet eller en

viss verksamhet. Vid höjd beredskap, eller annars efter särskilt beslut av regeringen eller Försvarmakten, ska hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna inta hemvärnsberedskap.

Vid beslut om höjd beredskap måste krigsförbanden snabbt kunna mobiliseras för att kunna möta en kvalificerad motståndare. Mobiliseringen genomförs med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och andra lagar och förordningar som träder i kraft vid beslut om höjd beredskap. All personal som krävs i en sådan situation, militär såväl som civil i det militära och det civila försvaret, ska vara krigsplacerad. För att kunna mobiliseras ska krigsförbandens materiel, inklusive viss materiel som återfinns utanför Försvarmakten exempelvis i näringslivet och hos andra myndigheter, också vara krigsplacerad och förbanden ha en aktuell mobiliseringsplanering. Detta medger att försvaret kan mobiliseras helt eller selektivt för att öka den sammantagna förmågan att hantera en kris.

För att säkerställa en beredskapshöjning i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden bemyndigas regeringen årligen i samband med budgetpropositionen att utnyttja en kredit i Riksgäldskontoret. Detta som en del av den planering som gäller för det samlade försvaret vid höjd beredskap. Beredskapskrediten ska säkerställa att verkställandet av planer för en höjning av beredskapen inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar nödvändiga ekonomiska resurser.

Försvarsberedningen anser, liksom riksdagen i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009, att huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden inom några dagar efter beslut om höjd beredskap ska kunna påbörja lösande av uppgift vid mobiliseringsplats enligt gällande försvarsplan. Inget av dessa förband ska vid ett sådant beslut ha en beredskap som överstiger en vecka. Hemvärnsförbanden ska kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar. Förband i förbandsreserven ska tre år efter särskilt beslut kunna vara materiellt uppfyllda och samövande för att kunna lösa uppgifter inom ramen för försvaret av svenskt territorium.

8 Utvecklingen av krigsförbanden

I den säkerhetspolitiska rapporten 2013 (Ds 2013:33) konstaterade Försvarsberedningen att utvecklingen idag, jämfört med 2007, sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar. Försvarsberedningen anser att de globala utmaningarna och hoten, inklusive situationen i vårt närområde, teknikutvecklingen och den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen, understryker behovet av att fullfölja den inriktning för försvaret som lades fast av riksdagen 2009. Det inkluderar bl.a. en försvarsmaktsorganisation med krigsförband som är omedelbart gripbara, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter. Det tillgodoser bäst behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde, understryker behovet av krigsförband med hög tillgänglighet, flexibilitet och professionalism.

Försvarsplaneringen och en kvalificerad övningsverksamhet är centrala i att skapa krigsförband som är sammansatta, utrustade och samövade för att lösa Försvarmaktens uppgifter. Krigsförband måste vara samövade för att kunna betecknas som användbara. I takt med att krigsförbanden uppfylls med frivillig personal möjliggörs en utökad övningsverksamhet bl.a. regelbundna Försvarmaktsövningar. En ökad övningsverksamhet förbättrar även möjligheten att rekrytera och behålla personal i Försvarmakten. Försvarsberedningen menar att den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade operativa förmågan i Försvarmakten.

8.1 Krigsförband

Krigsförbanden består av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. Krigsförbanden deltar i operationer och upprätthåller beredskap och tillgänglighet, utbildas, vidmakthålls och utvecklas över tiden. Regelbundna krigsförbandsövningar är avgörande för att utveckla och vidmakthålla krigsförbandens förmåga och övningsverksamheten ska därför prioriteras. För att skapa kompletta krigsförband anser Försvarsberedningen att hela krigsförband ska iståndsättas efterhand istället för att förbanden fylls upp samtidigt. Det skapar bättre förutsättningar för att utveckla den samlade operativa förmågan. Att personaluppfylla, öva och uppnå krigsduglighets-, beredskaps- och tillgänglighetskrav för krigsförbanden ska vara prioriterat.

I första hand är det de stående förbanden som i fredstid ska användas för deltagande i internationella krishanteringsoperationer. Efter aktivering och kompletterande missionsspecifika förberedelser kan kontraktsförband användas för internationella krishanteringsoperationer i fredstid t.ex. som rotationsförband vid i långvariga operationer. Hemvärnsförbanden har endast nationella uppgifter. Enskilda hemvärnssoldater kan frivilligt delta i internationella krishanteringsoperationer.

För att successivt bygga upp den efterfrågade operativa förmågan bör större kvalificerade stridskraftsgemensamma försvarsmaktsövningar genomföras regelbundet. Det skapar tydliga mål för utvecklingen av krigsförbanden samtidigt som övningarna kan användas som kontrollstationer för försvarsreformen. Regelbunden övningsverksamhet ska genomföras i de strategiskt viktiga områden som identifierats i försvarsplaneringen. Stockholmsområdet och Gotland är två av flera viktiga områden. Kontroll av sjö- och luftvägarna i Östersjön är av strategisk betydelse. Ökad marin närvaro i Östersjön samt större övningsverksamhet med samtliga stridskrafter etablerar en normalbild med en ökad närvaro i Östersjön och på Gotland. Övningsverksamhet, logistik och incidentberedskap på Gotland ska stärkas. Ökad övningsverksamhet på Gotland ska bl.a. inkludera större övningar med arméförband inklusive manöver- och luftvärnsförband och ökad ambition rörande tillfällig basering av flyg- och marinstridskrafter. Den ökade ambitionen kräver en viss

utökning av Försvarsmaktens detachement på Gotland. Sammantaget stärker detta den svenska handlingsfriheten i närområdet.

Stående förband

Stående förband är krigsförband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade för att över tiden lösa ålagda uppgifter inklusive beredskapskrav och krav på tillgänglighet i fredstid. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid till förberedelser och utan aktivering av tidvis tjänstgörande personal, kan lösa uppgifter i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Därför ska de stående förbanden i huvudsak bestå av kontinuerligt tjänstgörande personal. Tidvis tjänstgörande personal kan i begränsad omfattning bemanna befattningar som inte krävs för att förbandet ska lösa sina huvuduppgifter inklusive viss övningsverksamhet.

Med en hög andel kontinuerligt tjänstgörande personal har de stående förbanden normalt en hög tillgänglighet i fredstid. De stående förbanden har en hög beredskap i händelse av beslut om höjd beredskap. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till övervägande del av stående förband. Behovet av arméstridskrafter med hög tillgänglighet i fredstid är begränsat. Det krävs dock ett antal stående förband för att uppfylla de tillgänglighetskrav som i fredstid ställs på arméstridskrafterna. Likaså förutsätter vidmakthållandet och utvecklingen av armékompetensen en kärna av stående förband. De stående förbanden är jämfört med andra förband kostsamma. Det innebär att endast en mindre del av arméstridskrafterna ska vara stående förband.

Kontraktsförband

Kontraktsförband är krigsförband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade för att lösa ålagda uppgifter inklusive beredskapskrav och krav på tillgänglighet i fredstid. Försvarsberedningen anser att gruppbefäl, soldater och sjömän i kontraktsförbanden i hög utsträckning ska vara tidvis

tjänstgörande personal. Endast ett begränsat antal befattningar som ställer särskilda krav på bl.a. utbildning bemannas med kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Vidare ska kontraktsförbanden bemannas av kontinuerligt tjänstgörande officerare och specialistofficerare (yrkesofficerare) samt tidvis tjänstgörande officerare och specialistofficerare (reservofficerare). När kontraktsförbandet inte är aktiverat för övning, deltagande i operationer eller mobiliserat vid beslut om höjd beredskap disponeras de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen samt yrkesofficerarna för andra uppgifter.

Kontraktsförbanden ska utformas, utbildas och utrustas för operationer i händelse av höjd beredskap och för uppgifter i Sverige och närområdet. En ändamålsenlig grundutbildning och ett utvecklat och fungerande repetitionsutbildningssystem med bl.a. regelbundna krigsförbandsövningar är avgörande för att kontraktsförbanden ska vara användbara. Med en hög andel tidvis tjänstgörande personal har kontraktsförbanden normalt en lägre tillgänglighet i fredstid jämfört med de stående förbanden men är samtidigt mindre kostsamma. Tillgänglighet i fredstid för deltagande i operationer eller övningsverksamhet kräver därför att kontraktsförbanden aktiveras. Kontraktsförbanden kan aktiveras efter beslut av Försvarsmakten. Kontraktsförbanden ska kunna mobiliseras i händelse av beslut om höjd beredskap.

Hemvärnsförband

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna organiserar hemvärnsförband. Hemvärnsförband är krigsförband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade för att lösa ålagda uppgifter inklusive beredskapskrav och krav på tillgänglighet i fredstid. Hemvärnsförbanden bemannas av tidvis tjänstgörande officerare, specialistofficerare, gruppbefäl och soldater.

Efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten om aktivering ska hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Hemvärnsförbanden ska med delar kunna vara tillgängliga även utan särskilt beslut om

aktivering t.ex. för vissa bevakningsuppgifter eller stöd till samhället. Hemvärnsförbanden ska ha en hög beredskap i händelse av beslut om höjd beredskap.

8.2 Personal- och förbandsreserv

Tidigare värnpliktsutbildad personal och avgången militärt utbildad anställd personal, som inte ianspråkats i krigsförbanden, krigsplaceras i tio år i en personalreserv med stöd av lagen om totalförsvarspflicht. För att vid en allvarligt försämrade omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige, öka uthålligheten och förbandsvolymen, finns en förbandsreserv. Viss personal i personalreserven krigsplaceras därför i förbandsreserven.

Äldre organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, krigsplaceras och förrådställs i mån av tillgång. Materielen ges grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas. Särskilda politiska beslut krävs för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

Förbandsreserven ska kunna lösa nationella försvarsuppgifter tre år efter beslut och tillförda medel. Vid beslut om aktivering krävs tillämpning av lagen om totalförsvarspflicht. Planering för istandsättande av förbandsreserven påbörjas först efter särskilt beslut.

8.3 Flygstridskrafterna

Flygstridskrafterna kännetecknas av snabb reaktionsförmåga, rörlighet över stora områden, flexibilitet och en mångsidighet i fråga om vilka uppgifter som kan lösas. De är beroende av baser och har därmed begränsningar i förmågan att upprätthålla kontinuerlig närvaro över ett område. Luftvärnet kompletterar flygstridskrafterna och tillsammans utgör de båda nödvändiga komponenter i luftförsvaret. Luftförsvaret ska ha förmågan att kontrollera luftrummet inklusive skydd mot fjärrstridsmedel, tillhandahålla rörlighet i form av transportflyg och helikoptrar samt system för underrättelseinhämtning med olika spanings- och underrättelseplattformar, både flygburna och markbaserade samt ha förmågan att genomföra attackuppgifter mot marken eller mot mål

på havet. En förutsättning för dessa förmågor är ett ändamålsenligt bassystem. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna är viktiga för skyddet av dessa baser. Inom ramen för försvarsplaneringen är det viktigt att redundansen i bassystemet ses över för att flygstridskrafterna, i händelse av beslut om höjd beredskap, ska kunna verka effektivt.

Försvarsberedningen konstaterar att flygstridskrafterna är prioriterade under den kommande inriktningsperioden. För att uppnå större effekt behöver flygstridskrafterna samordnas med andra stridskrafter genom strid med system i samverkan inom ramen för gemensamma operationer. Förmågan att genomföra operationer i hela konfliktskalan mot en kvalificerad motståndare prioriteras.

Stridsflygdivisionerna utgör kärnan i flygstridskrafterna. Tillgången till olika relevanta vapensystem till stridsflygdivisionerna måste säkerställas för att upprätthålla den flexibilitet och mångsidighet som utmärker flygstridskrafterna. Med en kontinuerlig utveckling av JAS 39C/D och anskaffning av vissa vapensystem såsom långräckviddig flygburen jaktrobot Meteor förbättras stridsflygförmågan under perioden efter 2015. På lång sikt säkerställs denna del av luftförsvaret genom ombeväpning från JAS 39C/D till JAS 39E. Anskaffningen av JAS 39E är beroende av att en strategisk partner beställer flygplanstypen. Enligt planeringen ska den första JAS 39E levereras till Sverige 2018 och JAS 39E planeras att successivt ersätta JAS 39C/D i stridsflygdivisionerna från 2023.

För att förstärka luftförsvaret och den samlade förmågan att verka mot mål på marken och på havet anser Försvarsberedningen att antalet JAS 39E ska utökas till 70, från dagens planerade 60.

JAS 39E bör utrustas med ett robotsystem som på långa avstånd och med hög precision kan bekämpa prioriterade markmål. Det skulle höja tröskeln för en motståndare att inleda militära operationer mot Sverige eller svenska intressen.

Försvarsberedningen anser att det är av stor vikt att den operativa förmågan i stridsflygdivisionerna upprätthålls under ombeväpningen från JAS 39C/D till JAS 39E.

För att öka den sammantagna operativa förmågan i Försvarsmakten måste flygstridskrafterna öva mer och piloterna medges ökad flygtid. Det ställer förändrade krav på bl.a.

logistikstödet, inklusive reservdelsförsörjningen och behovet av nyckelkompetenser m.m. Övningsverksamheten och flygtiden för piloterna ska successivt öka under den kommande inriktningsperioden. Genom att höja ambitionen rörande incidentberedskapen kan flygstridskrafterna öka närvaron i närområdet i fredstid.

Försvarsmakten kommer successivt att erhålla moderna och ändamålsenliga helikoptersystem. Försvarsmaktens helikopterbataljon kommer 2020 att ha moderna helikoptrar av tre olika typer för mark- och sjöoperativa uppgifter. Helikopterbataljonen kommer att vara en unik och mångsidig resurs som även kan användas till stöd vid kriser i fredstid. För samhällets samlade krisberedskap är Försvarsmaktens helikoptrar en viktig resurs. Försvarsberedningen ser det som väsentligt att förbandet under perioden prioriterar samövning med arméstridskrafterna för att säkerställa förmågan att snabbt flytta förband till strategiska områden. Försvarsberedningen framhåller också vikten av att sjöoperativa helikopterförmågan, inklusive ubåtsjaktförmågan, blir operativ under den kommande försvarsinriktningsperioden.

Den taktiska transportflygförmågan är viktig för att Försvarsmakten ska kunna operera över hela landet och i närområdet men även för förmågan att delta i krishanteringsoperationer utanför närområdet. Den ökar möjligheten att effektivt transportera trupp, materiel och förnödenheter till stöd för operativ verksamhet och övningar. Den taktiska transportförmågan är viktig för arméstridskrafternas användbarhet och tillgänglighet. Utvecklingen av det taktiska transportflyget bör ske inom ramen för det nordiska samarbetet. På sikt anser Försvarsberedningen att fyra nya taktiska transportflygplan anskaffas. Det svenska engagemanget i samarbetet rörande strategiskt transportflyg, *Strategic Airlift Capability* (SAC), är en central komponent i flygtransportförmågan. Hur denna resurs kan användas i händelse av höjd beredskap bör studeras närmare.

8.4 Marinstridskrafterna

Marinstridskrafterna ska ha förmåga att kontrollera och förneka annan aktör kontroll över sjöleder och att upprätthålla den territoriella integriteten. Marinstridskrafterna ska därutöver kunna genomföra sjöfartsskydd och, i händelse av militära incidenter och väpnat angrepp, genomföra kustförsvarsoperationer i samverkan med andra stridskrafter inom ramen för en gemensam operation.

De fyra huvudtyperna av krigsförband i marinstridskrafterna är ubåtsförband, sjöstridsförband, minröjningsförband och amfibiebataljonen. Dessa krigsförband ska vidmakthållas. Till det kommer basförband som utgör det landbaserade stödet till marinstridskrafterna. Hemvärnsförband är centrala för skyddet av dessa baser. Huvuddelen av marinstridskrafterna ska vara stående förband. För att den operativa effekten och de kvalificerade plattformarna fullt ut ska kunna användas ser Försvarsberedningen att förmågan till samordnad strid med övriga stridskrafter ska utvecklas. Det är viktigt att den samlade ubåtsjaktförmågan utvecklas.

De sjögående förbanden ska i ökad utsträckning öva och vara till sjöss. För att få ut en högre tillgänglighet bör redundansen avseende personal i de sjögående förbanden förbättras. Sammantaget kräver det en ökning av fartygsbesättningarna med 100-150 personer i vissa nyckelkategorier samt att en personalpool etableras för att kunna fylla tillfälliga personalbehov. Med detta ökar uthålligheten i förbanden och ökad tid till sjöss möjliggörs. Det höjer sammantaget Försvarsmaktens förmåga på kort och lång sikt.

Kärnan i de sjögående förbanden ska utgöras av sju korvetter, fem ubåtar och sju minröjningsfartyg. Materielförnyelsen i marinstridskrafterna kommer under perioden efter 2015 i första hand att ske genom uppgraderingar och modifieringar av befintliga system.

Ubåtsförmågan är central för Försvarsmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i närområdet varför beslut om investering i en ny ubåtsgeneration har fattats. Ubåtarnas möjlighet att uppträda dolt gör deras underrättelse- och bekämpningsförmåga unik. Försvarsberedningen anser att ubåtsförmågan ska stärkas och antalet ubåtar utökas till fem, jämfört med dagens planerade fyra,

genom att åtgärder vidtas för att behålla dagens fartyg av Gotland och Södermanlandklasserna och på sikt anskaffa två nya ubåtar som ersättning för Södermanlandklassen. Den säregna operationsmiljö som Östersjön utgör ställer särskilda krav på den svenska ubåtsförmågan. Utveckling av nya ubåtar är mycket kostsamt. För att säkerställa ubåtsförmågan långsiktigt är det viktigt att samarbeten med andra länder stärks vad gäller utbyte av kunskap, teknologiutbyte och möjligheten till att dela kostnader.

Ytstridsförmågan vidmakthålls under perioden efter 2015 genom successiv uppgradering av korvetterna. Försvarsberedningen betonar vikten av att de fem Visbykorvetterna blir fullt operativa enligt nu gällande planering. Två korvetter av Gävleklass ska modifieras och livstidsförlängas för att kunna vara operativa in på 2030-talet.

Idag utgör Robotsystem 15 det vapensystem med vilket Försvarsmakten kan bedriva kvalificerad ytstrid. Sjömålsrobotsystemet är av stor vikt för Försvarsmaktens sammantagna förmåga i höga konfliktnivåer. Robotsystem 15 når slutet på sin tekniska och operativa livslängd i perioden 2023-2025. Moderna sjömålsrobotar är en förutsättning för att korvetterna av Visby och Gävleklasserna ska vara operativt relevanta. Försvarsberedningen anser därför att ett modernt sjömålsrobotsystem på sikt ska ersätta robotsystem 15. Försvarsmakten bör också analysera och pröva möjligheten samt den operativa effekten av att det inom ramen för anskaffning av en ny sjömålsrobot kan vara möjligt att del av denna blir tillgänglig som markbaserad förstärkning på Gotland i form av kustrobot. En kustrobotvariant för basering på Gotland bör tillföras under förutsättning att det bedöms effektivt.

Amfibiebataljonens förmåga att lösa strids-, övervaknings- och underrättelseuppgifter i skärgård och i kustnära miljö är central för Försvarsmaktens samlade operativa förmåga särskilt i ett nationellt och närområdesperspektiv. Försvarsberedningen föreslår att amfibiebataljonen renodlas mot sjöoperativ verksamhet. Amfibiebataljonens markoperativa förmåga med splitterskyddade fordon ska därför avvecklas och materielen överföras till arméstridskrafterna. Amfibiebataljonen ska huvudsakligen vara ett stående förband. Enstaka kompanier i bataljonen ska dock vara kontraktsförband.

8.5 Arméstridskrafterna

Arméstridskrafterna verkar i en komplex miljö präglad av civilbefolkning, infrastruktur och olika terrängtyper. Behovet av att kunna kontrollera terräng är grundläggande för att utveckla effekt i en operation. För operationer i Sverige och i närområdet mot en kvalificerad motståndare är inom arméstridskrafterna bekämpningsförmåga prioriterad t.ex. det nya artillerisystemet, stridsvagnar och stridsfordon. För deltagande i multinationella operationer utanför närområdet och för snabbinsatsförmåga i Sverige och i närområdet krävs också lättare operativt rörliga förband. Vissa förband i arméstridskrafterna bör utveckla förmågan att samverka med helikopterbataljonen avseende taktisk helikoptertransport.

De materielsystem som arméstridskrafterna är utrustade med idag, eller som är under införande, kommer fortsatt att vara operativa under nästa försvarsinriktningperiod. Materielförnyelsen kommer i huvudsak att ske genom uppgraderingar och modifieringar av befintliga system. Försvarsberedningen framhåller vikten av att moderna ledningssystem tillförs arméstridskrafterna i tillräcklig omfattning. Under nästa försvarsinriktningsperiod bör därför modernisering av ledningssystem i befintliga stridsfordon genomföras. Dagens bataljonsartilleri i form av äldre granatkastare bör successivt ersättas med moderna system för att säkerställa förmågan att genomföra strid också mot kvalificerade motståndare.

Huvuddelen av arméstridskrafterna ska vara kontraktsförband. Att det skapas ett fungerande system med grundutbildning och repetitionsövningar är därför avgörande för att arméstridskrafterna ska få en relevant operativ förmåga. Försvarsberedningen förordar att två till tre manöverbataljoner i huvudsak består av stående förband. Artilleri, ingenjör, logistik- och luftvärnsbataljonerna ska, inom respektive funktion, sammantaget ha stående förband motsvarande minst en kompanistridsgrupp (reducerad bataljon).

För att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt ska Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå. Med denna förmåga stärks den samlade förmågan att möta en kvalificerad motståndare. Förmågan att leda och förstå denna typ av förband är därtill av grundläggande värde för svenska förbands möjlighet att kunna verka och vara effektiva i

multinationella operationer. Brigadförmågan är också en förutsättning för att skapa goda möjligheter till samverkan med flyg- och marinstridskrafterna samt för övningsutbyte med andra länders stridskrafter.

Försvarsberedningen anser att möjligheterna att organisera huvuddelen av arméstridskrafterna i brigadstruktur ska analyseras. Brigadstruktur medger att befintliga resurser i arméstridskrafterna kan organiseras på ett rationellare sätt. Den sammantagna operativa förmågan ökar samtidigt som det skapas förutsättningar till mer kvalificerad utbildnings- och övningsverksamhet.

Kärnan i brigaderna utgörs av mekaniserade bataljoner. Försvarsberedningen föreslår att de mekaniserade bataljonerna i likhet med tidigare mekaniserade bataljoner organiseras med både mekaniserade skyttekompanier och stridsvagnskompanier. Stridsvagnsförband som är integrerade i de mekaniserade bataljonerna är en förutsättning för att skapa brigader med en förmåga att slå kvalificerade markförband. Denna omorganisation ger större eldkraft och högre skyddsnivå. Därmed ökar förmåga att möta en kvalificerad motståndare i högre konfliktnivåer.

Fungerande brigader förutsätter justeringar i dagens logistik- och ledningsförband. Försvarsberedningen föreslår därför att huvuddelen av logistikbataljonerna och den tekniska bataljonen samt sjukhuskompanierna, som hittills ingått i de försvarsmaktsgemensamma logistikförbanden, överförs till arméstridskrafterna och sammanförs i två underhållsbataljoner. Det renodlar den främre logistiken på taktisk nivå även för arméstridskrafterna.

Brigadledningsförmågan måste ha goda möjligheter till samövning inom funktionen. Därför föreslår beredningen att brigadstabsbetjäningförbanden, som hittills ingått i den försvarsmaktsgemensamma ledningsplatsbataljonen, överförs till arméstridskrafterna och tillsammans med brigadstaberna bildar två brigadledning.

Förmågeutvecklingen i omvärlden pekar tydligt på behovet av att kunna möta olika fjärrbekämpningssystem. För detta krävs ett modernt luftförsvar inkluderande bl.a. stridsflygsystem, luftstridsledning och luftvärn. Anskaffning av ett modernt luftvärnssystem med kort räckvidd är beslutat och det planeras för ett nytt luftvärnssystem med medellång räckvidd som har förmåga

att bekämpa kryssningsrobotar. Försvarsberedningen anser att en luftvärnsbataljon tillförs detta nya luftvärnssystem under den kommande försvarsinriktningsperioden. Därefter ska ytterligare en luftvärnsbataljon tillföras systemet. Med denna modernisering av luftvärnet ökar förmågan att skydda marin- och flygstridskrafternas basområden samt mobilisering och utgångsgruppering av stridskrafterna. Det ökar sammantaget Försvarsmaktens förmåga att verka i högre konfliktnivåer.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna utgör en stor del av arméstridskrafterna och är en mycket viktig resurs för försvaret av det svenska territoriet inklusive skyddet av flyg- och marinstridskrafternas basområden samt kritisk infrastruktur och viktigare skyddsobjekt. Hemvärnsförbanden utrustas till del med direktanskaffad materiel anpassad för hemvärnet med de nationella skyddsstyrkornas särskilda behov. Detta ökar hemvärnsförbandens operativa effekt. Vid sidan av de militära uppgifterna ska stöd till det övriga samhället vara en huvuduppgift för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna.

Hemvärnsförbanden bör utvecklas för att kunna lösa mer kvalificerade uppgifter. Det kan t.ex. ske genom att bataljonsledningsförmåga utvecklas, granatkastare och burna luftvärnsrobotar (Robotsystem 70) tillförs där uppgifterna kräver det. I relevanta geografiska områden kan hemvärnsförbanden också ges förmåga att bistå Trafikverket i byggandet av reservbroar. Med utvecklad förmåga för hemvärnsförbanden stärks försvaret av det svenska territoriet och medger att övriga stridskrafter på ett effektivare sätt kan lösa sina uppgifter. Under kommande försvarsinriktningsperiod anser Försvarsberedningen att det är centralt att Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna uppnår det satta personalmålet om 22000 personer. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkornas personalvolym på Gotland ska stegvis öka. På sikt bör hemvärnets numerär öka.

Inom ramen för arméstridskrafterna organiseras en förbandsreserv om fyra mekaniserade reservbataljoner. Personal till förbandsreserven krigsplaceras ur personalreserven. Befintlig äldre organisationsbestämmande materiel som ej ianspråkats i krigsförbanden ska i mån av tillgång krigsplaceras i de mekaniserade reservbataljonerna.

8.6 Försvarsmaktsgemensamma stridskrafter

De försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna ska möjliggöra förmågan att genomföra gemensamma operationer samtidigt som de förstärker förmågan till strid med system i samverkan. De ska säkerställa de samlade stridskrafternas behov av strategisk och operativ ledning samt operativ underrättelse- och logistikförmåga för att lösa Försvarsmaktens uppgifter i fredstid och vid beslut om höjd beredskap.

Förmågan till ledning på operativ nivå är avgörande för Försvarsmaktens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. För att möjliggöra en fungerande verksamhet behövs en väl avvägd ledningsförmåga mellan de olika stridskrafterna.

Såväl den svenska försvarsförmågan liksom möjligheterna för Sverige att föra en självständig och aktiv säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik är beroende av en god försvarsunderrättelseförmåga. Den snabba händelseutvecklingen, nu senast i Ukraina, visar tydligt på behovet av en god svensk förmåga att inhämta, bearbeta, analysera och delge försvarsunderrättelser. Försvarsunderrättelseförmågan är avgörande för att kunna använda stridskrafterna på ett ändamålsenligt sätt. Det är av vikt att försvarsunderrättelseförmågan har tillräckligt hög beredskap för att kunna ge nödvändig förvarning och att den har sådan uthållighet att den över betydande tid förmår följa ett krisförlopp. Därför anser Försvarsberedningen att försvarsunderrättelseförmågan ska förstärkas.

Det försvarsmaktsgemensamma specialförbandssystemet är primärt en strategisk resurs. Specialförband tillför handlingsalternativ för den strategiska nivån som ligger utanför de reguljära förbands förmågor. Försvarsberedningen konstaterar att betydelsen av specialförband ökat. Specialförbanden uppnår direkta effekter genom raider av strids- och underrättelsekaraktär på stort djup. Specialförband har visat sig verkningsfulla i dagens komplexa stridsmiljö. Förmågan till räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer är grundläggande för specialförbanden. Specialförband har lätt utrustning för att uppnå strategisk, operativ och taktisk rörlighet. Räckvidd och framkomlighet prioriteras vanligen före fysiskt skydd. Specialförbanden har förmåga att stödja samhället med sina unika förmågor i fred, kris och krig.

Försvarsberedningen anser att specialförbandens samverkan och samordning med andra myndigheter och organisationer behöver utvecklas ytterligare. Med lagstöd sedan 2006 kan Försvarsmaktens specialförband stödja polisen vid terrorismbekämpning. Detta stöd ska utvecklas.

Försvarsberedningen anser att ett tydligare fokus på den operativa förmågan i arméstridskrafterna kräver att delar av Försvarsmaktens ledningsorganisation omstruktureras. Med utvecklingen av en tydlig brigadledningsförmåga anser Försvarsberedningen att dagens rörliga operativa ledning kan avvecklas. Dess uppgifter kan övertas av Högkvarteret och brigadledningarna. När behov föreligger att organisera ett styrkehögkvarter motsvarande den nordiska EU-stridsgruppen utgörs denna av en brigadledning förstärkt med relevanta resurser. Detta tillsammans med skapandet av två brigadledningar med brigadstab och betjäningsförband innebär att ledningsförbandens organisation kan förändras.

För att möjliggöra för Försvarsmakten att skapa en väl fungerande ledningsförmåga inom hela organisationen ser Försvarsberedningen det som nödvändigt att det för ledningsområdet utarbetas en långsiktig plan som utgår från arméstridskrafternas, marinstridskrafternas och flygstridskrafternas operativa behov.

Försvarsberedningen föreslår att försvarsmaktens logistik liksom relevanta delar av dagens basorganisation organiseras som krigsförband och ingår i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Det är en förutsättning för att tillsammans med logistikfunktionerna i Försvarets materielverk och det civila försvaret få en sammanhållen helhet rörande bl.a. den bakre logistiken i händelse av höjd beredskap. All personal i hela logistikorganisationen ska vara krigsplacerad med stöd av lagen om totalförsvarspåbud.

9 Utvecklingen av personalförsörjningen

Med frivilligheten som grund syftar utformningen av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem till att skapa krigsförband som är användbara, tillgängliga och flexibla. Samtränade och tillgängliga krigsförband med hög kvalitet utgör reformens kärna. Krigsförbanden måste ha en operativ förmåga att snabbt lösa komplexa uppgifter i Sverige, i närområdet och när det krävs utanför närområdet. Operativt användbara och tillgängliga krigsförband är den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Sammantaget skapar det frivilliga personalförsörjningssystemet förutsättningar för flexibla krigsförband som medger större handlingsfrihet. Det finns utmaningar i den nya personalförsörjningen. Dessa utmaningar kan hanteras under den kommande försvarsinriktningsperioden.

Det nya personalförsörjningssystemet bygger på frivillighet för alla personalkategorier. Om krig, krigsfara eller andra utomordentliga omständigheter råder kan, på samma sätt som tidigare, krigsförbanden bemannas med pliktpersonal. Totalförsvarsplikten kvarstår i grunden och möjligheten att aktivera plikten vidmakthålls. Skyldigheten att genomgå mönstring och skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt träder i kraft först efter att regeringen, med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, beslutat om detta. Denna skyldighet är könsneutral.

Såväl kvinnor som män är dock fortsatt skyldiga att medverka i en lämplighetsundersökning i form av en utredning om personliga förhållanden rörande hälsa, fysisk status, intressen och skolgång. Uppgifterna sammanställs i det så kallade beredskapsunderlaget. Svarefrekvensen ligger på ca 93 procent och den enskilde kvarstår i

beredskapsunderlaget i två år. Försvarsberedningen anser att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet tillsammans med Försvarsmakten i samband med beredskapsunderlaget aktivt ska informera om möjligheterna att med frivilligheten som grund engagera sig i Försvarsmakten och de frivilliga försvarsorganisationerna. Detta i syfte att stärka rekryteringen.

Veteranpolitiken syftar till att ge personal som tjänstgör i skarpa internationella operationer och deras anhöriga ett stöd som står i proportion till de risker och påfrestningar som de utsätts för. I veteranutredningens betänkande, *En svensk veteranpolitik – ett ansvar för hela samhället* (SoU 2014:27), lämnas ett antal förslag rörande utvecklingen av veteranpolitiken bl.a. att även omfatta fler personalkategorier. Det finns ett starkt, folkligt stöd för våra veteraner. Att ta ett tydligt ansvar för dem förankrar försvaret och stärker rekryteringskraften. Försvarsberedningen välkomnar utvecklingen av den svenska veteranpolitiken.

I riksdagsbeslutet 2009 angavs förutsättningar samt inriktningar för den reformerade personalförsörjningen. Riksdagen beslutade 2010 om utformningen av den reformerade totalförsvarsplikten, frivillig rekrytering och militär grundutbildning. Vidare beslutades då även om en samlad svensk veteransoldatpolitik. Riksdagen beslutade 2012 om en ny lag rörande vissa försvarsmaktsanställningar. I lagen regleras Försvarsmaktens möjlighet att anställa gruppbefäl, soldater och sjömän på längre tidsbegränsade anställningar samt därmed sammanhängande frågor.

En enig riksdag tillkännagav 2013 för regeringen sin mening om en utredning av Försvarsmaktens nya personalförsörjning i enlighet med de av riksdagen fattade besluten. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen bland annat mot denna bakgrund beslutat att tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur Försvarsmaktens nya personalförsörjning kan utvecklas inom ramen för den försvarspolitiska inriktning som riksdagen beslutat (Dir 2013:94). Syftet med utredningen är att bidra till en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det militära försvaret. Utredaren ska överväga behovet av och föreslå ytterligare åtgärder för att säkerställa en bred rekryteringsbas för Försvarsmaktens militära personal, analysera och föreslå hur försvarets folkförankring kan säkerställas, analysera hur det civila meritvärdet för militär anställning och utbildning kan öka och klarlägga

förutsättningarna enligt dagens regelverk för att öka Hemvärnets tillgänglighet i fredstid. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2014. Mot bakgrund av den pågående utredningen avser beredningen inte närmare fördjupa sig i de områden inom vilka utredaren har att lämna förslag. Försvarsberedningen anser dock att vissa justeringar inom personalförsörjningssystemet bör övervägas för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden.

9.1 Ökad operativ förmåga – en ny grundutbildning

Försvarsberedningen anser att det finns operativa, utbildningsrationella, rekryteringsmässiga och ekonomiska skäl att se över den nuvarande utformningen av den grundläggande militära utbildningen och den efterföljande befattningsutbildningen för gruppbefäl, soldater och sjömän.

Med dagens system anställs rekryten efter genomförd grundläggande militär utbildning om tre månader. Den grundläggande militära utbildningen möjliggör dock inte att rekryten tillgodogör sig tillräcklig kunskap och färdighet för att kunna bemanna en befattning i ett krigsförband. För detta krävs också en befattningsutbildning vilken omfattar ytterligare sex månaders utbildning. Erfarenhetsmässigt reducerar dagens system för befattningsutbildning det effektiva utbildningstidsuttaget per vecka med 25 till 50 procent jämfört med den grundläggande militära utbildningen. Det kan i huvudsak förklaras av de begränsningar i flexibilitet som arbetstidsregleringen medför. Detta resulterar i att endast begränsade utbildningsmål kan uppnås efter genomförd befattningsutbildning, något som är särskilt problematiskt för den tidvis tjänstgörande personalen och för den operativa förmågan i kontraktförbanden.

För officersaspiranterna uppgår idag den sammanlagda utbildningstiden som föregår anställningen i Försvarsmakten till mer än tre år. Officerare anställs först efter genomfört utbildningsprogram med godkänt resultat. Liksom för officerare bör gruppbefäl, soldater och sjömän anställas efter genomförd godkänd utbildning som gör rekryten anställningsbar på en befattning i ett krigsförband.

Försvarsberedningen föreslår att anställning i Försvarsmakten som gruppbefäl, soldat eller sjöman ska ske efter att rekryten genomgått motsvarande dagens grundläggande militära utbildning och befattningsutbildning. Försvarsberedningen föreslår att denna sammanslagna utbildning benämns grundutbildning. Principerna för de förmåner som gäller under dagens grundläggande militära utbildning ska gälla under hela grundutbildningstiden. Rekryten krigsplaceras efter kontraktsskrivning på en befattning i ett krigsförband som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman.

Rekryteringen ska ske mot anställning på befattning i ett krigsförband. Totalt kan grundutbildningen omfatta nio till tolv månader beroende på befattningsinriktning. All grundutbildning inleds liksom idag med en grundläggande militär utbildning. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna bör kunna lokalrekrytera till en egen grundutbildning för bemanning av hemvärnsförbanden. Denna hemvärnsgrundutbildning ska liksom motsvarande utbildning idag omfatta fyra till sju månader beroende på befattningsinriktning.

Försvarsberedningens förslag innebär att grundutbildningen blir mer kostnadseffektiv jämfört med dagens system. Med en grundutbildning kan ökningen av den fysiska belastningen på rekryten fördelas jämnare över en längre tid. Jämfört med dagens grundläggande militära utbildning kommer det att minska risken för fysiska problem hos rekryterna. Ett införande av en grundutbildning skulle markant höja den operativa förmågan i krigsförbanden. Förslaget om en grundutbildning ska vara kostnadsneutralt jämfört med dagens utbildningssystem av gruppbefäl, soldater och sjömän.

För att säkerställa rätt kompetens och för att inte utesluta lämpliga individer från att frivilligt engagera sig i Försvarsmakten anser Försvarsberedningen att Försvarsmakten bör göra en översyn av vilka skolbetygskrav som är relevanta för respektive befattning i krigsförbanden. Det ska vara möjligt för gruppbefäl, soldater och sjömän att komplettera eventuella bristande gymnasiebetyg under tjänstgöringen. Likaså bör underkända fysiska tester i antagningsprövningen kunna kompletteras separat efter en viss tid.

Försvarsberedningen betonar vikten av att den operativa förmågan i de stående förbanden, i kontraktsförbanden såväl som i

hemvärnsförbanden prioriteras under den kommande försvarsinriktningsperioden. En grundutbildning i enlighet med vad Försvarsberedningen beskriver är av största vikt för att skapa operativt användbara krigsförband. Att kontraktsförbanden iståndsätts och ges en god förmåga att lösa sina uppgifter är avgörande för försvarets sammantagna operativa förmåga. Försvarsberedningen anser att fungerande kontraktsförband med tillräcklig operativ förmåga (krigsduglighet) måste ges särskilt fokus under den kommande försvarsinriktningsperioden.

Efter genomförd grundutbildning deltar tidvis tjänstgörande personalen i repetitionsutbildning regelbundet. Repetitionsutbildningen utgörs av krigsförbandsövningar och relevant utbildning kopplat till befattning. Förutsättningen för att få välutbildade tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän och tillgängliga och användbara kontraktsförband är att repetitionsutbildning kontinuerligt kan genomföras i tillräcklig omfattning. Försvarsberedningen anser därför att repetitionsutbildningstiden ska utökas. Repetitionsutbildningstillfällena ska så långt möjligt anpassas efter förutsättningarna att vara tjänstledig från ordinarie arbetsgivare.

Det bör uppmuntras och säkerställas att gruppbefäl, soldater och sjömän fullföljer kontrakterad tjänstgöringstid. Att gruppbefäl, soldater och sjömän i stor utsträckning uppfyller sina kontrakt är en avgörande faktor för att krigsförbanden långsiktigt ska kunna upprätthålla ställda tillgänglighets-, beredskaps- och krigsduglighetskrav. Incitamentsstrukturen för att fullfölja utbildningen och den tjänstgöring som följer av kontraktet ska utvecklas. Efter fullföljd grundutbildning och kontraktsskrivning skulle t.ex. engångsersättning kunna utbetalas. Att kontraktsförbanden kan genomföra krigsförbandsövningar och den kontrakterade personalen uppfyller sin tjänstgöringsskyldighet är avgörande för att nå de operativa kraven på krigsförbanden. För den tidvis tjänstgörande personalen ska det vara en skyldighet att tjänstgöra den repetitionsövningstid som stipuleras av anställningskontraktet. Det skapar också en tydlighet mellan den enskilde och den ordinarie arbetsgivaren.

För att säkerställa att kontraktsförbanden fullt ut kan bemannas och att ställda krav på krigsförbandens duglighet, tillgänglighet och beredskap kan uppnås under den kommande

försvarsinriktningsperioden anser Försvarsberedningen att det bör direktutbildas fler tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän än vad Försvarsmakten hittills planerat. Med erfarenhet från den direktutbildning som genomförs på försök i Försvarsmakten och med en grundutbildning för gruppbefäl, soldater och sjömän kan initialt också grundutbildning av kompletta kontraktsförband genomföras. Det skulle påskynda uppfyllnaden av krigsförbanden. Inriktningen ska vara att krigsförbanden är personellt uppfyllda med frivillig personal så snart som möjligt under nästa inriktningsperiod.

9.2 Fler kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän

En personalförsörjning vilande på frivillighet tar tid att implementera. Successivt ersätts värnpliktiga med frivilligt rekryterad personal. Det är ännu flera år innan reformen är helt genomförd. Försvarsberedningen föreslår att öka antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän med 500-1000 personer jämfört med nuvarande planering. Antalet tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän ska minska i motsvarande omfattning. Därigenom påskyndas uppfyllnaden av krigsförbanden med frivillig personal vilket ökar utrymmet för förmågehöjande verksamhet, främst utbildning och övning relaterat till krigsuppgiften. Krigsförbandens tillgänglighet i fredstid ökar också, liksom Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga.

9.3 Officersförsörjningen

Som officerare betecknas yrkesofficerare och reservofficerare. Officerare är taktiska officerare eller specialistofficerare. Dagens officersförsörjningssystem är ett resultat av många års stegvisa justeringar. En samlad översyn av officersförsörjningssystemet har dock inte gjorts i ljuset av de stora förändringar som genomförts med en personalförsörjning vilande på frivillighet och införandet av ett flerbefälssystem (gruppbefäl, specialistofficerare och taktiska officerare). Övriga delar av försvaret, såsom soldatförsörjning,

logistik samt forskning och utveckling, har reformerats som ett led i omställningen till ett användbart och tillgängligt försvar.

Försvarsberedningen anser att fullföljande av försvarsinriktningsbeslutet från 2009 i perioden efter 2015 förutsätter att även officersförsörjningen fortsatt reformeras och anpassas till det nya försvaret.

En del i en reformering av officersförsörjningen är att skapa ett system som tillvaratar de fördelar, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt, som de olika yrkes- och reservofficerskategorierna medger. Befattningskraven bör i möjligaste mån begränsas vad avser krav på utbildning och certifiering.

Yrkesofficerskollektivet utgör den största gruppen kontinuerligt tjänstgörande personal. De samlade lönekostnaderna i försvarsmakten planeras 2019 att fördela sig med 48 procent på yrkesofficerare, 27 procent på civilanställda, 21 procent på kontinuerligt och tre procent på tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt en procent på reservofficerare.

Av den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2009 (prop. 2008/09:140) framgick att personalens uppgifter skulle utgå från de krav som följer av att krigsförbanden ska vara användbara.

För verksamheten ogynnsamma strukturella förhållanden inom officersskåren har behandlats i alla försvarsbeslut sedan 1992. Inom myndigheten har dessa förhållanden bl.a. hanterats genom återkommande program för förtida pension eller försök till frivillig yrkesväxling för officerare. Erfarenheterna visar att få yrkesofficerare lämnar yrket på egen begäran samtidigt som de olika karriärväxlingsprogrammen har haft liten effekt.

För att möta de behov och krav som ställs på ett användbart och tillgängligt försvar samt för att på bästa sätt hushålla med begränsade resurser anser Försvarsberedningen att strukturella förhållanden inom officersskåren avseende grad, ålder, kön och tjänstgöringsbarhet i krigsförband samt fördelning mellan yrkes- respektive reservofficerare ska utredas. Utredningen bör, förutom att göra empiriska studier av nu nämnda förhållanden, göra internationella jämförelser. Utredningen bör därför t.ex. överväga karriärväxlingssystem, tidsbegränsade kontrakt och utbildningsinsatser för att stimulera yrkesväxling. Frågan om tidsbegränsade kontrakt har belysts av flera studier och internationellt är varianter på detta den normala modellen för

taktiska officerare och specialistofficerare. Utredningen bör lämna förslag till hur en i sak ändamålsenlig, kostnadseffektiv och över tiden balanserad struktur i officerskåren kan uppnås samt vilka instrument, incitament och bestämmelser som behövs i detta syfte.

Försvarsberedningen menar att det måste skapas en struktur som tydliggör även för den enskilde yrkesofficeren att yrkesväxling efter ett antal år i yrket är huvudalternativ. Inte minst med anställningar till ålderspension vid 61 års ålder för yrkesofficerare finns idag inlåsningseffekter eftersom en yrkesväxling till civil yrkeskarriär höjer pensionsåldern.

Alla gruppbefäl, soldater och sjömän har idag kontrakt vilket innebär tidsbegränsad anställning. Tidsbegränsade anställningskontrakt bidrar till en användbar och flexibel operativ förmåga i krigsförbanden samt möjliggör en gynnsam åldersstruktur för dessa personalkategorier.

Officersutbildningen

Försvarsberedningen konstaterar att det behövs flera vägar in för att bli officer. Dagens utbildning av taktiska officerare infördes före det nya frivilligt rekryterade personalförsörjningssystemet och före etablerandet av ett flerbefälssystem. Idag är den treåriga officersutbildningen på Försvvarshögskolan i stort sett den enda vägen för utbildning av taktiska officerare. Denna form av direktutbildning fyller fortsatt en viktig roll och den måste kompletteras med flera andra vägar att bli officer. Det är viktigt att rekryteringen av officerare är representativ för samhället. Krigsförbandens krav ska i grunden vara dimensionerande för officerarnas kompetensbehov och numerär.

Den militära fackkompetensen ska utgöra grunden för officersprofessionen. Taktiska officerare ska kunna hantera den väpnade striden samtidigt som det måste finnas en god förståelse för den militära professionens roll i en större samhällskontext.

För att få flera vägar in i officersyrket föreslår Försvarsberedningen att en utredning utarbetar förslag rörande utbildning för taktiska officerare. Utredningen bör bl.a. se på examenskrav, möjligheten till kompletterande studier samt möjligheten till breddad rekrytering för taktiska officerare t.ex.

genom att komplettera direktutbildningen av taktiska officerare med en delad militär och civil utbildning där den civila utbildning som erbjuds vid högskolor och universitet kan i större utsträckning tas till vara.

Utbildningen av taktiska reserv- och yrkesofficer ska bestå av en akademisk examen och av en ändamålsenlig militär fackkompetensutbildning. Det ska också vara möjligt för specialistofficerare att komplettera sin militära utbildning med en anpassad officersutbildning för att kunna utnämnas till taktisk officer.

Yrkesofficerare

Kompetenta yrkesofficerare, både taktiska officerare och specialistofficerare, är en förutsättning för att skapa användbara krigsförband. Yrkesofficerarna är kompetensbärarna för den militära professionen. Investering i utbildning, övning och träning skapar kompetenta officerare. Framför allt ledarskapskompetensen är efterfrågad på den civila arbetsmarknaden. Yrkesofficerare ska bemanna befattningar i krigsförbanden som kräver personal som tjänstgör heltid.

I takt med att Försvarmakten anställer professionella gruppbefäl, soldater och sjömän utför dessa till del arbetsuppgifter som tidigare utfördes av yrkesofficerare och värnpliktiga. Ett viktigt ingångsvärde i försvarsinriktningsbeslutet 2009 var att reformerna skulle ske i den takt ekonomin medgav. Centralt i detta var att kostnader för yrkesofficerare skulle minska och medel frigöras till att anställa de nya kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen.

Reservofficerare

Reservofficerarna, både specialistofficerare och taktiska officerare, är viktiga för att bemanna krigsförbanden med kompetent militär personal. Reservofficerssystemet har en viktig roll i försvarets folkförankring. Reservofficerssystemet utgör ett viktigt medel för att knyta engagerade och dugliga personer till Försvarmakten. Det ger en möjlighet att rekrytera personer som vill kombinera

tjänstgöring i Försvarsmakten som officer med ett civilt yrkesliv. Därför bör halva behovet av taktiska reservofficerare i de stående förbanden och kontraktsförbanden personalförsörjas genom grundutbildning av sådana reservofficerare. För att rationellt utnyttja gjorda investeringar i utbildning bör dock övriga taktiska reservofficerare vara yrkesofficerare som avslutat sin kontinuerliga tjänstgöring och blivit reservofficerare.

På befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering ska reservofficerssystemet användas. Reservofficerare är liksom tidvis tjänstgörande, gruppbefäl soldater och sjömän ett kostnadseffektivt sätt att bemanna krigsförbanden med militär personal.

Styrande för reservofficerssystemet ska vara krigsförbandens behov av militär kompetens. Behovet av reservofficerare i krigsförbanden ökar. I kontraktsförbanden bör minst 30 procent av officersbefattningarna bemannas av reservofficerare. En mindre andel reservofficerare kan ingå i de stående förbanden.

Reservofficerare som inte krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband kan ha kvar sin anställning fram till pension utan krav på tjänstgöring. Även yrkesofficerare som lämnat tjänsten som kontinuerligt tjänstgörande och som önskar kvarstå som reservofficer utan skyldighet att tjänstgöra ska kunna anställas som reservofficer. Detta skapar en möjlighet till redundans i organisationen i form av en officerspool ur vilken personal på frivillig grund kan engageras på kortare tid vid behov. De kan också krigsplaceras i förbandsreserven.

Försvarsberedningen konstaterar att användningen av reservofficerare minskat i verksamheten. Detta trots tydlig politisk inriktning i motsatt riktning. Sedan 2008 har inga reservofficerare examinerats, bortsett från cirka 40 tidvis tjänstgörande specialistofficerare inom medicin och tolkverksamhet. En övergripande bedömning är att reservofficerssystemet inte har använts på det sätt eller i den omfattning som Försvarsberedningen anser vara nödvändigt. Det finns starka ekonomiska, kompetensmässiga och rekryteringsmässiga skäl för att stärka reservofficerssystemet. Försvarsmakten avser att skapa ett modernt reformerat reservofficerssystem och återuppta utbildningen av reservofficerare. Med Försvarsberedningens förslag till delad

officersutbildning finns goda förutsättningar för ett relevant och användbart system för grund- och nivåhöjande utbildning av reservofficerare.

9.4 Civila tjänstegrupper

Specialister med efterfrågad civil kompetens och annan civil personal förordnad som militär personal vid tjänstgöring på befattning i krigsförband placeras i civila tjänstegrupper. Dessa är inte att beteckna som reservofficerare. De ska dock ha kortare kombattantutbildning som innebär att de tillgodogör sig grunderna för att kunna uppträda som soldat. Detta kan till exempel gälla läkare, jurister, ekonomer, andra experter samt civilanställda i Försvarsmakten.

9.5 Frivilliga försvarsorganisationer

Ideella organisationer har länge haft en viktig position i samhället och är en garant för demokrati och mångfald i vårt samhälle. De har bidragit till demokratiutvecklingen samt till att bygga upp det sociala kapital vi har i det svenska samhället. Det gäller även för försvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna arbetar för ett engagemang med tonvikten på ett rustat samhälle med väl fungerande civil och militär beredskap. Deras bidrag är utbildade och övade frivilliga ungdomar, kvinnor och män med stor bredd och mångfald.

De frivilliga försvarsorganisationerna har flera viktiga uppgifter. En stor uppgift är folkförankringen. Folkförankring bygger bland annat på kunskap och förståelse för samhällets behov vid kriser och krig. Folkförankringen förutsätter även att människor i samhället, utöver sin ordinarie sysselsättning, är direkt engagerade i försvarets verksamhet. De frivilliga försvarsorganisationerna tillvaratar medlemmarnas kunskap och engagemang. De tidvis tjänstgörande personalkategorierna spelar här en viktig roll. Engagemanget bland tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, reservofficerare samt den frivilliga personalen i de frivilliga försvarsorganisationerna är av avgörande betydelse.

De frivilliga försvarsorganisationerna har en bred kunskap och kompetens, engagemang och förmåga att kostnadseffektivt bidra till såväl det militära och civila försvaret som samhällets samlade krisberedskap. Informationen om det samlade försvaret är en stor del av arbetet med frivilligheten. Organisationerna utbildar sina medlemmar inom de områden Försvarsmakten har utpekat och förmedlar detta till samhället.

Försvarsberedningen understryker betydelsen av de frivilliga försvarsorganisationernas ungdomsverksamhet. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att långsiktigt säkerställa de frivilliga försvarsorganisationernas möjlighet att bidra till försvaret och samhällets krisberedskap.

Försvarsberedningen ser en möjlighet att stärka engagemanget för den tidvis tjänstgörande personalen genom att de frivilliga försvarsorganisationerna i större utsträckning tillhandahåller riktade frivilliga försvarsutbildningar kopplade till den enskildes militära profession.

De frivilliga försvarsorganisationerna bidrar till personalförsörjningen i Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationernas roll även i andra krigsförband kan utökas. Detta i syfte att skapa tydligare uppgifter för de frivilliga försvarsorganisationerna samtidigt som folkförankringen stärks och krigsförbanden kan försörjas med viss kompetens på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. De frivilliga försvarsorganisationernas uppgifter ska vara riktade mot nationella uppgifter i det fall regeringen beslutat om höjd beredskap. De frivilliga försvarsorganisationerna är en kostnadseffektiv resurs.

10 Utvecklingen av materiel- och logistikförsörjningen

Försvarsmakten har tillgång till omfattande materiella resurser och tillförs varje år medel för att kunna vidmakthålla och utveckla sina förmågor. Den materiel som idag finns är i stor utsträckning modern och håller god kvalitet. Nya system tillförs förbanden succesivt. Materielsystemen är ofta komplexa och högteknologiska och därmed mycket kostsamma vilket innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden för staten. Materielverksamheten omsätter mer än 15 miljarder kronor varje år eller över 35 procent av de samlade försvarsanslagen. Riksdagen har under den innevarande försvarsinriktningsperioden beslutat om investeringar i ett antal resurskrävande system såsom stridsflygsystemet, ubåtssystemet, nytt helikoptersystem, nya pansarterrängbilar och nytt luftvärn med kort räckvidd. Regeringen har därutöver beslutat att uppgradera ett antal system som exempelvis stridsvagnar, stridsfordon och stridsbåtar. Detta höjer den svenska försvarsförmågan. Det finns långsiktiga utmaningar vad gäller vidmakthållande av befintliga och anskaffning av nya materielsystem.

Investeringen i JAS 39E är förmågemässigt och ekonomiskt prioriterat. Det har medfört att stridsflygsystemet i slutet av kommande inriktningsperiod och under flera år framåt, med en prolongering av dagens ekonomiska ram, uppgår till mer än 55 procent av den totala ramen för materielanskaffning. Det innebär att utrymmet för andra investeringar är begränsat. Toleransen för leveransförseningar, kravglidningar, fördyringar eller andra händelser som riskerar den operativa förmågan kommer minska.

Försvarsmaktens har anmält behov av att ytterligare omsätta en stor mängd materiel under nästa försvarsinriktningperiod. Bland

dessa kan nämnas granatkastarsystem, fordonssystem, sjömålsbekämpande system och markbaserat luftvärn med medellång räckvidd. Tydliga prioriteringar kommer därför att behövas för att optimera den operativa effekten av framtida nyanskaffningar. Försvarsberedningen anser att detta bl.a. understryker behovet av en förbättrad materieförsörjningsprocess som möjliggör sådana prioriteringar.

Försvarsberedningen framhöll 2008 i den försvarspolitiska rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48) att ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materiel- och logistikförsörjningen. Försvarsmaktens operativa behov ska i större utsträckning vara styrande med en tydlig skiljelinje mellan vad som är mål och vad som är medel. Materiel- och logistikförsörjning samt forskning och teknologiutveckling är medel för att uppnå målet, det vill säga att tillfredsställa krigsförbandens behov. Försvarsberedningen konstaterade att ett ökat operativt fokus med användbara och tillgängliga förband kräver en förändrad logistikprocess. Försvarsberedningen delar fortsatt dessa uppfattningar.

I enlighet med riksdagens beslut pågår en omfattande förändring av Försvarsmaktens logistikverksamhet. Behoven av en förändrad logistikverksamhet för att stödja ett försvar med operativ förmåga i centrum är stort. Som ett led i detta genomförs en konsolidering och effektivisering av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks verksamheter genom att delar av Försvarsmaktens logistikverksamhet såsom verkstäder och servicedelar överförs till Försvarets materielverk. Dessa effektiviseringar är en förutsättning för finansieringen av den pågående försvarsreformen varför Försvarsberedningen framhåller betydelsen av att de genomförs.

10.1 Principer för materieförsörjning

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 fastställdes nya principer för materieförsörjningen. Försvarsberedningen menar att den inriktningen fortsatt är central för att uppnå ett försvar med god operativ effekt. Försvarsmaktens operativa behov ska vara

styrande för materielförsörjningen. Principerna för materielförsörjningen är:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel och
- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan. I sådant fall ska i första hand möjligheten till samarbete med en strategisk partner alltid prövas.

Det kan finnas fall då en anpassning av kravställningen på förbanden bör prövas för att möjliggöra nyttjande av materiel med lång kvarvarande livslängd liksom möjligheten att förändra kraven rörande teknisk livslängd. Anpassning av förbandens uppgifter och utformning liksom kravställning rörande teknisk livslängd ska därför alltid prövas för att möjliggöra ett rationellt utnyttjande av befintlig materiel som av Försvarsmakten bedöms som fortsatt operativt relevant. Det innebär inte att förbandens uppgifter ska bestämmas av redan tillgänglig materiel men möjligheten till viss anpassning bör prövas för att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja redan gjorda investeringar och därigenom frigöra utrymme för andra anskaffningar.

10.2 Bättre process för materielinvesteringar

Försvarsberedningen anser att det fortfarande finns behov av att förbättra effektiviteten vid anskaffning av materiel. Tiden för anskaffning bör generellt reduceras och leveranssäkerheten öka. Det finns fortfarande ett flertal materielsystem, såsom Visbykorvetterna, helikopter 14 och artillerisystem Archer, där tiden från beställning till dess materielen är tillgänglig i krigsförbanden blivit för lång och där avvikelsen från ursprunglig kravställning eller leveransdatum är för stor. Det leder till stora

ekonomiska inlåsnings effekter med begränsningar för anskaffningen av annan materiel som följd. Det leder också till att krigsförbandens kvalitet och tillgänglighet riskerar att nedgå och att vidmakthållandekostnader för äldre materiel ökar.

Uppföljningen av leveranser av beställd materiel måste förbättras samtidigt som tillgången och tillgängligheten till befintlig materiel vid förbanden måste tydliggöras. Arbetet med att korta ledtiderna från beställning till leverans av materiel kan utvecklas och materielens tillgänglighet i krigsförbanden förbättras bland annat genom att begränsa särkraven på systemen. Försvarsberedningen anser därför att upphandlingskompetensen hos myndigheterna måste utvecklas. Detta är viktigt för att öka den operativa förmågan under den kommande försvarsinriktningsperioden.

Riksdagen och regeringen tar idag aldrig ställning till Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplanering. Först när Försvarsmakten ber om regeringens tillstånd att genomföra en investering blir frågan ett ärende för regeringen. Det medför att man inte påverkar den långsiktiga materielförsörjningen och valmöjligheterna blir därigenom begränsade. Det saknas även en tydlig koppling till det försvarspolitiska inriktningsbeslutet, de ekonomiska ramarna och den mer övergripande förmågeutvecklingen. Inte heller finns någon process för hur påbörjade projekt kan omprioriteras eller avbrytas.

Materielverksamheten är mycket komplex i sin affärsmässiga uppbyggnad. Det är angeläget att utforma en ny öppen och tydligare process där riksdagen och regeringen har möjlighet att styra materielförsörjningen på en strategisk nivå med samlade beslutstillfällen. Försvarsberedningen bedömer att dagens otydliga tillvägagångssätt har en negativ inverkan på tillförseln av materiel till Försvarsmakten. Det är svårt att veta när beslut kommer fattas och vad besluten då kommer att innefatta bland annat avseende förmågekrav och ekonomiska ramar. Försvarsberedningen menar att ett tydligare och mer transparent tillvägagångssätt bidrar till att effektivisera processen för materielförsörjning och därigenom öka materiel tillgängligheten vid krigsförbanden.

I linje med det ovanstående konstaterar Försvarsberedningen att regeringen 2013 beslutade om att tillsätta en utredning som skulle lämna förslag på en förändrad beslutsprocess för investeringar i

försvarsmateriel (Dir 2013:52) Syftet med utredningen var att förbättra den långsiktiga strategiska styrningen av materielinvesteringarna för att snabbare möjliggöra levereras av ny materiel till krigsförbanden. Utredningen lämnades till regeringen i mars 2014. Utredaren föreslår bl.a. att beslut om investeringar i materiel får en tydligare koppling till budgetprocessen och att riksdagen varje år godkänner regeringens förslag på vilka investeringar som får anskaffas de närmast följande åren. Utredarens förslag avser även skapa en större öppenhet i redovisningen till riksdagen avseende materielinvesteringarnas ekonomi. Försvarsberedningen framhåller betydelsen av att utredarens förslag omhändertas.

10.3 Försvarsmaterielmarknaden

Försvarsberedningen gör i den säkerhetspolitiska rapporten 2013 (Ds 2013:33) bedömningen att den ekonomiska krisen ställer Europeiska unionen (EU) inför stora utmaningar. Det har medfört att frågan om institutionella reformer kommit upp på den europeiska dagordningen. Under den närmaste fem till tioårsperioden bedöms den allmänna ekonomiska utvecklingen kräva hårda politiska ekonomiska prioriteringar vilket kan innebära en fortsatt återhållsam utveckling av försvarsbudgetarna i flertalet länder i Europa. Frågan om försvarsmaterielupphandlingar måste hanteras utifrån denna bakgrund.

Kommissionen har de senaste åren visat ett allt större intresse för den europeiska försvarsmaterielmarknaden och blivit en central aktör även inom den europeiska försvarsteknologiska och industriella basen. I kommissionens försvarsupphandlingsdirektiv finns klausuler kring leveranssäkerhet som gör det svårare för medlemsstaterna att undanta upphandlingar från EU-lagstiftning. Ett ökat antal upphandlingar inom försvarsområdet kommer således att konkurrensutsättas vilket bedöms leda till minskade kostnader för medlemsländerna. Försvarsmaterielmarknaden kommer även bli mer tillgänglig för företagen vilket bedöms skapa förutsättningar för nya affärsmöjligheter. Framgången för kommissionens arbete med försvarsmaterielfrågor är beroende av en rättssäker och likvärdig tillämpning i samtliga medlemsstater.

Den europeiska försvarsindustrin har genomgått stora förändringar de senaste 25 åren. I Sverige har vi gått från en svenskägd försvarsindustri till en försvarsindustri i Sverige där ägandet ofta ligger i stora internationella försvarskoncerner. Industrins utveckling har medfört att den blivit mindre säregen, är mindre teknikdrivande och allt mer beroende av den utveckling som sker inom andra områden. Samtidigt görs i vissa fall försök att skydda hemmamarknader mot bakgrund av nationella intressen. Vilka val Europas länder gör får påverkan på den industriella och säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen.

För att möjliggöra kostnadsdelning kommer behoven av samordnade och kravharmoniserade upphandlingar mellan flera stater att öka. Detta kommer även vara nödvändigt för att skapa förutsättningar för att en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri kan utvecklas på en globaliserad marknad. Samarbeten är även en viktig del i utvecklingen av vår tekniska förmåga. Samarbetsprojekt inom ramen för EU:s så kallade *Pooling and Sharing*-koncept spelar en roll.

Den svenska inriktningen av materieförsörjningen fokuserar på minskade kostnader, kortare leveranstider, handlingsfrihet, vidmakthållande, beprövad materiel och konkurrens. Internationella samarbeten kan dock ha andra målsättningar. Det är därför av yttersta vikt att de samarbeten man väljer att ingå görs utifrån en säkerhetspolitisk helhetsbedömning som inbegriper konsekvenserna för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Försvarsberedningen framhåller att möjligheten att frångå en konkurrensutsatt upphandling är nödvändig på grund av försvarsteknologins särskilda karaktär. I vissa avseenden är det den tekniska kompetensen om materielsystemens styrkor och svagheter som säkerställer det operativa förmågeövertaget. I andra avseenden gäller det möjligheten att operera, vidmakthålla och utveckla vissa strategiska förmågor med ett begränsat beroende av andra nationer.

10.4 Väsentliga säkerhetsintressen

Stridsflyg- och ubåtsförmågan är av väsentlig betydelse för Sveriges försvar och för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla

kravställd operativ förmåga. Genom att det i Sverige finns kunskap om hur de har konstruerats känner man till systemens styrkor och svagheter. Därmed har ett tekniskt förmågeövertag skapats. Bibehållandet av stridsflygförmågan och ubåtsförmågan utgör därför ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige. Regeringen har inlett ett utvecklingsarbete. Försvarsberedningen förutsätter att detta arbete fortsätter.

10.5 Forskning och utveckling

Grunden för långsiktig militär teknikutveckling är investeringar i forskning och utveckling. Det i sin tur skapar förutsättningar för och bidrar till långsiktig förmågeutveckling. Forskning och utveckling är viktigt för att förstå och kunna anpassa sig till framtida utmaningar och hot liksom utvecklingen i vår omvärld, inklusive en eventuell motståndares styrkor och svagheter.

Även om civil forskning kan meranvändas för militära ändamål krävs ofta militär teknologi för att svara upp mot specifika krav och förutsättningar. Dessa specifika militära system blir allt större, mer komplexa och dyra. Därmed blir kunskap avgörande vid kravställningar vid inköp av ny teknologi och för en effektiv användning av nya system. Den specifika kunskap som tas fram inom försvarsindustrin kommersialiseras och används vidare inom andra civila branscher.

Precis som på andra områden sker militärteknologisk utveckling oftast i internationellt samarbete. En nationell förmåga krävs för att delta och göra sig gällande internationellt. Detta understryker vikten av att Sverige fortsätter ha en försvarsforskning som ligger på framkant inom prioriterade områden. De långa utvecklingscyklerna gör att det är viktigt med långsiktiga och uthålliga forsknings- och innovationssatsningar. Svenska satsningar och samarbeten kring forskning och teknikutveckling ska fortsatt stödja utvecklingen av den operativa förmågan, de ska bidra till att realisera försvarsreformen och skapa handlingsfrihet samtidigt som det säkerställs att resultaten kommer till användning i operativ verksamhet.

11 Utvecklingen av försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

I den säkerhetspolitiska rapporten *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) konstaterar Försvarsberedningen att utvecklingen i vår omvärld understryker behovet av samarbete och kontinuerlig dialog med andra länder och organisationer.

Beredningen vill, i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina, betona vikten av ett starkt europeiskt samarbete, med den Europeiska unionen som kärna. Europeisk sammanhållning, och en enad, principfast och tydlig europeisk utrikespolitik, är av central betydelse för att möta utmaningar mot vår säkerhet. Så är också den transatlantiska länken. Många globala och regionala utmaningar kan endast bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. En väl fungerande transatlantisk relation är viktig också för säkerheten i vårt närområde.

Försvarsberedningen påtalar vikten av att Sverige fördjupar de bilaterala och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena. Dessa samarbeten stärker säkerheten i vår del av världen. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Den solidariska säkerhetspolitiken förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra. Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt. Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens samverkansförmåga med andra länder och organisationer därför bör utvecklas i detta avseende.

De flesta länder i Europa har begränsade resurser att självständigt utveckla och anskaffa nödvändiga militära förmågor. Det leder till ett behov av att fortsätta sträva efter bi- och multilaterala samarbeten. Olika former av försvarssamarbeten samt

deltagande i militära operationer och övningar ökar därtill förmågan att kunna verka tillsammans med andra länder inom ramen för militära operationer. Samtidigt krävs en relevant nationell förmåga för att Sverige ska kunna delta och göra sig gällande i samverkan med andra aktörer.

Det är samtidigt viktigt att vara ödmjuk inför utmaningarna i att etablera och upprätthålla internationella samarbeten. Olika förutsättningar, behov och intressen påverkar möjligheterna att verka tillsammans med andra inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken. Ömsesidigt förtroende och transparens är av avgörande betydelse. Övergripande mål och visioner för samarbeten ger politisk inriktning vilken ska vägleda och skapa de grundläggande utgångspunkterna. Det är bl.a. viktigt för att undvika att enskilda utmaningar tillåts styra förutsättningarna för samarbetet i sin helhet.

Försvarsberedningen menar att en grundläggande utgångspunkt för Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten ska vara att de bidrar till att främja svensk säkerhet och svenska intressen eller har ett tydligt säkerhetspolitiskt syfte. Detta inbegriper stärkandet av svensk och europeisk försvarsförmåga generellt, i synnerhet i vårt närområde. Försvarsmakten och andra relevanta myndigheter ska delta i samarbeten då detta anses bidra till Sveriges säkerhet eller ger ett mervärde genom att det bedöms ändamålsenligt, kostnadseffektivt och bidra till utveckling av Försvarsmaktens operativa förmåga, inklusive interoperabilitet med väsentliga partner. De försvarssamarbeten som Sverige ingår i ska präglas av långsiktighet, antingen i termer av projektets utformning och/eller i fråga om bedömd effekt. Samarbeten med ett begränsat urval partner skapar förutsättningar för ett breddat och fördjupat samarbete.

Målet för det militära försvaret och Försvarsmaktens uppgifter förutsätter att försvaret av Sverige och främjandet av vår säkerhet ska kunna ske både enskilt och tillsammans med andra. Detta, och vikten av att säkerställa den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan för försvaret av Sverige, är gränssättande för de försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten som vi deltar i. Vi begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser.

Försvarsberedningen har i sin säkerhetspolitiska rapport framhållit betydelsen av ett utvecklat och fördjupat nordiskt

samarbete och samtidigt betonat att detta inte kan ses isolerat från andra samarbeten inom t.ex. Europeiska unionen (EU) och Nato. Försvarsberedningen välkomnar därför tillsättandet av en utredning som ska beskriva hur Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora, ser ut och ge förslag på hur dessa kan utvecklas (Fö 2013:B). Enligt uppdraget ska utredaren ta sin utgångspunkt i Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport, *Vägval i en globaliserad värld* (Ds2013:33). Försvarsberedningen föreslår att utredaren även beaktar de förslag som framförs i den försvarspolitiska rapporten.

11.1 Svenska försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

Försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten har olika ändamål och utformning. De kan gestalta sig genom kontinuerlig dialog i förtroendebyggande syfte, växeljänstgöring, internationella operationer, koordinering av koncept- och doktrinutveckling, övningar och gemensam utbildning samt andra former av förmågehöjande samarbeten inom ramen för t.ex. förbandsverksamhet och materielförsörjning, inklusive forskning och utveckling. Bi- och multilaterala samarbeten, baserade på tydliga prioriteringar, kan även bidra till ökad påverkan och insyn i t.ex. ledande länders eller organisationers militärstrategiska utveckling. Insyn och inflytande kan vara väsentligt i vår egen förmågeutveckling och vid planering och genomförande av internationella militära operationer, för vår försvarsplanering samt våra säkerhetspolitiska bedömningar. Det ger även tillgång till ny teknologi och erfarenhet av kvalificerade militära övningar och operationer vilket bidrar till interoperabilitet.

Samarbete rörande förmågeutveckling

Både inom EU (*Pooling and Sharing*), Nato (*Smart Defence*) och Norden har initiativ tagits till olika former av fördjupat försvarssamarbete i syfte att skapa effektivare resursanvändning, ökad operativ förmåga och större samlad effekt. En viktig

förutsättning för att nå framgång med såväl multilaterala som bilaterala försvarssamarbeten är att berörda parter tidigt gör avvägningar kring beroenden och självbestämmande. Andra viktiga premisser för ett effektivt samarbete är tydliga politiska prioriteringar, överensstämmande procedurer inom materielförsörjningen, inklusive en rättssäker och likvärdig tillämpning, samt grundläggande generell systemlikhet. Försvarsberedningen betonar vikten av att initiativ till försvarssamarbete utvecklas och att Sverige aktivt engagerar sig för att tillsammans med andra bidra till att höja de europeiska ländernas försvarsförmåga. Sverige ska i EU fortsätta att verka för att medlemsstaterna i sina nationella planerings- och budgetprocesser ska pröva möjligheterna till internationellt försvarssamarbete.

Europeisk förmågeutveckling och bidrag till internationell krishantering kräver ett nära samarbete mellan EU och Nato för att undvika duplicering. Försvarsberedningen anser att Sverige ska fortsätta verka för ett konstruktivt samarbete mellan EU och Nato på alla relevanta områden och nivåer inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken.

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.

För att utveckla svensk förmåga att möta dagens och framtidens hot och risker är det viktigt att Sverige deltar i mellanstatliga forum för kunskaps-, informations- och åsiktsutbyte. Vi behöver mer aktivt kunna följa och värdera utvecklingen i vår omvärld i en rad olika avseenden. Kunskapsbaserad säkerhet är viktigt och avgörande.

Samarbete rörande krishanteringsoperationer

Sveriges bidrag till krishanteringsoperationer ska ske inom ramen för Förenta nationerna (FN), EU, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse). Det leder till ökad säkerhet, verkar konfliktförebyggande, bidrar till att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet samt skapar förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling. Multilaterala samarbeten i krishanteringsoperationer innebär att kostnaderna kan delas och att tillgången på krishanteringsinstrument breddas. Det ligger i svenskt intresse att använda vårt militära försvar för att bidra till att hantera dagens utmaningar, risker och hot. Därigenom får Försvarsmakten även värdefull operativ erfarenhet för att här och nu och i framtiden, enskilt och tillsammans med andra, kunna främja målen för vår säkerhet.

I ett operationsområde pågår civila och militära insatser parallellt och/eller sekventiellt. Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn och samverkan mellan militär, civil, humanitär, fredsbyggande och utvecklingsrelaterad verksamhet (*Comprehensive Approach*). Svenskt deltagande i krishanteringsoperationer bidrar därmed bl.a. till erfarenhet av civil-militär samverkan vilket kan stärka den nationella förmågan i detta avseende. Därtill ökar Försvarsmaktens kunskap om principer, regler och förutsättningar för samverkan med t.ex. humanitära aktörer i konfliktmiljöer.

Sveriges deltagande i krishanteringsoperationer ska utformas som integrerad och samlad politik gentemot det aktuella landet/regionen. De svenska bidragen bör utformas med både militära och civila delar i de insatser där det är efterfrågat och möjligt. Det behövs en fortsatt utveckling av svensk förmåga till civil-militär samverkan för att säkerställa en gemensam nationell civil-militär process i alla led där detta är relevant, inklusive policyskapande, planering, övning, utbildning, genomförande av en operation, utvärdering och kunskapsåterföring. Det har på myndighetsnivå inrättats ett råd för samverkan om internationell fredsfrämjande verksamhet. Detta behöver dock kompletteras för att stärka den strategiska styrningen av Sveriges civila och militära medverkan i krishanteringsoperationer. Försvarsberedningen anser att regeringens samverkansfunktion, som etablerades efter det

senaste försvarsbeslutet 2009, måste utvecklas, inklusive stödet från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer. Samverkansfunktionen ska träffas regelbundet, inför, under och efter civila och militära krishanteringsoperationer. Regeringens samverkansfunktion bör även ha till uppgift att överväga Sveriges bidrag till att konkretisera och säkerställa implementeringen av FN:s, EU:s och Natos arbete för att åstadkomma en mer samlade ansats till krishantering.

Grunden för svenskt deltagande i fredsfrämjande operationer är försvaret av ett antal universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Försvarsberedningen välkomnar Sveriges engagemang i frågor som rör FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter, liksom 1612 (2005) om barn i väpnade konflikter. Försvarsberedningen anser att samverkansfunktionen ska verka för att ytterligare stärka den strategiska styrningen även i dessa frågor och säkerställa att resolutionerna 1325, 1820 och 1612 beaktas i all verksamhet och i alla skeden kopplat till svenskt deltagande i internationella krishanteringsoperationer.

Försvarsberedningen understryker vikten av att Sverige fortsätter att delta i krishanteringsoperationer inom ramen för FN, EU, Nato och Osse. De militära bidragen ska bestå av militära förband och t.ex. stabsofficerare, utbildare och rådgivare. Strävan ska vara att bemanna stabsbefattningar på samtliga nivåer i ledningsstrukturerna. Med tanke på den ökande betydelsen av insatser för säkerhetssektorreform och kapacitetsbyggande är det viktigt att Sveriges har en relevant förmåga att bidra till denna typ av verksamhet.

Samarbete i Norden och Östersjöområdet

Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra länder och viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i vår region. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer långsiktigt tröskeln för militära incidenter och konflikter. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet.

Försvarsberedningen ser stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete – både civilt och militärt. Utifrån ett svenskt perspektiv begränsas vi endast av att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. Ett fördjupat nordiskt samarbete stärker både det nationella försvaret och förmågan att genomföra operationer i närområdet och utanför närområdet. Det ligger i Sveriges intresse att samarbetet med de baltiska staterna utvecklas även inom försvarsområdet. Försvarsberedningen föreslår att det nordiska försvarssamarbetet fördjupas och att möjligheterna undersöks till ett fördjupat och breddat samarbete med Estland, Lettland och Litauen samt med andra relevanta stater i Östersjöområdet.

Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige deltar i det nordiska försvarssamarbetet (*Nordic Defence Cooperation*, Nordefco) utifrån olika säkerhetspolitiska vägval. Det finns olika bevekelsegrunder för samarbetet och olikheter i hur respektive land ser på fördjupning av samarbetet. Samtliga länder betonar dock den goda traditionen av samarbete, det flexibla och lagom stora formatet vilket bidrar till effektivitet och resultat. Samarbeten inom ramen för Nordefco kan ske mellan två eller flera länder inom områdena policy, operationer, förmågor och materiel. En positiv utveckling har skett på flera områden som t.ex. logistik, utbildning, förmågeutveckling, gemensam träning och internationella operationer. Under 2013 deltog Sverige i 133 Nordefco-relaterade aktiviteter med ett eller flera andra nordiska länder. För en fortsatt utveckling av samarbetet finns ett behov av att systematiskt omhänderta erfarenheter från genomförandet av de samarbetsprojekt som initieras inom ramen för Nordefco.

Försvarsberedningen understryker att långtgående samarbete med ett eller flera nordiska länder är avgörande för att möjliggöra effektivare resursanvändning, ökad operativ förmåga och större effekt. Ambitionen bör vara att successivt skapa alltmer integrerade myndigheter och planeringsprocesser där rollspecialisering tillämpas. Regionalt nordiskt samarbete syftar till utveckling av nationella förmågor som kan användas såväl nationellt och i närområdet som i FN-, EU- och Nato ledda operationer.

Försvarsberedningen välkomnar att de nordiska försvarsministrarna har enats kring en politisk vision för det nordiska försvarssamarbetet Nordefco. Visionen ger politisk

vägledning för det nordiska försvarssamarbetet fram till 2020. Försvarsberedningen betonar vikten av att Sverige verkar för att visionen omsätts i konkreta samarbetsprojekt.

Förslag till utvecklade samarbeten

Genom övningsverksamheten och genom att utgöra ett ramverk för ytterligare samarbeten har den nordiska stridsgruppen (*Nordic Battle Group*, NBG) tjänat som motor i ett bredare nordisk-baltiskt samarbete och bidragit till ökad stabilitet i vårt närområde. Sveriges engagemang i EU:s stridsgrupper har även utvecklat vår nationella förmåga och bidragit till genomförandet av den pågående försvarsreformen. Försvarsberedningen har tidigare föreslagit att samarbetet kring snabbinsatsförband med de nordiska och baltiska länderna skulle fortsätta med utgångspunkt i erfarenheterna från den nordiska EU-stridsgruppen. Försvarsberedningen anser att det ska undersökas om det är möjligt att etablera gemensamma förband eller samordnade resurser med de nordiska och de baltiska länderna. Detta skulle kunna ske antingen genom att permanenta NBG-formatet till en stående nordisk-baltisk snabbinsatsstyrka eller genom etablerandet av en ny struktur för ett gemensamt, och delbart, nordiskt-baltiskt förband. Periodvis skulle detta förband, eller delar av det, även kunna ställas till FN:s, EU:s eller Natos förfogande. Ansvaret som ramnation kan roteras mellan bidragande stater.

Sverige och Finland har en likartad säkerhetspolitisk utgångspunkt. Försvarsberedningen välkomnar planerna på ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige. Det är viktigt att finna praktiska samarbeten på de identifierade områdena som kan leda till förbättrade resultat och ökad effektivitet. Kunskapsöverföring, t.ex. mellan våra länders arméstridskrafter, kan bidra till att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Försvarsberedningen anser att möjligheten ska undersökas att Sverige tillsammans med Finland skapar en gemensam svensk-finsk marin styrka i Östersjön. Normalt uppträder och övar denna styrka som en enhet men den ska kunna vara delbar i en svensk respektive finländsk del om detta krävs. Den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan ska bibehållas.

Försvarsberedningen konstaterar att förslagen om gemensamma förband är en målsättning som skulle ställa nya krav på det nordiska och nordiska-baltiska samarbetet inklusive gemensam planering och formella överenskommelser om förutsättningarna för förbandens användande.

Försvarsberedningen anser att det är angeläget att studera förutsättningarna för att samordna helikopterresurser med de övriga nordiska länderna.

Försvarsberedningen konstaterar att det finns behov av och möjlighet att utöka det nordiska och nordisk-baltiska samarbetet i Östersjön. Försvarsberedningen föreslog i sin säkerhetspolitiska rapport att det befintliga nordiska flygövningssamarbetet ska utvecklas inklusive en gemensam incidentberedskap, när det anses lämpligt. Vidare anser Försvarsberedningen att flygövningssamarbetet ska omfatta Island och hela Östersjön, inklusive de tre baltiska länderna.

Försvarsberedningen understryker vikten av att se över gällande regelverk, exempelvis för att öka möjligheterna att använda varandras baser vid behov. Detta för att förenkla hanteringen och ta bort administrativa hinder för att fördjupa samarbetet inom det gemensamma nordiska och nordisk-baltiska övningsområdet.

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

Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea (Suchbas) effektiviserar den militära sjöövervakningen i Östersjöregionen. Det är angeläget att säkerställa att Suchbas 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 komptensstöd när det gäller utvecklingen av arméstridskrafter, exempelvis mekaniseringen.

Försvarsberedningen har i den säkerhetspolitiska rapporten föreslagit att information mellan de nordiska länderna utbyts rörande nationell försvarsplanering. Utöver detta anser Försvarsberedningen att specifik information ska kunna delas med andra aktörer i vårt närområde.

De nordiska länderna bör i ökad grad samverka kring underrättelseverksamhet framför allt avseende breda säkerhetshot, bevakning och analys av omvärlden.

Försvarsberedningen har tidigare föreslagit att det nordiska försvarssamarbetet fördjupas genom bl.a. fortsatt koordinering av utbildnings- och övningsverksamhet. Möjligheterna till fördjupat nordiskt samarbete kring officers- och specialistutbildning ska utredas. Samarbete kring personalfrågor i övrigt såsom rekryterings-, informations- och kommunikationsarbete välkomnas.

Beredningen välkomnar arbetet med att se över gällande regelverk för att ytterligare förbättra förutsättningar för övningsutbyte över gränserna. Den gemensamma nordiska övningsplanen välkomnas. Som ett nästa steg bör en nordisk-baltisk övningsplan utarbetas. Ett utvecklat övningsarbete stärker den sammantagna försvarsförmågan i vårt närområde.

Försvarsberedningen anser att möjligheterna till att använda gemensam infrastruktur, t.ex. försvarshögskolor, militära skolor och utbildningscentrum, experimentanläggningar, övningsfält och -anläggningar, ska ses över. Ett grundkriterium för en sådan utveckling är att den medför att resurserna kan användas mer effektivt för att höja den operativa effekten i krigsförbanden.

Försvarsberedningen förordar ökad samordning av forskningsverksamhet med de nordiska länderna. Samarbetet kan utvecklas successivt. Möjligheterna till arbetsfördelning och rationalisering utifrån teknologiområden och infrastruktur bör ses över liksom förutsättningarna för ökad myndighetsintegrering och eventuella framtida sammanslagningar av dessa.

Samarbete med FN

I den säkerhetspolitiska rapporten betonar Försvarsberedningen att Sveriges engagemang i FN och dess arbete för fred, säkerhet och utveckling genomsyrar vår säkerhetspolitik. För att hantera de globala utmaningarna krävs ett fungerande multilateralt samarbete. Ett starkt FN-system i nära samarbete med regionala och andra organisationer är avgörande för detta arbete.

Försvarsberedningen anser att Sverige ska fördjupa och förstärka FN:s förmåga genom ökat svenskt deltagande i FN-ledda fredsfrämjande operationer. I första hand ska Sverige erbjuda efterfrågade kvalificerade förmågor. Sverige ska successivt öka antalet truppbidrag i FN-ledda operationer och stabsofficerare till högkvarter för FN-operationer.

Sverige ska tillsammans med de övriga nordiska länderna fortsätta att verka för gemensamma nordiska styrkebidrag till FN, antingen i form av integrerade bidrag eller genom att inbördes rotera ansvaret för en specifik del av en FN-ledd operation.

Det finns ett fortsatt behov av reformer och förstärkning av FN:s förmåga att på strategisk nivå leda insatser. Detta är bl.a. viktigt för att skapa förutsättningar för ett ökat svenskt deltagande i FN-ledda operationer. Sverige ska fortsätta att bidra till det pågående reformarbete t.ex. genom att aktivt delta i FN:s kapacitets- och konceptutveckling.

Samarbete med EU

Samarbetet i EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration och utvidgningen av EU. Det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv utrikes- och säkerhetspolitisk aktör, kan verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. EU:s förmåga att agera som en säkerhetspolitisk aktör är en funktion av medlemsstaternas resurser, sammanhållning och politiska vilja. EU vinner globalt inflytande och trovärdighet genom att stå enat och agera gemensamt.

Europeiska unionen bidrar till fred och säkerhet i sitt närområde och globalt. Dess fördel är den stora bredd av olika verktyg: diplomati, bistånd, handel samt militära och civila krishanteringsförmågor. Lissabonfördraget innebär att EU:s krishanteringsuppgifter vidareutvecklas så att såväl konfliktförebyggande som fredsfrämjande insatser med civila och militära resurser täcks in. På initiativ från bl.a. Sverige har det inrättats ett europeiskt fredsinstitut (*European Institute of Peace*,

EIP) som ett bidrag till att förstärka EU:s globala roll inom konflikthantering och medling.

Försvarsberedningen anser att EU ska stärkas som säkerhetspolitisk aktör genom att utveckla EU:s förmåga att planera, leda och genomföra civila och militära krishanteringsinsatser. Sverige ska bidra till detta bl.a. genom aktivt deltagande i den konceptuella utvecklingen och genom fortsatta substantiella bidrag till EU:s civila och militära krishanteringsinsatser. Det är vidare viktigt att verka för EU-stridsgruppernas användbarhet och ett bredare nyttjande av denna förmåga inom EU:s och FN:s ram. Sverige ska fortsätta att bidra regelbundet till EU:s stridsgrupper.

Sverige ska fortsätta verka för att stärka och utveckla EU:s partnersamarbete i säkerhets- och försvarsfrågor, inklusive bättre förutsättningar för tredjelandsdeltagande i EU-ledda krishanteringsinsatser. Särskild tonvikt ska läggas vid samarbetet med Nato, länderna inom Östliga partnerskapet samt europeiska Nato-medlemmar som inte är medlemmar i EU.

Samarbete med Nato

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive Sverige och vårt närområde. Sveriges samarbete med Nato är avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar svensk försvarsmakt både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra operationer i och utanför närområdet. Försvarsberedningen anser att samarbetet med Nato ska fortsätta att utvecklas inom ramen för det svenska partnerskapet. Sveriges samarbete med Nato begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser. Sverige ska även i fortsättningen vara aktivt i utformandet av Natos partnerskapssamarbete.

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 övningsamarbete inom Nato erbjuder för att bidra till bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet ska utnyttjas i full utsträckning.

Sverige bör sträva efter att det utvecklas ett differentierat partnerskap inom Nato som kan anpassas efter de olika partnerländernas specifika vilja, behov och förmåga. Försvarsberedningen bedömer att ett differentierat partnerskap skulle möjliggöra ett fördjupat samarbete med Nato både vad gäller insyn och inflytande såväl som i konkreta samarbetsprojekt som t.ex. förmågeutvecklingssamarbete.

Bilaterala samarbeten

Samarbete med USA

Ur ett svenskt och europeisk perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. En väl fungerande transatlantisk relation och ett fortsatt amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang i Europa är avgörande för en stabil utveckling i vår del av världen och viktig för säkerheten i vårt närområde. Sveriges bilaterala samarbete med USA är av stor betydelse, särskilt mot bakgrund av USA:s militära förmåga och det tekniska kunnandet samt landets viktiga roll i internationella operationer och i Nato.

Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Eftersom USA är världsledande avseende militär förmågeutveckling ska detta område vara prioriterat för Sveriges försvarssamarbete i relationen med USA. Övergripande ändamål ska vara att förstärka försvarsmaktens förmåga kopplad till interoperabilitet, förmågeutveckling, övningar och utbildning, materielsamarbete, forskning och utveckling samt internationella operationer.

Samarbete med Ryssland

Det är ett svenskt intresse att fördjupa samarbetet med länderna i vår region. Detta har även inkluderat Ryssland. En ledstjärna för Sveriges vilja att utveckla samarbete med Ryssland på olika områden har varit vårt intresse av att Ryssland utvecklas till en demokratisk stat som bidrar konstruktivt till att lösa gemensamma globala utmaningar. Genom bi- och multilateral dialog har Sverige därför försökt påverka Rysslands utveckling och motverka dess isolering. Ett långsiktigt och övergripande mål för Sveriges samarbete med Ryssland har varit att integrera landet i internationellt samarbete och att arbeta långsiktigt med förtroendeskapande åtgärder. Med den ryska aggressionen mot Ukraina väljer Ryssland att isolera sig. Ryssland har visat ett minskat intresse för samarbete. Det ryska agerandet medför därför att Sverige väljer att avbryta militärt samarbete med Ryssland vad avser t.ex. övningar och besöksutbyte.

12 Resurser och utvecklad styrning

För att upprätthålla ett samlat försvar, bestående av civilt och militärt försvar, investerar Sverige stora resurser bland annat i personal, materiel, fastigheter och infrastruktur. De resurser som varje år tillförs genom statsbudgeten är endast en del av de samlade resurser som riksdagen och regeringen har att styra över. Försvarsmakten har cirka 95 miljarder kronor i materiella anläggningstillgångar, cirka 27 000 anställda och tillförs varje år mer än 40 miljarder kronor. Arbetet med att förbättra tydligheten och effektiviteten beträffande styrning och uppföljning av försvaret har pågått under lång tid och ska fortsätta.

Försvarsberedningen konstaterar att det tar tid att finna balans mellan försvarsanslagens storlek och Försvarsmaktens verksamhet givet de stora förändringar som omställningen av försvaret innebär. För att skapa stabilitet i utvecklingen av det samlade försvaret behöver det utveckla balans över tid. Försvarsberedningen konstaterar att försvarsanslagen successivt behöver förstärkas under den kommande försvarsinriktningsperioden.

Givet de förslag som lämnats i denna rapport bedömer Försvarsberedningen att sammantaget behöver förbandsverksamheten och materielanskaffningen i Försvarsmakten successivt förstärkas under den kommande försvarsinriktningsperioden. Denna del av verksamheten bör vid utgången av nästa försvarsinriktningperiod förstärkas med 5,5 miljarder kronor årligen jämfört med år 2014. I inledningen av nästa försvarsinriktningperiod krävs miljardförstärkning redan från år 2017.

Försvarsberedningens förslag rörande ekonomisk förstärkning är en bedömning som kräver analys av berörda myndigheter. Givet av beredningen lagda förslag rörande personalförsörjningen ändras även flera förutsättningar inom detta område. Detta bör beaktas i

den fortsatta framtagningen av underlag inför nästa inriktningsbeslut.

12.1 Försvarsmaktsorganisation 2016

Försvarsberedningen föreslår att det för den kommande försvarsinriktningsperioden fastställs en försvarsmaktsorganisation som ska gälla från den 1 januari 2016. Att öka krigsförbandens operativa förmåga är den enskilt viktigaste delen under den kommande försvarsinriktningsperioden. Den operativa förmågan i krigsförbanden måste på ett tydligare sätt kunna följas upp. Med fastställda krigsduglighetskrav för respektive krigsförband kan en tydlig uppfattning erhållas om förbandens aktuella status. Med krigsduglighetskrav förbättras möjligheten till uppföljning och utvärdering av de enskilda krigsförbanden och därmed av Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga. En tydligare uppföljning är en förutsättning för att löpande kunna göra väl avvägda prioriteringar. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa i händelse av beslut om höjd beredskap ska organiseras som krigsförband och ges ett krigsduglighetskrav. Tillsammans med övriga delar av Försvarsmakten t.ex. skolor och centra m.fl. bildar de Försvarsmaktens organisation. Försvarsberedningen föreslår att den nya organisationen benämns Försvarsmaktsorganisation 2016.

Möjligheterna att göra prioriteringar rörande investeringar bör förbättras. Det gäller t.ex. tillgången till materiel där informationen om den befintliga materielens status är begränsad. Det gör det svårt för regeringen att förhålla sig till Försvarsmaktens anmälda investeringsbehov. I mars 2014 presenterades Investeringsplaneringsutredningen sitt betänkande till regeringen (SOU 2014:15). Utredningen lämnar förslag på förbättringar i den långsiktiga strategiska styrningen av materielinvesteringarna för att snabbare möjliggöra levereras av ny materiel till krigsförbanden. Utredningen lämnar bl.a. förslag på hur regeringens styrning och uppföljning av materielärendena kan stärkas samt hur riksdagens insyn, möjlighet till mer långsiktig och strategisk påverkan och uppföljning av tidigare fattade beslut kan förbättras.

I syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen har Försvarsmakten investerat över fyra miljarder kronor i affärssystemet Prio. Systemet innebär att man inför ett samlat resurs- och ekonomiledningssystem för hela Försvarsmakten. Införandet har pågått under ett flertal år och har medfört påfrestningar på organisationen. Det är centralt att dessa investeringar nu tas tillvara av Försvarsmakten och Försvarets materielverk som en del i förbättringarna av myndigheternas interna styrning och kontroll. Försvarsberedningen ser det som centralt att de av myndigheterna utlovade effektiviseringarna och rationaliseringarna som det nya affärssystemet ska skapa också förverkligas samtidigt som det militära försvarets behov av stöd säkerställs.

Ambitionen och därmed kostnaderna för svenskt deltagande i internationella operationer kan variera mellan år. Försvarsberedningen anser att det finns skäl att pröva hur flexibiliteten i nyttjandet av anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* kan ökas inom ramen för det finansiella ramverket. Detta kan t.ex. ske genom att möjligheten till anslagskredit och anslagssparande utnyttjas.

Försvarsberedningen vidhåller uppfattningen från den försvarspolitiska rapporten 2008 att strategiska funktioner såsom strategisk planering och långsiktig inriktning behöver stärkas i Regeringskansliet. Det skulle skapa bättre förutsättningar för samarbete med internationella samarbetspartner. De strategiska funktionerna i Regeringskansliet och Försvarsmakten behöver därför ses över.

När världen är allt mer svårbedömbare blir korrekta och relevanta underrättelser och kunskaper samt en korrekt samlad bedömning av dessa viktigare. Vi behöver mer aktivt kunna följa och värdera utvecklingen i vår omvärld i en rad olika avseenden. Kunskapsbaserad säkerhet blir ett nytt och avgörande begrepp. Att andra länder satsar på samordnad strategisk underrättelseförmåga är någonting vi har anledning att reflektera över. De strategiska underrättelserna är viktiga för regeringens möjligheter att göra en korrekt samlad bedömning. Det bör genomföras en översyn av hur en bredare inriktning, inklusive analyskapaciteten, samt bättre samordning i den strategiska underrättelseförmågan kan utvecklas.

Högre befattningshavare i Försvarmakten bemannar nyckelbefattningar i det militära försvaret och i försvaret i övrigt. Försvarsberedningen anser att, med tanke på det ansvar som åvilar dessa befattningshavare i fred, vid höjd beredskap och i krig, regeringen liksom före 1999, efter förslag från Försvarmakten, beslutar om anställning av generaler och amiraler. Detta ansluter också till internationell praxis.

I den försvarspolitiska rapporten 2008 pekar Försvarsberedningen på behovet och möjligheterna av att se över ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin. Personal får först efter en definierad tid börja arbeta inom denna sektor. Syftet med ett sådant karensystem är att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodogör sig information.

13 Inriktning för det civila försvaret

Försvarsberedningen konstaterade i sin säkerhetspolitiska rapport, *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33) att utvecklingen jämfört med 2007 sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar. Det inte går 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 incidenter, som även inbegriper militära maktmedel, kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Målen för vår säkerhet är styrande för den samlade civila och militära försvarsförmågan såväl som för samhällets krisberedskap. Säkerhetsutmaningarna för Sverige ställer krav på en bred försvarsförmåga för att möta olika typer av risker, hot och händelser. Försvarsberedningen anser att den samlade förmågan att motstå och hantera allvarliga kriser och hot som föranleder höjd beredskap ska öka. Säkerheten ska försvaras med civila och militära medel. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerheten måste ses i ett sammanhang och arbetet måste vara tvärsektoriellt.

Det samlade försvaret består av civilt försvar och militärt försvar. I fredstid är civilt försvar den planering som genomförs för att skapa och vidmakthålla samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är den verksamhet som genomförs i syfte att möjliggöra samhällets förmåga att hantera situationer då beredskapen höjs. Vid beslut om höjd beredskap organiseras det civila försvaret med utgångspunkt i samhällets krisberedskap genom bland annat de förmågor, strukturer och principer som används för hantering av fredstida kriser. Försvarsberedningen anser att planeringen för det civila försvaret ska återupptas.

13.1 Målet för det civila försvaret

Arbetet med civilt försvar i fredstid syftar till att planera för hur det civila försvaret kan möta kraven på samhällets förmåga att upprätthålla den civila verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap, krig eller krigsfara.

Målet för det civila försvaret ska vara att:

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

Det civila försvaret ska stödja och samverka med det militära försvaret för att kunna motstå ett väpnat angrepp, hantera samhällskonsekvenser och upprätthålla samhällsviktig verksamhet samt kunna bidra till att återuppbygga och återställa samhällets funktionalitet efter ett sådant angrepp. Försvarsberedningen anser att det är av särskild betydelse att det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och krig.

13.2 Planering för ett civilt försvar

Planeringen för det civila försvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare med flera som är berörda. I samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 återupptogs arbetet med försvarsplaneringen. Försvarsberedningen anser att den övergripande inriktningen för det civila och militära försvaret ska styras genom regeringens inriktning av försvarsplaneringen. Därigenom åstadkoms en samlad styrning av planeringen för det samlade försvaret inklusive vilken förmåga som ska kunna upprätthållas över tid.

Det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Den är samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser i fredstid. Krisberedskapen har en förmåga att genomföra planering och åtgärder. Krisberedskapens

samlade förmåga är väsentlig för allvarliga kriser såväl som för väpnat angrepp. Förmågan att leda och samverka i kris bör fortsätta att utvecklas och förstärkas för att samhället ska kunna ställa om från fredstida krisberedskap till den verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap, krig och krigsfara.

Försvarmaktens arbete med försvarsplanering ska ske samordnat med myndigheter som har bevakningsansvar enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I detta arbete har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en central roll och ett särskilt ansvar att samordna och företräda de civila myndigheterna i frågor som rör planering av det civila försvaret. Förvarsberedningen anser att MSB:s roll att samordna planeringen av det civila försvaret ska förtydligas liksom mandatet att företräda det civila försvaret på central nivå. MSB ska ha ett övergripande ansvar att säkerställa att det civila försvaret planerar för dessa uppgifter. Genom att stärka samhällets samlade förmåga att hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp menar Förvarsberedningen att även den fredstida krisberedskapsförmågan kommer att stärkas.

Länsstyrelserna ska samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för de samlade försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning. Länsstyrelserna ska också i samråd med Försvarmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas regionalt samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Försvarmaktens regionala staber samverkar regionalt och lokalt med länsstyrelserna, kommunerna och andra relevanta aktörer.

För att kunna upprätthålla och säkerställa försvarets samlade förmåga inför och vid ett angrepp behöver det civila försvaret ha en uthållighet över tid. Det ställer krav på planering för att kunna agera i tid och därigenom ställa om verksamheten från fredstida verksamhet till den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap, krig och krigsfara. Förmågan att prioritera och allokera samhällets samlade resurser vid höjd beredskap måste utvecklas. Förvarsberedningen anser att det civila försvaret inom ramen för befintliga resurser inledningsvis ska planera för att kunna lösa uppgifter under krig i 5-10 dagar. I händelse av en allvarligt

försämrad omvärldsutveckling som kan innebära hot mot Sverige och efter särskilda beslut av regeringen ska denna uthållighet successivt kunna öka. Planeringen ska bl.a. innebära att civil personal och materiel krigsplaceras i det civila och militära försvaret.

Försvarsberedningen anser att planeringen för att åstadkomma en god beredskap kräver att kris- och krigsviktiga verksamheter identifieras. Det är en viktig uppgift för det civila försvaret. Det är angeläget att ett sådant planeringsarbete genomförs kontinuerligt. Planeringen för det civila försvaret bör ges en stabil finansiering inom ramen för de medel som avdelas till samhällets krisberedskap och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Försvarsberedningen bedömer att de strukturer som finns avsedda för planering och inriktning av samhällets krisberedskap bättre kan integreras med strukturer för operativ hantering och därmed eftersträva att ansvariga aktörers förmåga att leda i kris och samverka i kris förbättras. En sådan krisledande förmåga är nödvändig för en snabb och effektiv krishantering. Detta ställer krav på styrning, samverkan och uppföljning som är samordnade med regelverk, vilka också efterlevs. Det särskilda beredskapsansvaret som åligger varje myndighet att vid höjd beredskap, krig och krigsfara bör kompletteras med ett övergripande, centralt ansvar för att prioritera försvarsansträngningarna. Varje myndighets beredskapsansvar inför höjd beredskap, krig och krigsfara måste därmed konkretiseras. När samhällets samlade resurser inte är tillräckliga för att reducera konsekvenserna i samhället i samband med höjd beredskap krig och krigsfara anser Försvarsberedningen att en myndighet ska inrikta och besluta om prioritering och fördelning av tillgängliga resurser. Denna myndighet ska inte överta någon annans ansvar utan snarare utgöra en funktion som operativt ansvarig för att utverka den nationella kris- och konsekvenshanteringen.

Säkrandet av samhällsviktig infrastruktur och behovet av att säkerställa tillräcklig försörjning med strategiska förnödenheter är en viktig del i samhällets samlade beredskap. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att över tid upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet av varor och tjänster såsom livsmedel och elektricitet vid fredstida krissituationer såväl som vid höjd beredskap, krig och krigsfara. Försvarsberedningen föreslår

att en rimlig ambition avseende säkerhet för samhällsviktig infrastruktur och försörjningssäkerhet vid extraordinära händelser och höjd beredskap utreds.

Försvarsberedningen konstaterar det krävs olika former av informationsinsatser och utbildningar vad avser samhällets krisberedskap och vårt samlade försvar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomför idag en informationsinsats riktad till landets totalförsvarspliktiga 18-åringar vilken syftar till att öka kunskapen och förståelsen för Sveriges krisberedskap och samlade försvar. Försvarsberedningen anser det bör utredas hur denna utbildning kan utvecklas.

Försvarsberedningen konstaterar att möjligheten till att påverka beslutsfattare och opinioner utgör en central komponent inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser. Påverkanskampanjer eller riktade informationsoperationer kan därmed direkt eller indirekt komma att bedrivas mot Sverige eller svenska intressen. Det ställer krav på att Sverige, enskilt och tillsammans med andra, utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor för att kunna identifiera och möta sådan verksamhet. Vid höjd beredskap, krig eller krigsfara anser Försvarsberedningen att detta ska ske inom ramen för det civila försvaret.

Planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap, krig eller krigsfara ska ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Försvarsberedningen bedömer att transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser kommer att utgöra särskilda behov för det militära försvaret. Inom dessa områden finns förutsättningar för ett rationellt utnyttjande av samhällets samlade resurser.

Ett stort antal lagar och förordningar reglerar verksamheten inom krisberedskap och vid höjd beredskap, krig och krigsfara. Det finns lagar och förordningar som är inriktade på att planera och förbereda samhället i syfte att säkerställa en samlad försvarsförmåga. I detta arbete inräknas exempelvis planläggning, risk- och sårbarhetsanalyser, övningar, samverkan m.m. Andra lagar och förordningar aktiveras först när höjd beredskap beslutas av regeringen. De ger statsmakterna en möjlighet att använda ett bredare mandat för att stärka det samlade försvaret. Det

existerande regelverket med lagar och förordningar för det samlade militära och civila försvaret (benämns i regelverket totalförsvaret) innehåller flera viktiga regleringar för höjd beredskap, krig och krigsfara. Samtidigt har situationen i omvärlden och i Sverige förändrats sedan lagstiftningen tillkom. Försvarsberedningen anser därför att lagstiftningen för totalförsvaret ska ses över.

13.3 Meranvändande av civila resurser

Försvarsberedningen betonar vikten av samverkan mellan olika myndigheter för att säkerställa ett rationellt användande av statens samlade resurser såväl i fred såväl som vid höjd beredskap och i krig. Inom ramen för det maritima området finns tydliga möjligheter till ett effektivare resursanvändande mellan myndigheterna. Vid krig ska Kustbevakningen i enlighet med förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten ställa personal och materiell till förfogande för övervakning, transporter och andra uppgifter. Försvarsberedningen anser att det bör övervägas om liknade regler också bör gälla för andra myndigheter med verksamhet som är viktiga för den samlade försvarsförmågan.

Vidare anser Försvarsberedningen att Kustbevakningen, också i fredstid, ska utveckla samarbetet med Försvarsmakten. Kustbevakningens allt mer omfattande och tekniskt utvecklade resurser ska i större omfattning kunna tillgängliggöras för Försvarsmaktens behov även i fredstid. Försvarsberedningen anser därför att Kustbevakningen ska stödja Försvarsmakten i övervakning av sjöterritoriet. Försvarsmakten ska leda denna verksamhet inom ramen för myndighetens ansvar.

14 Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället

Samhällets krisberedskap syftar till att minska sårbarheten i samhället, säkra samhällets funktionalitet och att återhämta funktionalitet och förmåga efter en kris. Försvarsberedningen konstaterar att samhällets krisberedskapsaktörer måste eftersträva bättre förmåga att leda i kris, framför allt vid extraordinära händelser. Förmågan att samutnyttja militära och civila resurser, inklusive polisiära, bör öka. Genom ökat samarbete säkerställs en högre effektivitet att hantera olika typer av händelser som utgör hot mot vårt samhälle. Detta samarbete ska inte bara omfatta materiellt stöd. Försvarsberedningen konstaterar att interaktionen mellan civila och militära krishanteringsaktörer kan fördjupas ytterligare. Detta gäller både Försvarsmaktens stöd till övriga samhället och andra myndigheter samt dessa myndigheters stöd till Försvarsmakten i lösandet av de uppgifter som åvilar Försvarsmakten. Genom en mer samordnad planering, gemensam övning och utbildning, tydligare ansvarsfördelning och gemensamt resursutnyttjande stärks förmågan både hos civila aktörer och hos Försvarsmakten, inklusive förmågan ge och ta emot stöd.

Försvarsmakten har unika och kvalificerade resurser som saknas inom andra samhällssektorer. Dessa resurser är i flera avseenden användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten i större omfattning ska kunna bidra med ett kvalificerat stöd till övriga samhället. Detta stöd ska ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga. Stödet till samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer ska inte vara dimensionerande för Försvarsmakten. För att Försvarsmakten ska kunna stödja samhället vid allvarliga kriser och olyckor måste uppgiften beaktas i försvarsplaneringen.

Försvarsberedningen anser det angeläget att stärka det samordnade nyttjandet av militära och civila resurser, inklusive polisiära, när samhället utsätts för svåra påfrestningar. Det skapar förutsättningar för ett mer rationellt användande av de resurser som samhället investerar i det samlade säkerhetsarbetet. Det breddar det samhällets samlade förmåga och skapar ett mervärde genom utbyte mellan olika professioner.

Försvarsmakten ska ha en stödjande roll inom samhällets krisberedskap. Aktörerna i samhällets krisberedskap är enligt ansvarsprincipen skyldiga att upprätthålla sitt ansvar. Ytterst vilar det planerade och operativa ansvaret inom samhällets krisberedskap på ansvariga myndigheter, kommuner och landsting inom ramen för ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.

Försvarsmaktens förmåga att ge stöd ska utvecklas utifrån övriga samhällets behov. Ansvariga myndigheter ska i enlighet med § 11 i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ha ett särskilt ansvar att identifiera behovet av stöd från Försvarsmakten. Försvarsberedningen anser att en grundläggande förutsättning för att Försvarsmakten fortsatt ska kunna utveckla sin förmåga att ge stöd till det övriga samhället är att myndighetens roll tydliggörs inom samhällets krisberedskap. Försvarsmakten ska därför på lämpligt sätt inkluderas i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Försvarsmakten är, i enlighet med regleringen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, på begäran av en räddningsledare, skyldiga att medverka i räddningstjänst. Även i andra fall kan Försvarsmakten lämna stöd till kommuner, myndigheter och andra civila verksamheter om myndigheten har resurser lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller dess medverkan i räddningstjänst. Förutsättningarna för sådant stöd regleras i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Vidare kan Försvarsmakten, enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, under vissa förutsättningar lämna stöd till polisen vid terrorismbekämpning. För att förbättra möjligheten till effektivare användande av samhällets samlade resurser anser Försvarsberedningen att det finns behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för Försvarsmaktens stöd till samhället.

Försvarsberedningen anser att det finns ett behov av fler gemensamma övningar mellan polisen och Försvarsmakten för att möjliggöra för Försvarsmakten att ge det stöd som polisen har behov av.

En stärkt samverkan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten ska bidra till ökad säkerhet och trygghet samt medföra ett rationellt utnyttjande av samhällets samlade resurser. Detta ställer krav på samordning, övning och utbildning.

Inom ramen för Försvarsmaktens samlade förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida kriser ska rollen för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna utvecklas. Försvarsmaktens regionala staber har en viktig roll att fylla som regionala samordnare av Försvarsmaktens, inklusive Hemvärnets med de nationella skyddsstyrkorna, stöd till samhället. Hemvärnsförbandens tillgänglighet i fredstid ska öka och därmed dess samlade förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida kriser. Stöd till det övriga samhället ska, tillsammans med den militära uppgiften, vara en huvuduppgift för Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna kan komplettera polisen vid särskilda händelser. Uppgifter som ska kunna lösas utgående från Polismyndighetens behov är bl.a. avspärning av objekt eller områden, yttre bevakning, trafikreglering, eftersök av saknade personer. Hemvärnets befogenheter avgränsas genom det regelverk som gäller i övrigt för Försvarsmaktens stöd till polisen.

På samma sätt som Försvarsberedningen konstaterat att det civila försvaret ska planera för försörjningsberedskapen vid höjd beredskap, krig och krigsfara ska Försvarsmakten med befintliga resurser kunna lämna stöd för att i händelse av en kris kunna säkra samhällsviktig infrastruktur. Vid påfrestningar och kriser ska Försvarsmakten, med tillgängliga resurser, bidra till att upprätthålla försörjningen av strategiska förnödenheter till samhället. Detta inbegriper till exempel att kunna bistå med transporter.

Försvarsmakten ska bidra till en ökad samordning avseende luftrum- och sjöövervakning samt kunna medverka i sjö- och flygräddningstjänst samt i övriga former av räddningstjänst till sjöss (Prop 2008/09:140 sid 40). Försvarsmakten bistår på så sätt med att upptäcka, dokumentera och kartlägga inträffade händelser samtidigt som man delar information.

Vid allvarliga hot mot samhällsviktig verksamhet vid kriser i samhället finns behov av att stärka skyddet och bevakningen av vissa objekt. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten inklusive Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna i större utsträckning ska kunna bidra med olika former av bevakningsresurser, inom ramen för gällande regelverk.

Vid svåra påfrestningar och kriser, exempelvis orsakade av extrema väderförhållanden eller vid kärnteknisk olycka, kan skadorna på samhällsviktig verksamhet vara omfattande och finnas över stora geografiska områden. I dessa situationer är det angeläget att en lägesbild snabbt kan tas fram. Lägesbilden ligger till grund för konsekvenshanteringen av krisen. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten ska med sin befintliga förmåga till informationsinhämtning, bl.a. flygspaning och andra former av underrättelseinhämtning kunna bistå krishanterande myndigheter med underlag för lägesbilder och analyser för att stödja samhällets krishanteringsaktörer.

Hot och risker inom CBRN-området (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen) utgör ett av de allvarligaste säkerhetshoten. Försvarsmaktens förmåga att upptäcka och hantera CBRN-händelser ska vid behov kunna bistå övriga samhället.

Vårt ökade beroende av informationsteknologi ställer större krav på samhällets samlade informations- och cybersäkerhetsförmåga att motstå olika typer av hot, attacker, incidenter eller driftsavbrott. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten genom sin kvalificerade cybersäkerhetsförmåga ska kunna upptäcka hot samt bistå med underlag och stöd till ansvariga civila myndigheter vid behov.

Försvarsberedningen välkomnar att Försvarsmaktens givits möjlighet att stödja polisens nationella insatsstyrka med helikopterförmåga. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att denna förmåga även görs tillgänglig också för andra behov i samhället.

Vissa förband inom Försvarsmakten har en unik förmåga att genomföra riktade insatser t.ex. mot kapade fartyg. Försvarsmaktens specialförband bör därför öva tillsammans med polisen för att hantera situationer som kan kräva att polisen behöver stöd med denna förmåga från Försvarsmakten.

Bilaga 1 Avvikande uppfattning Peter Hultqvist, Urban Ahlin, Åsa Lindestam (S)

Vi sätter stort värde på Förvarsberedningens arbete och rapport. Vi står bakom den och ser den som en riktlinje för framtidens försvars- och säkerhetspolitik.

Vår bedömning är att ytterligare ekonomiskt tillskott, utöver det som regeringen föreslagit, är nödvändigt till Förvarsmakten åren 2014-2019. En kommande regering har att ta ansvar för detta.

Bilaga 2 Avvikande uppfattning Peter Rådberg (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom den säkerhetspolitiska analysen och stora delar av försvarsberedningens rapport, men vill tydliggöra vår avvikande uppfattning om följande:

Försvarsberedningen föreslår att utöka beställningen av JAS 39E från 60 till 70 plan. Detta trots att försvarspolitiska analyser kring möjligheterna med JAS 39 E och närmare analyser av antalet inte gjorts.

Hela affären är sedan tidigare villkorad med att det finns en annan köpare som är villig att dela kostnaderna med Sverige. Närmast till hands ligger Schweiz och/eller Brasilien. Regeringen har en återköpsklausul i upphandlingen, vilket förutsätter att något annat land måste vara med och dela kostnaderna. Utifrån detta kan man ifrågasätta om beställningen av JAS 39E verkligen är säkerhetspolitiskt motiverat. En svensk säkerhetspolitisk analys kan ju inte vara avhängigt beslut i Schweiz eller i Brasilien.

Försvarsberedningen slår fast att den säkerhetspolitiska analysen från i höstas i allt väsentligt fortfarande äger giltighet och att den pågående konflikten i Ukraina främst visar på att analysen är komplex. Vi delar denna uppfattning. Men långtgående slutsatser för svensk säkerhetspolitik med anledning av den pågående konflikten i Ukraina kan enligt beredningen inte dras i detta skede. Trots detta kommer beredningen fram till att specifikt förorda införskaffandet av ytterligare tio JAS 39E, samt en ny generation ubåtar, A26.

Förändringar av försvarsmaktens organisation tar lång tid att genomföra och därför borde beslut om så stora materielinköp beredas bättre, och konsekvenser för Försvarsmaktens organisation i stort borde analyseras innan beslut tas.

Tidigare försvarsberedningar har haft som mål att få så breda uppgörelser som möjligt. Miljöpartiet anser det är viktigt att Sverige har en så bred majoritet som möjligt i synen på hur svensk försvar- och säkerhetspolitik ska bedrivas. När nu regeringen ensidigt dikterat viktiga delar i försvarsberedning så blir detta svårare. Vi anser att det är högst olämpligt att i sista stund lägga in så viktiga delar, som att föreslå tio nya JAS 39E och en ny ubåt, utan bredare säkerhetspolitisk analys.

Miljöpartiet vill härutöver lyfta några centrala delar i försvarsberedningens rapport som särskilt viktiga:

Vi har under beredningens arbete lyfta upp att de nationella säkerhetsintressena borde breddas såsom t.ex. el- och livsmedelsförsörjningen. Energiförsörjningens sårbarhet har aktualiserats i samband med ukrainakrisen. Vi har också drivit att bredda Europeiska unionens konfliktförebyggande förmåga genom en så kallad Fredskår.

Vi vill särskilt betona Försvarsberedningens skrivning om Målen för vår säkerhet där den breddade hotbilden lyfts upp. Miljöpartiet har under lång tid arbetat för att Sverige ska ha en politik som inkluderar dessa allvarliga hot. Det gör den inte idag. Klimatanpassning är ett sådant hot som regeringen inte tar på allvar och skjuter framför sig till kommande regeringar och generationer.

Vi välkomnar att beredningen har skrivit följande och inser att klimatförändringar är ett av våra allra största hot: "Klimatförändringarna påverkar i delar av världen de grundläggande livsvillkoren och ekonomiska förutsättningarna. Detta kommer att ha en avgörande betydelse för utvecklingen globalt. Den säkerhetspolitiska miljön förändras av den teknologiska och demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på strategiska resurser t.ex. energi, beroende av utveckling av flöden, konsekvenser av migration samt urbanisering och klimatförändringar".

Vi välkomnar också att beredningen skriver om att Norden och Östersjöregionen sammantaget präglas av stabilitet, dialog och samarbete. Det går inte att föreställa sig att en militär konflikt i vårt närområde enbart skulle drabba ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt.

Försvarsberedningen lyfter även denna gång upp den av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet.

Målen för vår säkerhet är:

att värna befolkningens liv och hälsa

att värna samhällets funktionalitet

att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden
som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Bilaga 3 Avvikande uppfattning Allan Widman (FP)

Försvarsberedningens majoritet betecknar den svenska säkerhetspolitiken som solidarisk. Sverige ska, utan närmare precisering, bygga säkerhet "tillsammans med andra". Att ha allmänt inkluderande och mycket vida mål för det säkerhetspolitiska samarbetet kan naturligtvis uppfattas som ett uttryck för solidaritet. Problemet är dock att nationell säkerhet och länders relationer kring detta förutsätter fasthet och tydlighet. Om inte förpliktelser och garantier mellan bestämda parter på förhand är utklarade vinner den deklarerade solidariteten inte tilltro.

Ett samarbete om försvar, som förutsätts upphöra vid övergången från fred till krig är inget försvarssamarbete, utan ett förvaltningssamarbete.

Nato är det främsta multilaterala säkerhetssamarbetet mellan fria och demokratiska länder. Tillsammans förfogar medlemsländerna över de mest kvalificerade försvars- och säkerhetsresurser som världen känner. I förening med den organisation, färdighet och tydliga förpliktelser som präglar samarbetet är Nato det helt givna alternativet. Att försvarsberedningens majoritet, i en tid av snabbt accelererande osäkerhet, inte tar avgörande steg mot, eller ens framhåller ett svenskt medlemskap i Nato som en option, framstår inte som ansvarsfullt. Om det inte nu är tid, kan man med fog fråga när denna för vår säkerhet helt avgörande fråga ska aktualiseras?

Ett svenskt medlemskap i Nato skulle skapa förutsättningar för ett djupt och förtroendefullt samarbete med de övriga nordiska och baltiska länderna. Det skulle även garantera de svenska stridskrafterna tillgång till den ledning och de kommunikationer som vi redan idag är beroende av. Vi skulle kunna forma vårt

militära försvar med utgångspunkt från andras bidrag, istället för att utsiktslöst försöka upprätthålla en komplett förmågebredd på egen hand. Vi skulle vara en röst vid bordet istället för att vänta på besked ute i hallen.

I andra internationella samarbeten där Sverige deltar som medlem sker regeringens förhandlingar med full parlamentarisk insyn och påverkan. Vårt utanförskap förhindrar en sådan ordning i förhållande till Nato. Som medlem av EU stadgar regeringsformen att regeringen fortlöpande ska informera och samråda om samarbetet med riksdagen. Därmed stärks inte bara den demokratiska förankringen, utan också den svenska positionen vid förhandlingar i Bryssel.

Medlemskap eller inte måste Sverige alltid ha en egen, substantiell försvarsförmåga. Som en del av kollektiv säkerhet kan man inte bara lita till andra utan måste också själv bidra. Valet står inte mellan Nato eller ett eget, starkt försvar. Det krävs både och.

Bilaga 4 Avvikande uppfattning Mikael Jansson (SD)

Inledning

Min önskan om höjt försvarsanslag har i försvarsberedningen klingat ohörd. I rapporten föreslås en del så kallade satsningar, men det rör sig om projekt som redan ligger i investeringsbudgeten och är helt nödvändiga. Om försvarsbeslutet 2015 följer försvarsrapporten så kommer försvarsanslaget framgent fortfarande att ligga på 1,1 till 1,2 % av BNP. Nato föreskriver att medlemsländerna ska satsa 2 % av BNP på försvaret. Sverige som icke Nato-land bör satsa mer än 2 % och regeringsbeslut 5 som föranlett omfattande besparingar för Försvarsmakten bör upphävas.

Våra grannländer kallar Sverige för ett säkerhetspolitiskt hål, men regeringen gör inget åt det.

Precis som vid försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2013 är jag tvingad att skriva en avvikande mening. Det krävs en helt ny försvarspolitik eftersom de säkerhetspolitiska långsiktiga antagandena som gjordes i 2009 års försvarsbeslut visat sig vara felaktiga. Den nödvändiga kursändringen för försvarspolitiken bör inledas med större initiala satsningar. En lånefinansiering bör därför användas för omedelbara investeringar.

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

I min avvikande mening till den säkerhetspolitiska rapporten Vägval i en globaliserad värld så anförde jag att det kalla krigets slut ledde till att de europeiska nationerna kraftigt nedrustade och att Sveriges försvar gick in i en strategisk paus då vi ställde oss helt utan militär försvarsförmåga.

Perioden föregicks av en omfattande förbandsnedläggelse. Nu knappa tio år efter kommer även USA att genomföra en nedrustning från sin nuvarande nivå efter problem med statsfinanserna. Dessutom flyttas USA:s säkerhetspolitiska fokus till Asien på grund av världsdelens ökade strategiska betydelse. På den globala säkerhetsarenan rustar både Ryssland och Kina kraftigt, utifrån en vilja att stärka sina roller som stormakter. Ett scenario som måste finnas med i varje global säkerhetspolitisk analys är risken för en militär allians mellan Kina och Ryssland, inte för att den är sannolik, utan för att den kraftigt skulle förändra det geopolitiska läget. Kina och Ryssland kan inte mäta sig med supermakten USA de närmaste 10 åren, men de prioriterar sina militära satsningar. Världen blir säkerhetsmässigt mer och mer multipolär, exempelvis är Indien världens största köpare av försvarsmateriel.

Om ett land med kärnvapenkapacitet angriper ett annat land med konventionella medel bör konventionella motstyrkor kunna sättas in. Stormakterna har nukleär andraslagsförmåga men mycket kan ske under kärnvapennivån om krigsstiftarna är beredda till högt spel. Därför är konventionella styrkor fortsatt viktiga.

Det är osannolikt att USA kommer att betala för Europas säkerhet i framtiden. Europas länder måste därmed höja sina försvarsanslag och se över sin egen försvarsindustri. Det gäller även Sverige.

Sverige kan och vi måste betala för vår egen säkerhet, även om säkerheten delvis byggs tillsammans med nordiska länder och genom kontrakt inom partnerskapet med Nato (PFF)

Utvecklingen av försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

Sverige är fortfarande militärt alliansfritt, men utan de militära förmågor vi en gång hade. Det är tid för en tydlig ny svensk försvars- och säkerhetspolitisk linje. Vi förespråkar det nordiska spåret.

Under kalla kriget rådde terrorbalans mellan supermakterna. Idag vilar vår yttersta säkerhet fortfarande indirekt på den nukleära maktbalansen. Med detta menas inte att Sverige har skydd som medlem av Nato (artikel 5). Om något land angriper en Nato-medlem så kommer amerikanerna svara konsekvent och hårt, i hela registret upp till kärnvapenkrig. Ryssland har idag allt att förlora på

att gå in i en militär konflikt med ett västland. Det gäller i tio år framåt, längre kan vi inte bedöma. Därför vet vi inget om det säkerhetspolitiska läget ur någon aspekt längre fram än tio år. Vi vet bara att faktisk styrka är ett potentiellt skydd.

Med detta inställer sig frågan: Varför ska Sverige inte gå med i Nato?

Låt oss först konstatera att Nato-frågan bara är intressant ur en synpunkt: Vad som händer om Sverige utsätts för ett militärt angrepp. I den händelsen kan Nato-medlemskap påverka. När det gäller krishantering, internationella insatser och försvarsmaterielsamverkan har ett Natomedlemskap inte lika stor betydelse för vår egen del.

Det finns flera skäl för att Sverige inte ska vara medlem i Nato:

Ett avspänningsskäl: Som neutralt land skapar vi avspänning i ett strategiskt geografiskt område.

Ett politiskt skäl: Vi riskerar att dras in djupt i konflikter som inte rör oss.

Ett tillräcklighetsskäl: Vi kan om vi höjer försvarsanslaget skapa en egen tröskeeffekt.

Eftersom inget land vill starta kärnvapenkrig finns risk för bruk av militära medel under kärnvapennivån, asymmetriskt eller inte. Rysslands aggression mot Ukraina och Georgien är exempel på detta. Ryssland utgör inget aktuellt hot mot vår territoriella integritet inom tio år. Däremot är osäkerheten större rörande våra baltiska grannars situation. I ett krisläge i Baltikum där Ryssland är involverat kommer Sveriges säkerhetspolitik och försvarsförmåga att sättas på hårda prov. Ett scenario är till exempel om rysk polis går in i Narva för att skydda etniska ryssar. Det är inte självklart i ett sådant scenario att Nato slår mot Ryssland, vilket visar att Nato inte är en absolut säkerhetsgarant.

Det är i nuläget klart att våra baltiska grannländer inte tar Sveriges nuvarande solidaritetsförklaring på allvar och att Sverige inte har några reella resurser att påverka förloppet av en kris i Baltikum. Detta är ett allvarligt problem för den hittillsvarande säkerhetspolitiska inriktningen och kräver antingen en anpassning av politiken till våra faktiskt existerande resurser eller – vilket vi föredrar – en betydande resurstillförsel till det svenska försvaret. Det första vi kunde göra för att reellt hjälpa balterna är att befästa

Gotland. Gotland med starka och neutrala sjö- och luftstridskrafter utgör en stabiliserande faktor i Östersjöområdet.

Gemensamma nordiska lägesbilder och gemensam incidentberedskap medger en stärkt incidentberedskap till en lägre kostnad. Sverigedemokraterna förespråkar ett nordiskt samarbete där sjö- och luftförsvaret planeras och utövas gemensamt. Finns det politisk vilja är detta möjligt och signaler från USA stödjer tanken. Tiden är också mogen för att ta initiativ till en nordisk försvarsallians. En sådan behöver inte involvera samtliga nordiska länder från början. Sverige och Finland har på flera sätt gemensamma försvarsintressen och kan inleda ett sådant samarbete, vilket underlättas av att inget av länderna är medlemmar i Nato.

Sveriges partnerskap med Nato bör fortsätta. Det är viktigt att ett sådant samarbete innehåller ett konkret mervärde för svenskt vidkommande.

En stående nordisk-baltisk fredsbrigad är en god idé, men den får inte vara bunden till EU eller Nato utan ska vara en mellanstatlig angelägenhet.

Förmåge- och teknikutveckling

En avancerad motståndare som attackerar förväntas använda fjärrstridsmedel med god precision, specialförband, cyberförmåga, obemannade system, rymdförmåga och avancerad informationsförmåga.

Försvarsrapporten förutsätter att det civila försvaret bara klarar sig 5-10 dagar. Det militära försvaret kan inte fungera utan det civila försvaret. Vår dåliga uthållighet i krig är en brist som sänder obehagliga signaler av svaghet till omvärlden. Enligt vår mening bör Sveriges försvar kunna hantera att försvara Sverige uthålligt över längre tid. Detta kommer då att ske i två faser.

I försvarets första fas så är avancerade motmedel (med vilket här avses tillräckliga mängder av avancerat luftvärn, kvalificerat stridsflyg, egna kryssningsrobotar och skydd av egna ledningsstrukturer) det avgörande. Motmedel av dessa slag är kostsamma, men utan dem uppnås ingen tröskeleffekt. I denna fas är det viktigt att fienden lider stora materiella förluster, helst även i sina egna baser.

I försvarets andra fas är markstriden och informationsstriden viktigast. Har fienden herravälde över luften och infrastrukturen ska motståndet ändå fortsätta. Detta kräver väl övade markförband med förmåga att leda det fria kriget tillsammans med alla svenska medborgare.

Internet effektiviserar men skapar också stora säkerhetshål. Rika länder kan förväntas skapa "egna internet" som är avgränsade mot övriga datanätverk. Cyberförsvaret bör utvecklas med både offensiv och defensiv förmåga.

Kina och Ryssland minskar det tekniska gapet till USA bit för bit och det är därför viktigt att militär högteknologi inte läcker till länder som inte bör ha tillgång till den.

Målet för det militära försvaret och försvarsmaktens uppgifter

Målen för det svenska försvaret skall i första hand vara inriktade på Sveriges fysiska säkerhet. Svenska folket förväntar sig att försvarets primära uppgift skall vara skydd av vårt land och att man kan lita på detta skydd oavsett var i landet man bor. Försvarsberedningens huvudtext räknar upp ett flertal olika mål för försvarsmakten men redovisar inte någon prioritering mellan dessa.

Försvarsmaktens främsta uppgift är att försvara rikets frihet och nationella oberoende mot väpnade angrepp utifrån. Försvarsmakten skall ha sådan beredskap att den tidigt kan möta sådana angrepp. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall kunna försvaras.

I sådant försvar ingår också att skydda samhället och dess funktionalitet från angrepp från olika typer av aktörer. I andra hand skall försvaret också kunna delta i fredsfrämjande insatser enskilt eller tillsammans med andra.

Försvarsmakten skall i fred bygga upp krigsförband och att förbereda förbandens användning för landets försvar. Försvarsmakten skall i fred också ha förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium.

Målsättningen att försvara hela Sverige kräver en omfattande ökning av personalnumerären, som inte är möjlig att skapa utan aktivering av värnplikten.

Vidare anser jag att de ovan nämnda målen behöver konkretiseras för att skapa en tydlig bild inför såväl allmänheten som gentemot försvaret rörande vad det egentligen är som

försvaret kan förväntas klara av. Riksrevisionen har också riktat kritik mot att de mål försvarsmakten ska styras med är otydliga och delvis obegripliga. Därför vill jag tydliggöra uppgifterna för de respektive försvarsgrenarna enligt nedan:

Armén

Arméns strategiska uppgifter

Att med särskilda stridsgrupper eller brigader kunna leda markstriden.

Att genom värnplikten kostnadseffektivt kunna fylla på förbanden så de blir fulltaliga.

Att genom värnplikt utbilda hushåll och medborgare i hur man kan skydda sig själva i krig och kriser.

Att markera territoriell kontroll över hela riket medelst starkt, välutbildat och välutrustat hemvärn (bör byta namn till Territorialarmén).

Arméns taktiska uppgifter.

Ha en god förmåga att utbilda personal för inrikes och utrikes tjänst.

Armén ska:

... skydda den så kallade fyrkanten (Boden, Luleå, Piteå, Älvsbyn), flygbasen Kallax samt kunna fördröja framträngande över gränsen från Finland.

... försvara Arlanda samt riksledningen och högsta försvarsledningen.

... försvara Göteborg och Landvetter.

... försvara Malmö och Sturup.

... försvara Gotland.

... ha strategisk reserv till särskilda uppgifter.

... med långräckviddigt luftvärn kunna försvara flygbaserna, Stockholm och Gotland.

... ska kunna tillsammans med hemvärdet, specialstyrkorna och svenska folket om nödvändigt övergå i det fria kriget.

Hemvärdet ska ha regementen i varje län och kunna lösa alltmer avancerade uppgifter.

Flygvapnet

Flygvapnets strategiska uppgifter

Upprätthålla luftherravälde för att kunna skydda svenska operationer med mark/marinstridskrafter och verka offensivt mot

motståndares kritiska sårbarheter i syfte att bryta dennes förmåga till offensiva operationer mot Sverige.

Kunna föra fram och avfyra kryssningsrobot i två riktningar.

Luftförsvara Sverige i två riktningar

Kunna föra fram och avfyra sjömålsrobot i en riktning samt inneha beredskap för detta i nordlig riktning (Norska havet)

Understödja egen stridskraft och övriga stridskrafter, samt vid behov civila samhället med flygtransporter.

Skapa luftlägesbild över Sverige och aktuellt operationsområde.

Genomföra incidentberedskap H24 med markbundna och flygande sensorer och jaktflyg.

Taktiska mål:

Uppträda kontinuerligt med minst två rotar i spärrbana över Östersjön

Uppträda kontinuerligt med minst en rote i spärrbana över Västerhavet

Uppträda kontinuerligt med två rotar i spärrbana i riktning norr (Finland, norra ishavet)

Luftförsvaret skall samverka och vara integrerade med långräckviddigt luftvärn, sensorer och jaktflyg för att uppnå maximal effekt.

Inneha strategisk rörlighet med huvuddelen av basbataljon

Föra egen strid med i huvudsak en basbataljon med tillförsel av nationella skyddsstyrkor och luftvärn.

Varje flygbasområde ska betjäna grupp kontinuerligt och momentant division.

Marinen

Marinens strategiska uppgifter

- Sjötransporter till och från landet, till och från Gotland och längs våra kuster skall kunna skyddas.
- Viktiga hamnar skall kunna hållas öppna.
- Omgivande havsområden skall kunna övervakas öppet och dolt.
- Kränkningar eller olagligt utnyttjande av vårt sjöterritorium skall kunna förhindras.
- Anfall mot vårt land över havet skall kunna hejdas.

Flottiljerna taktiska mål

- Hålla två patrullerande fartyg ständigt till sjöss i Östersjön och ett i västerhavet.
 - Beredskap att sätta in minst tre operativa ubåtar i Östersjön och en i Västerhavet under lång tid.
 - Beredskap att sätta in en komplett ytstridsflottilj i Östersjön 24 timmar efter order och en division i Västerhavet.
 - Beredskap att hålla två handelshamnar öppna på västkusten, två i Östersjön och en i Bottenhavet.
 - Upprätta två marina operationsbaser i Östersjön och en i Västerhavet.
 - Beredskap lägga ut ett bestämt antal sjömineringar och minera ett bestämt antal hamnar.
 - Beredskap hålla utpekade handelshamnar och marina operationsbaser minröjda.
 - Beredskap att sätta in en tillfälligt sammansatt ubåtsjaktstyrka i Östersjön 24 timmar efter order.
 - Upprätthålla förmåga att skydda våra sjötransporter i Östersjön, inklusive till och från Gotland samt i Västerhavet.
- Uppgiftsställningar av denna typ definierar den önskade marina grundnivån av samhällsskyddet – en marin gard.

Beredskaps- och tillgänglighetskrav

Försvarsberedningen gör ett allvarligt misstag som inte ställer hårdare krav på tillgänglighet också för förbandsreserven. För att förbandsreserven skall kunna utgöra en relevant del av Sveriges försvarsförmåga så krävs att förbanden också övas och utrustas. Det största problemet med förbandsreserven är dock att försvarsberedningen föreslår att den inte ens efter ett särskilt beslut om aktivering kommer att vara färdigutrustad förrän efter tre år. Den anvisade tidsperioden vilar också på antagandet att det, i ett internationellt läge som har föranlett aktivering av förbandsreserven, fortfarande skall vara möjligt att anskaffa nödvändig materiel till den, vilket måste ses som högst tveksamt. För att förbandsreserven skall vara relevant krävs att utrustandet av den påbörjas redan nu.

Utvecklingen av krigsförbanden

Övningsfrekvensen

Försvarsberedningens majoritet väljer att inte nämna det, men Riksrevisionen har påvisat att krigsförbandsövningarna har minskat och att det senaste årtiondet har sett kraftiga minskningar i körtid på fordon, fartyg och flygplan. Det är välkommet att Försvarsrapporten pekar på vikten av samövade krigsförband med reell förmåga. Detta är däremot enligt min mening omöjligt att genomföra med den arbetstidsreglering som för närvarande råder vid våra förband. För att åtgärda problemet och möjliggöra en effektivare övningsverksamhet så måste man både ändra på detta regelverk för gruppbefäl, soldater och sjömän samt återaktivera värnplikten i en form som möjliggör krigsförbandsövningar med stöd av pliktlagar.

Flygstridskrafterna

Försvarsberedningens skrivning om ökad redundans i bassystemet skall enligt vår mening tolkas som att det finns ett utökat behov av förberedda krigsflygbaser. Vi delar uppfattningen att flygstridskrafterna är prioriterade under den kommande perioden, men vi menar att det av beredningen föreslagna antalet Gripen 39 E är för litet och bör höjas till minst 100 för att kunna möta utvecklingen i närområdet på ett flexibelt sätt. Enligt vår mening bör vi heller inte villkora en anskaffning av Gripen 39 E till att andra strategiska partners beställer systemet. En tydligt deklarerad vilja från Sverige att satsa på systemet ger en förutsägbarhet såväl för försvaret som för potentiella köpare av systemet.

Bruket av flygplatser för krig bör utvecklas genom ökat skydd och spridning. Delar av avvecklade BAS90 används för detta.

Marinstridskrafterna

Försvarsberedningens besked om marinens numerär är inte tillräckligt om man bedömer detta utifrån en vilja att försvara hela Sverige. Enligt vår mening måste Försvarsmakten för att kunna lösa dessa uppgifter tillföras ytterligare fartyg. Utöver de fem Visbykorvetterna ska dessutom samtliga fyra korvetter av Göteborgsklass modifieras till Gävleklassen och, liksom de båda korvetterna av Stockholmsklass, livstidsförlängas för att kunna användas till dess att nästa generation ytstridsfartyg kan tas i bruk.

Det är dessutom anmärkningsvärt att försvarsberedningen inte tar upp behovet av nästa fartygsgeneration, trots att det anges i försvarsmaktens senaste materielförsörjningsplan att konceptutveckling av detta skall påbörjas under slutet av perioden. Det skall därför inledas sådan utveckling före nästa försvarsbeslut. Det finns också ett behov av robotluftvärn för korvetterna för att kunna uppnå en verklig förmåga att skydda sig mot luftangrepp på de förväntade stridsavstånden. Sådant robotluftvärn skulle också göra korvetterna till framskjutna luftförsvarsbastioner till skydd för det övriga försvaret.

På samma sätt menar vi att det av försvarsberedningen föreslagna antalet ubåtar kan utökas till åtta, genom att fem nya A26 beställs och Gotlandsklassens samtliga fartyg halvtidsmodifieras. En så omfattande nyanskaffning kommer att ta tid att genomföra, varför Södermanlandsklassen livstidsförlängs och vidmakthålls intill dess att de nytillverkade ubåtarna successivt kan tas i tjänst.

Vi instämmer heller inte i försvarsberedningens mening att amfibiebataljonen skall avveckla sin markoperativa förmåga. Sverige behöver inte färre markstridsförband utan fler. Ett organiserat samarbete och gemensamma övningar bör snarast etableras mellan marinen och kustbevakningen i syfte att därigenom mera effektivt utnyttja samhällets samlade resurser. På sikt bör kustbevakningen operativt underordnas marinen vad avser sjöoperativa uppgifter.

Arméstridskrafterna

Enligt Sverigedemokraternas uppfattning utgör arméstridskrafterna den sista försvarslinjen för att skydda rikets gränser. Brigadformatet är överlägset för markstrid mot en kvalificerad motståndare. Ett försvar med en brigadorganisation och personalförsörjt med värnplikt har större möjlighet att kunna verka under sådana förhållanden. Det är nödvändigt att arméns brigader är samövade för att kunna verka effektivt och vi delar majoritetens skrivning att brigadstrukturen har stora fördelar. Vi anser dock inte att det är nödvändigt att inleda en utredning för att studera frågans för- och nackdelar ytterligare, utan vi menar att försvarsmakten ska gå vidare och skapa en fast brigadstruktur för att kunna uppnå de fördelar som detta ger. En sådan organisation utesluter inte att enskilda bataljoner inom denna organisation ges andra uppdrag.

Vi har i andra sammanhang föreslagit ett försvar med sex mekaniserade brigader och tre kustartilleribrigader. Vi håller fast vid att försvarsberedningens arméstruktur är alltför liten för ett försvar med uppgift att försvara hela Sverige. För att klara den uppgiften måste fler brigader sättas upp, vilket endast är realistiskt med ett återaktiverande av värnplikten.

Det är glädjande att försvarsberedningen ställer krav på att köpa in ett modernt luftvärnssystem med medellång räckvidd. Bristen på effektivt luftvärn är en av de största bristerna i den befintliga krigsorganisationen. Det måste dock konstateras att den anskaffningstakt som försvarsberedningen föreslår (en luftvärnsbataljon med nytt system under denna försvarsinriktningsperiod, följt av ännu en bataljon under kommande period) innebär att försvarets nuvarande insatsorganisation inte kommer att vara färdigutrustat med relevant luftvärn förrän någon gång efter 2020. Enligt vår mening är luftvärnet så viktigt för Sveriges försvarsförmåga att två bataljoner ska utrustas med medlångräckviddigt luftvärn redan under denna försvarsinriktningsperiod. Därutöver kan det finnas behov av ytterligare luftvärnsinköp till den utökade arméstruktur som vi här har föreslagit.

Utvecklingen av personalförsörjningen – återaktiverad värnplikt

Eftersom vi förespråkar en återaktiverad värnplikt så innebär det flera förändringar i den nuvarande personalförsörjningen. Det är inte troligt att modellen med tidvis tjänstgörande soldater är en hållbar modell för ett återskapat existensförsvar med fokus på att försvara Sverige. Därför bör systemet med tidvis tjänstgörande soldater successivt avvecklas och dessa soldater istället ersättas med värnpliktiga soldater. Däremot kvarstår kontinuerligt tjänstgörande soldater. Vi ser fram emot slutsatserna från den pågående utredningen av Försvarsmaktens nya personalförsörjning. GSS-K ska erhålla en engångspremie när de skriver kontraktet. Denne premie ska återbetalas om kontraktet bryts utan giltiga skäl.

I ett återaktiverat pliktsystem skulle samtliga unga män utsträckt i en flerdagsmönstring på plats efter vilken omkring 10 000 till 30 000 kan tas ut till värnpliktstjänstgöring varje år. I detta system kan en mindre del av de värnpliktiga genomföra grundutbildningen (GMU) medan den större delen går även befattningsutbildningen.

Fler markförband medför också ett ökat behov av reservofficerare. Reservofficerare är kostnadseffektiva och stärker folkförankringen.

Utvecklingen av materiel- och logistikförsörjningen

30-50 miljarder fattas i den 10-åriga investeringsplanen för försvarsmakten. Varje år budgeterar regeringen 15 miljarder kr till försvarsmateriel, vilket skulle behöva vara 30-40 miljarder kr. En stor del av materielbeställningarna hamnar i svensk försvarsindustri och är en direkt ekonomisk återkoppling, samtidigt som det indirekt är en god näringspolitik och skapar stora civila spin-off-effekter.

100 nya Gripen E bör tillverkas från grunden och inte från C/D-skrov, vilket innebär att våra kvarvarande Gripen C/D kan bevaras i stridsdugligt skick och därmed är förhoppningen att bortom år 2024 ha 8 stridsflygdivisioner inbegripet att var tredje plan står på service. Två av dessa divisioner är utbildningsdivisioner men med krigsplacering.

FMLOG ska vara kvar i nuvarande form. Försvaret ska planeras för att kunna verka i krig och då är logistiken den känsligaste länken.

Gripensystemet, ubåtarna, sensorer och krypton är exempel på viktiga nationella säkerhetsintressen. Rikligt med forskningspengar till nationella säkerhetsintressen och noggranna kravställningar återbetalar sig. Många gånger är det viktigt att Sverige köper nya svenska försvarsmaterielsystem för att industrin ska få en referenskund. Till skillnad från regeringen så anser vi av nämnda skäl att det finns ett större värde i att egenutveckla försvarsmateriel. Principerna för materielförsörjning ska därför vara:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.
- Utveckling bör genomföras först när det gäller nationella säkerhetsintressen.

Långräckviddigt luftvärn är exempel på dyra system som vi troligen bör köpa utifrån, exempelvis Aster 30 och Aster 15.

Gripens beväpning kan göras med system där svenska företag är delaktiga som jaktroboten Meteor och attackroboten Taurus. Sverige har av sagt sig att använda klusterammunition även om USA, Ryssland, Kina, Turkiet, Israel med flera har det i sin beväpning. Därmed vidareutvecklas inte Robot Mjölner och vi får söka andra yttäckande markattacksystem.

I USA är försvarsmaterielområdet styrt av bundna forskningspengar. Inom EU gäller försvarsmaterielupphandlingsdirektivet, vilket föreskriver konkurrensutsättning. Så ser inte dock inte marknaden ut. Dessutom visar EU-papper nu att EU-kommissionen anser att ett EDA politiskt ska peka ut vilka försvarsindustrier som ska överleva och vilka som ska få riktade forskningspengar. Vi bör värdera våra marknader i Brasilien, Indien, Singapore med flera innan vi ger upp och låter EDA bestämma över våra forskningspengar. Om Sverige lämnade EU skulle vi få en bättre situation som Schweiz och Norge.

Om svenska företag skulle vilja köpa tillbaka Kockums bör staten vid behov göra ett stödköp.

En faktor som måste vägas in är att om vi lägger över majoriteten av materielutvecklingen på samarbeten med andra länder så slår vi också bitvis ut vår exportkontroll. Ett exempel: Om vi utvecklar ett avancerat materielsystem klassat som krigsmateriel för strid tillsammans med Frankrike och Storbritannien, med andelarna SE 10 %, FR 45 % och GB 45 % och det sen visar sig att Frankrike och Storbritannien vill sälja det till Saudiarabien så kan vi inte säga nej utan att mäla oss ut från vidare samarbeten.

Vid försvar av egna landet är det viktigt att eventuellt gemensam materiel (pooling & sharing) finns i närheten. I vårt fall bör vi endast ha gemensam materiel i denna typ av samarbete med de nordiska grannarna. Hur sådan gemensamt materiel ska disponeras vid höjd beredskap och i krig ska bestämmas i förväg.

Resurser och utvecklad styrning

Försvarsmakten bör återta ägarskapet av sina lokaler istället för att hyra dessa av Fortifikationsverket. Hyrorna som betalas idag är för höga och kostsamma.

PRIO är dyrt och funktionellt svagt. Det är bättre att ta kostnaden nu och avveckla det till förmån för ett specialdesignat system.

Resurser från Försvarmakten som Must och strategisk planering ska inte överföras till försvarsdepartementet. Det är viktigt att Försvarmaktens planering och underrättelser är självständiga.

Försvarmakten ska utse befäl upp till överste/kommandör.

Vi motsätter oss det av majoriteten föreslagna karensystemet för karriärväxlande f.d. försvarsmaktsanställda eftersom det blir ett för stelt system på en liten arbetsmarknad.

Inriktning för det civila försvaret

Det är min uppfattning att det skulle underlätta samordningen mellan olika myndigheters planering för det civila försvaret om det skapades en central instans som sköter sådan samordning och som hade ett tydligt ansvar för denna uppgift. En sådan instans skulle också inneha ansvaret för övergripande krisplanering samt därmed vidhängande beslut och prioriteringar. Det krävs en struktur för detta som organiseras redan i fredstid, eftersom det är orealistiskt att tro att en sådan struktur kommer att kunna upprättas på ett effektivt sätt om det skall ske under pågående krig eller i höjd beredskap.

Jag menar dessutom att det inte är tillräckligt att det civila försvaret endast förutsätts kunna sköta sin uppgift under 5-10 dagar. Det civila försvaret bör istället ges till uppgift att kunna lösa sin uppgift uthålligt, det vill säga kontinuerligt så länge som ett krig eller krigshot pågår. Det militära försvaret kan inte fungera utan det civila försvaret.

Däremot menar jag inte att MSB inte ska leda krishanteringen utan denna uppgift istället bör åläggas en förstärkt version av regeringskansliets krishanteringsavdelning. Detta följer den i Sverige normala principen för krishantering där regeringen, länsstyrelser och kommuner är ansvariga för krishantering på sina respektive nivåer. Tjänstemän vid statliga myndigheter bör ha instruktioner i händelse höjd beredskap eller krig.

En särskild strategi för psykologiskt försvar bör upprättas. Hushållen bör utbildas för att klara sig själva i tre dygn avseende skydd, värme och vatten.

Som ett led i försörjningsberedskapen menar jag avslutningsvis att svenska myndigheter bör upprätta beredskapslager av olika typer av varor, i enlighet med vad som tidigare har varit fallet.

Bilaga 5 Avvikande uppfattning

Torbjörn Björlund (V)

Vänsterpartiet står bakom mycket av det Försvarsberedningen redovisar i denna rapport. Vi har dock på några områden en annan syn på beskrivningar och slutsatser. Vi redovisar detta i följande avvikande mening.

2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

2.1 Den ryska aggressionen mot Ukraina

Vänsterpartiet håller med om det oacceptabla ryska agerandet när det gäller situationen i Ukraina och annekteringen av Krim. Vi menar dock att analysen borde varit mer utförlig och mer nyanserad. Vi menar att vi tjänar på att belysa inte bara Rysslands agerande utan även hur situationen i Ukraina eskalerat under de senaste åren.

Först och främst vill vi betona att det inte finns några ursäkter för Rysslands agerande. De har i och med agerandet i och utanför Ukraina brutit mot både mänskliga rättigheter och folkrätt. Ukraina har, som suverän stat, rätt att själv utveckla och forma sitt lands framtid. Agerandet har också påverkat synen på hur Ryssland utvecklats och utvecklas. Det finns många oroande tendenser både inom landet och i agerandet mot andra länder.

Vänsterpartiet ser samtidigt med oro på utvecklingen i Ukraina. Vi ser nu hur våldet och de politiska motsättningarna eskalerar. Ryssland har tydligt bidragit till att underblåsa motsättningarna. Men även Ukrainas högerextrema rörelse, med det fascistiska partiet Svoboda som starkaste kraft, har spelat en tydligt destruktiv roll och har bidragit till våldet i Ukraina. En allt mer högerextrem rörelse behöver också inkluderas i en bedömning av det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde.

De folkomröstningar som har genomförts på Krim och i delar av Östra Ukraina är inte att betrakta som legitima och resultaten säger lite om hur människor i dessa regioner egentligen ser på sin framtid. Det är nu avgörande att Ukraina kan genomföra demokratiska val och att hela landets befolkning får möjlighet att ta ställning till landets vägval utan externa påtryckningar.

3 Svensk säkerhetspolitik

3.2 Svensk säkerhetspolitik

Vänsterpartiet håller med om vikten av att säkerhetspolitiken vilar på både resurser och samarbete. Vårt stöd till FN är en hörnsten i detta arbete. Däremot menar vi att det i samarbetet med EU och Nato finns inslag som försvårar för oss när det gäller hur vi bygger vår säkerhet. EU är idag en toppstyrd organisation som, menar vi, driver på utvecklingen mot ett Europas Förenta Stater. Den utvecklingen gäller också Försvars- och säkerhetsfrågor. Vänsterpartiet är kritisk till denna utveckling. Det finns tendenser att utvecklingen styrs för att passa de stora staterna i EU och att mindre hänsyn tas till de olikheter som finns mellan medlemsstaterna. Vi är t.ex. kritiska till deltagande i EU:s stridsgrupper som kostar mycket pengar och som ännu inte använts en enda gång. Det innebär bl.a. annat att det i vissa sammanhang ökar spänningen till andra länder istället för att gynna avspänningen.

Nato är en försvarsallians som till del bygger på kärnvapen, något vi är kritiska emot. Vi menar också att Nato som organisation är till stor del beroende av supermakten USA. USA har i många sammanhang använt sin överlägsna styrka till att sätta press på olika länder för att få en utveckling som gynnar USA istället för att gynna demokratiutveckling, mänskliga rättigheter och folkrätt. Det borde stämma till eftertanke.

4 Förmåge- och teknikutveckling

4.1 Förmågeutveckling i omvärlden

I kapitel 4.1 beskrivs bl.a. styrkeförhållandena i världen när det gäller försvarsutgifter. Det handlar om att utveckla de militära förmågorna. I många stycken är det klagande hur styrkeförhållandena ser ut i världen idag. När Försvarsberedningen beskriver hur det ser ut ser man också hur makten fördelas. Vi

menar att man på flera sätt överdriver betydelsen av ett närmare samarbete med USA. Det är en alltför enkel syn på hur vi utvecklar både en egen förmåga till utveckling men också ett samarbete kring olika förmågor. I den beskrivning som ges av andra länder tenderar man också att demonisera vissa stater vilket inte ger förutsättningar för en bra analys av vilka förmågor vi behöver bygga upp eller hur vi tillsammans med andra utvecklar dessa. Vi vet att framför allt Ryssland och Kina rustar upp men vi vet också att denna rustning sker från relativt låga nivåer och att det tar tid att bygga förmågor. Däremot håller vi med om att det är viktigt att ha insyn och information om hur dessa länder rustar för att kunna göra egna bedömningar om hot och risker och inte alltför snabbt konstatera att ett nära samarbete med USA är enda vägen att lösa de problem vi har.

5 Försvarspolitiska utgångspunkter

Det beslut som togs 2009 om en ändrad riktning för hur vi ska organisera vårt försvar var på flera sätt felaktigt. Beslutet togs i Riksdagen med endast 3 rösters övervikt vilket på flera sätt kan ses som ett slags trendbrott. Strävan att samla så stort stöd som möjligt i vår försvarspolitik nedvärderades vilket vi ser som en farlig väg att gå. Vi menar att vi behöver omvärdera hur vi bygger Försvarsmaktens organisation. Vi menar att Försvarsberedningens konstaterande att vi måste fullfölja den inriktning som lades fast 2009 är felaktig. Utifrån alla de problem som den nya organisationen, som gått från ett värnpliktsförsvar till ett yrkesförsvar, har så borde vi öppna upp för alternativa lösningar. Den begränsning som Försvarsberedningen getts i denna fråga är olycklig och hämmar idéer och tankar till vilka alternativ vi har. Vi menar att det går att organisera ett försvar med en stor del värnpliktiga så att förband är gripbara och tillgängliga i princip direkt eller efter mycket kort förberedelsetid.

5.3 Operationer

Vi menar att det är ett misstag att, som beskrivs i stycke 5.3, överdriva nödvändigheten av övningar inom ramen för Natos reaktionsstyrka, NRF. Vi ser det mer som ytterligare ett närmande till Nato och förberedelser för ett kommande svenskt Natomedlemskap. Vi är starkt kritiska till det utökade samarbetet

med Nato som inte grundas i demokratiskt fattade beslut i riksdagen.

8 Utvecklingen av krigsförbanden

8.1 Krigsförband

Vänsterpartiet är kritiskt till flera delar i stycke 8.1. Vi menar att det är en alltför fastlåst beskrivning av behovet att placera förband på Gotland. Gotland är en strategiskt viktig del av Sverige som behöver uppmärksammas, men att placera fasta förband på ön menar vi går emot huvudtanken med IO 14. En flexibel organisation behövs för att huvudtanken med IO 14 ska bestå. I och med skrivningen går vi också emot ÖB:s planering och strategi vilket kan ses som anmärkningsvärt. Vi ser gärna ökad övningsverksamhet och ett förstärkt hemvärn. Det är i huvudsak hemvärdet som ska utgöra försvaret utifrån en geografisk strategi. Vi tror också att hemvärdet mycket väl kan klara av att vara första linjen av försvaret om de dessutom förstärks genom utbildning och hanterande av fler vapenplattformar som t.ex. luftvärn av något slag.

Vi är också kritiska, som redovisats tidigare, till att försvaret organiseras genom yrkessoldater. Vi menar att vi kan klara ett försvar av landet med ett minimum av stående förband. Vissa uppgifter är av nödvändighet omöjliga att genomföra med värnpliktig personal. Piloter, fartygschefer och ett antal speciella andra uppgifter måste vara besatta av heltidsanställda, men det är inget som inte varit självklart förut också. Vi menar att vi behöver se över organisationen för att se hur stor del av personalen som måste ingå i stående förband. Vänsterpartiet är också av uppfattningen att systemet med tidvis anställda soldater och sjömän inte kommer att fungera, det har redan visat sig att vi dras med stora problem när det gäller att rekrytera till tidvis anställning. Vi borde ändra inriktning och på sikt ersätta dessa med värnpliktiga för att säkerställa att vi kan fylla upp förbanden. Vänsterpartiet är positivt när det gäller att anställa reservofficerare, det är en helt annan uppgift som passar bättre och är mer attraktivt eftersom det också kan ge meriter på den civila arbetsmarknaden, inte minst p.g.a. den ledarutbildning som ingår. Det incitamentet finns knappast för vanliga soldater och sjömän.

8.3 Flygstridskrafterna

Vänsterpartiet är kritiskt till beslutet att köpa in ett antal JAS 39 E. Det är en dyr affär där beslutet också togs för tidigt. Vi tror inte att det finns tillräcklig grund för det beslutet utifrån försvarspolitiska grunder. Andra vapenslag behöver prioriteras. Beslutet föregriper också Luftförvarutredningens arbete som pågår och som ska presentera sin rapport 2015. Vi utesluter inte att vi kommer att behöva ta ställning till behovet av andra flygplanstyper i framtiden men ser inget behov idag.

9 Utvecklingen av personalförsörjningen

Vänsterpartiet känner stark oro för de problem vi har med personalförsörjningen till Försvarsmakten. Det nya systemet med yrkessoldater har visat sig mycket otillräckligt. Problemen är stora idag med att få soldater och sjömän stannar kvar i yrket. Rekryteringen till försvaret idag handlar i första hand om det men vi tror att det kommer att bli problem med nyrekryteringen i framtiden av flera orsaker. Systemet är konjunkturkänsligt. I tider med bättre ekonomi tror vi att många ungdomar väljer andra yrken än soldatyrket. Vi har inte någon kultur av yrkessoldater att luta oss emot efter många år med värnplikt. Risken är också att vi får sökande som inte söker sig till soldatyrket av rätt orsaker utan ser det som något annat än det i verkligheten är. Det kan riskera att vi får en lägre kvalitet på våra förband i framtiden än vi strävar efter. Utifrån en folkförankringssynpunkt tror vi också att vi förlorar på nuvarande system. Vänsterpartiet menar att just folkförankringen är en av de viktigaste anledningarna till att vi behöver införa ett nytt värnpliktssystem. I flera rapporter från olika organisationer poängteras det och också i och med att vi får signaler från olika delar av Försvarsmakten så ser vi att värnplikten utifrån ett folkförankringsperspektiv är av största vikt att införa. Vi ser därför ett försvar baserat på värnplikt som ett bättre alternativ. Det är inte konjunkturkänsligt och vi kan se till att få en bättre balans i förbanden när det gäller motivationen, vilket vi tror i framtiden också höjer kvaliteten på förbanden. Vi menar att vi på sikt behöver ha en fullständig mönstring av varje ålderskull, uttagning till värnpliktsutbildning och senare tjänstgöring i krigsförband som värnpliktigt. Ett system som också ska vara könsneutralt. Ett sådant system menar vi också ger fler positiva effekter, inte minst när det

gäller folkförankring och rekrytering till frivilligorganisationerna. Vi menar också, tvärtemot vad Försvarsberedningen skriver, att antalet kontinuerligt anställda bör minska. Vi välkomnar att Försvarsberedningen ändå öppnar upp för vissa justeringar inom personalförsörjningssystemet.

9.1 Ökad operativ förmåga – en ny grundutbildning

Vänsterpartiet är försiktigt positiva till de marginella förändringar som beskrivs när det gäller grundutbildningen men menar ändå att en värnpliktsutbildning och en värnpliktstjänstgöring är ett bättre alternativ, som vi beskrivit ovan. Vi betonar dock, oavsett system, att repetitionsövningar är avgörande, vilket också Försvarsberedningen skriver.

10 Utvecklingen av material- och logistikförsörjningen

Materialförsörjningen till Försvarsmakten är ett problem idag. Vapensystem av olika slag är mycket kostsamma och kommer att vara så även i framtiden. Därför gäller det att vara noggrann i prioriteringarna och ta saker i rätt ordning. Vi menar att beslutet att investera i JAS 39E togs för snabbt och utan egentlig analys. Enligt Försvarsmaktens investeringsplan så utgör Gripeninvesteringen 57% av det totala utrymmet de kommande åren. Det får som följd att andra vapensystem får stå tillbaka och det ger problem i framtiden. Utrymmet för investeringar är begränsat vilket gör prioriteringsarbetet allt viktigare. Vi ser att det finns stora behov när det gäller material men tycker att t.ex. utvecklandet av ett modernt och starkt luftvärn borde varit högre prioriterat. Vänsterpartiet är berett att diskutera anslagsnivåerna till försvaret även utifrån materielbehovet men vi menar att Gripenbeslutet starkt försvårar detta arbete eftersom utrymmet ändå är begränsat.

11 Utvecklingen av försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

Vänsterpartiet är tydligt med att vi är kritiska till samarbetet inom försvarspolitik i vissa stycken. Det är framför allt samarbetet inom EU och samarbetet med Nato. EU utvecklas sakta men säkert, menar vi, till ett Europas Förenta stater. Något som är olyckligt. Samarbete med andra länder är viktigt men om vi får en

överstatlig politik på försvars- och säkerhetsområdet så kommer det inte att gynna utvecklingen mot en fredligare och säkrare värld. Tvärtom får man en polarisering som ökar spänningarna och gör risken för konflikter större. EU har inte en utveckling som inger förtroende enligt vårt sätt att se på det. Vi är kritiska till EU:s stridsgrupper, som aldrig använts, och ser gärna att samarbetet mellan EU:s medlemsstater utvecklas på ett annat sätt. Kopplingen till Nato är också tydlig, vilket vi menar ger problem. Nato är en militär försvarsallians, med kärnvapen, som ställer krav på sina medlemmar vilket påverkar våra möjligheter att, som nation, verka för en fredligare utveckling i världen. I värsta fall kan vi hamna i situationer där vi tvingas agera på ett helt annat sätt än vad som borde vara det rätta. Nato är starkt influerat av USA, världens enda supermakt, som många gånger har andra syften med sitt agerande än att skapa fred. USA har också en historia som är starkt präglad av maktambitioner och har vid ett antal tillfällen ingripit i andra länders agerande utifrån sina ambitioner och inte utifrån ett fredsskapande perspektiv. Det gör samarbetet med Nato mer problematiskt än vad många påskina.

Vänsterpartiet ser gärna ett utökat nordiskt samarbete. Det ger bättre förutsättningar för att utveckla vår egen försvarsförmåga men ger också fördelar när det gäller säkerheten runt Östersjön och i Norden. Vi tror också att det har bättre förankring hos det svenska folket än ett utökat samarbete med EU, Nato och USA.

Vi menar också att det inte är fruktbart att helt stänga dörren till Ryssland. Det ryska agerandet i Ukraina är oacceptabelt, som Försvarsberedningen skriver, men vi tror inte på att avbryta dialogen helt med Ryssland. Det är inte det bästa sättet att förebygga konflikter och kriser. Som alliansfritt land kan också Sverige spela en roll i att påverka konflikter till en fredlig lösning.

12 Resurser och utvecklad styrning

I kapitel 12 beskrivs behovet av resursförstärkning till förbandsverksamheten och materielanskaffningen. I stycket nämns en siffra som förstärkning inom en inte helt klagjord tidsperiod. Vänsterpartiet menar att det är omöjligt att precisera hur stort tillskottet behöver bli. Därför bör inte en exakt siffra anges. Vänsterpartiet inser att det behöver tillföras medel för att förstärka förbandsuppyggnad och materielanskaffning men vi menar att

siffran kan bli både lägre eller högre beroende både på analys av behoven och hur prioriteringar inom försvarsbudgeten behöver göras.

Bilaga 6 Avvikande uppfattning Mikael Oscarsson (KD)

Jag hälsar med tillfredsställelse att beredningen erkänner den ökande osäkerheten i vår omvärld och de ökade riskerna det kan innebära också för vårt närområde. Beredningen har dock ej i alla avseenden dragit de fulla konsekvenserna av vad detta bör innebära för framtida svensk säkerhetspolitik. Detta gäller i första hand de svenska relationerna till NATO.

Den beslutade försvarsorganisationen, även med de förstärkningar som Försvarsberedningen föreslår, är allt jämt av sådan karaktär att Sverige inte ensamt kan stå emot ett fientligt anfall mer än vad som i sammanhanget får betraktas som en marginell omfattning. Detta i sig borde föranleda i att frågan om en eventuell NATO-anslutning kommer upp till agendan. När vi därutöver också ser den förändrade balansen i militär kapacitet som skett i vårt närområde de senaste åren, gör det frågan ännu mer angelägen. Västeuropa har under det senaste decenniet i många avseenden försämrat sin militära kapacitet. Bara de senaste fem åren har de tre stora militära nationerna i Europa skalat ner sina försvarsorganisationer. Både Tyskland, Frankrike och Storbritannien har sedan 2009 gjort omfattande försvarsbesparingar som också syns när man studerar faktiskt kapacitet. Frankrike har exempelvis minskat antalet aktiva stridsflygplan med mer än trettio procent de gångna fem åren. Tyskland har under samma period minskat ner sin arméorganisation från motsvarande 17 brigader till 12. Den amerikanska militära närvaron i Europa minskar också på motsvarande sätt. Detta samtidigt som Ryssland expanderar sin militära förmåga i motsvarande takt. Vid en eventuell säkerhetspolitisk kris i vårt närområde är samtliga NATO-länder utomordentligt tydliga med att deras kapacitet i första hand

kommer gå till att försvara sig själva och andra NATO-länder. När vi nu ser att det dessutom är en kapacitet som minskat, har Sverige ej längre råd att hålla NATO-dörren stängd och låst.

Med hänsyn till NATO:s avgörande betydelse för säkerheten i vårt närområde anser jag att det i en nära framtid bör tillsättas en parlamentarisk utredning som förutsättningslöst granskar de för och nackdelar som kan vara förknippade med ett svenskt Natomedlemskap.

Bilaga 7 Avvikande uppfattning Peter Hultqvist, Urban Ahlin, Åsa Lindestam (S), Peter Rådberg (M), Torbjörn Björlund (V)

Regeringen har nu genom tre försvars- och säkerhetspolitiska utspel kraftigt underminerat Försvarsberedningens roll. Genom att i slutskedet av och utanför beredningens arbete klargöra regeringens ståndpunkter så låses positioner och möjligheterna till ett öppet prövande förhållningssätt minskar. Det innebär också att värdet av det mycket omfattande arbete som beredningen genomfört devalveras.

Inför kommande beredning kan ett arbetssätt av detta slag ha negativ inverkan på förtroendet och status.

Genom att beredningen i praktiken inte fritt och självständigt tillåts att lägga sina förslag till framtidens försvars- och säkerhetspolitik så skadas också förtroendet för beredningen som ett organ vars syfte är att bana vägen för en långsiktig och hållbar försvars- och säkerhetspolitik. Vi vill markera det allvarliga i situationen och tydliggöra vår kritik mot regeringens agerande. Inte minst mot bakgrund av att regeringen själv beslutat om att tillsätta Försvarsberedningen gör dess agerande inkonsekvent och från vår synpunkt oacceptabelt.

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Väldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och ökända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av
Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. Ju.
14. Genomförande av brottsoffer-
direktivet. Ju.
15. Ersättning för höga sjuklönekostnader.
S.
16. Framtidsfullmakter. Ju.
17. Samordnat ansvar för vissa
familjefrågor. S.
18. Den nya polisorganisationen – några
frågor om personuppgiftsbehandling
m.m. Ju.
19. Statlig ersättning till barn och unga
som insjuknat i mårkolepsi efter
pandemivaccinering. S.
20. Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. Fö.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. [8]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]
En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. [10]

Försvarsdepartementet

Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. [20]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]
Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och
förföljda personer inom EU. [3]
Våldsbekämpande extremism i Sverige.
– nuläge och tendenser. [4]
Särskilt ömmande omständigheter. [5]
Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. [13]
Genomförande av brottsofferdirektivet. [14]
Framtidsfullmakter. [16]
Den nya polisorganisationen – några frågor
om personuppgiftsbehandling m.m.
[18]

Landsbyggsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. [11]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. [9]
Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska
effekter av Pensionsåldersutredningens
förslag. [12]
Ersättning för höga sjuklönkostnader. [15]
Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. [17]
Statlig ersättning till barn och unga som
insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. [19]

Statsrådsberedningen

Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. [1]