

Regeringens proposition

2001/02:10

Fortsatt förnyelse av totalförsvaret

Prop.
2001/02:10

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 september 2001

Björn von Sydow

Maj-Inger Klingvall
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det svenska försvaret är inne i en förändringsfas som innebär en ominriktning och en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet. Denna proposition är en fortsättning på det förändringsarbete som riksdagen beslutade om våren 1999 och våren 2000.

Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består vad avser militära hot. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset. Mot denna bakgrund anser regeringen att de av riksdagen beslutade säkerhetspolitiska målen fortsatt i allt väsentligt bör ligga fast.

Säkerhetsbegreppet har vidgats. I globaliseringens och internationaliseringens spår ökar det ömsesidiga beroendet mellan folk, organisationer och länder. Samtidigt ökar sårbarheten i det moderna samhället. Detta har på ett skrämmande sätt blivit tydligt genom terroristangreppet mot USA den 11 september 2001.

De senaste årens informationstekniska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska stater kan utnyttja tekniken så att de utgör säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Det finns en risk att nukleära, biologiska och kemiska vapen sprids till flera stater eller grupper.

Principerna för samhällets krishantering bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för ledning under höjd beredskap. Försvarsutskottet har efterfrågat en redovisning av

principerna för ledning. Regeringen lämnar här sin samlade syn i denna fråga.

Mot bakgrund av de i propositionen redovisade principerna för samhällets krishantering och förändrade krav på det civila försvaret föreslår regeringen att funktionsindelningen skall upphöra. Vidare föreslår regeringen att Överstyrelsen för civil beredskap skall läggas ned senast den 30 juni 2002. Under våren 2002 avser regeringen återkomma till riksdagen med slutliga ställningstaganden avseende den reformerade strukturen för krishantering i samhället.

Regeringen lämnar förslag till krav på Försvarsmakten när det gäller operativ förmåga i olika avseenden. Förslaget innebär smärre förändringar i förhållanden till nu gällande krav.

I propositionen lämnar regeringen den av försvarsutskottet tidigare efterfrågade redovisningen av ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem som gäller för samtliga personalkategorier inom Försvarsmakten. Regeringen lämnar sin syn på de åtgärder som bör vidtas. För att reformera personalförsörjningssystemet så att det de personella behov som följer med de uppgifter regeringen ger myndigheten. Reformarbetet grundas på de krav som övergången från ett invasionsförsvar till insatsförsvar, de internationella insatserna, anpassningsförmågan och den väpnade striden ställer.

Det ligger i vårt säkerhetspolitiska intresse att på materielförsörjningsområdet samverka med länder vi i övrigt har ett nära säkerhetssamarbete med, inte minst de nordiska länderna. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet den 9 juni 2001 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om stöd för industrisamarbete inom materielförsörjningsområdet.

Regeringen bedömer att Sverige är i behov av en väl fungerande, effektiv och samordnad underrättelseverksamhet som mer än tidigare är inriktad mot en vidgad säkerhetspolitisk hotbild.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	7
2	Ärendet och dess beredning	8
3	Politiska utgångspunkter	11
4	Internationell utveckling.....	17
4.1	Den internationella utvecklingen	17
4.2	Utvecklingen i Sveriges närområde	19
4.3	Utvecklingen av Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) under våren 2001	20
4.4	Utvecklingen på Balkan	24
4.5	Utvecklingen i Mellanöstern.....	25
4.6	Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem.....	26
4.7	Utvecklingen i Ryssland	29
4.8	Utvecklingen i Asien	31
5	Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik	33
5.1	Slutsatser för svensk säkerhetspolitik	34
5.2	Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik	36
5.3	Konsekvenser för totalförsvaret.....	38
5.4	En ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället	38
6	Ekonomiska utgångspunkter	41
6.1	Ekonomiska ramar för utgiftsområde 6 Totalförsvaret	41
6.2	Finansiering av åtgärder för anpassning	42
6.3	Den lägre ramen och omställningsbidraget	43
6.4	Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser.....	44
6.5	Sårbarhets- och säkerhetsutredningen	44
7	Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetssyn	47
7.1	Inledning	47
7.2	Sårbarhetsutvecklingen i samhället	51
7.3	Planeringen för beredskapen mot svåra påfrestringar på samhället i fred och för höjd beredskap.....	53
7.4	Försöksverksamhet med samverkancentrum på Gotland.....	58
8	Civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet	60
8.1	Bakgrund.....	60
8.2	Olika typer av civil internationell verksamhet.....	62
8.3	EU	62
8.4	FN	65
8.5	Nato/PFF	67
8.6	Östersjösamarbete	69
8.7	Nordiskt samarbete	71
8.8	Humanitärt katastrofbistånd.....	71
8.9	Civil förtroendeskapande verksamhet	72

9	En samlad syn på ledning – samhällets krishantering och ledningen av totalförsvaret	73
9.1	Inledning	73
9.2	Principer för ledning i samband med krishantering i samhället	75
9.3	Ledning och samordning av totalförsvaret	80
9.4	Militärt försvar	81
9.4.1	Ledning av det militära försvaret.....	81
9.4.2	Ledning inom Försvarsmakten	88
9.4.3	Personal i Försvarsmaktens ledningsorganisation.....	95
9.4.4	Tekniskt ledningsstöd	96
9.5	Civilt försvar	98
9.5.1	Det civila försvarets ledningsstruktur – samordning och samverkan	98
9.6	Samverkan mellan det civila och det militära försvaret	99
10	Informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer.....	101
10.1	Säkerhet i informationssamhället.....	102
10.2	Lagar och regler	107
10.3	Internationellt samarbete.....	108
11	Försvarspolitikens inriktning.....	110
11.1	Inledning	110
11.2	Försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet.....	110
11.2.1	Framtida konflikters karaktär	110
11.2.2	Väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet.....	113
11.2.3	Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden	114
11.2.4	Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.....	116
11.3	Försvarspolitisk inriktning av myndigheternas planering	117
11.3.1	Genomförd försvarspolitisk inriktning	118
11.4	Totalförsvarets förmåga till anpassning.....	119
11.4.1	Inledning.....	119
11.4.2	Principer för en god anpassningsförmåga	121
11.4.3	Anpassningsplanering inom myndigheterna.....	122
12	Utformning av det militära försvaret.....	127
12.1	Inledning	127
12.2	Utveckling mot ett nätverksbaserat försvar	129
12.3	Behov av operativ förmåga och militär kompetens	131
12.3.1	Försvarsmaktens operativa förmåga.....	131
12.3.2	Militära kompetenskrav	133
12.3.3	Behov av stridskraftsfunktioner.....	134
12.3.4	Utvecklade beskrivning av samband mellan förmåga och resurser	138
12.4	Försvarsmaktens anpassningsförmåga.....	139
12.4.1	Tillväxtförmåga	139

12.5	Utveckling av Försvarsmaktens internationella förmåga	142
12.6	Vissa frågor avseende insatsorganisationen	146
12.6.1	De nya förbandstyperna.....	146
12.6.2	Utvecklingen inom artilleri- och luftvärnsfunktionerna.....	149
12.6.3	Utformningen av de nationella skyddsstyrkorna	151
12.6.4	Överlåtelse eller upplåtelse av viss materiel i exportstödssyfte.....	154
12.7	Vissa grundorganisatoriska frågor	156
12.7.1	Grundorganisationens utveckling	156
12.7.2	Försvarsmaktens helikopterverksamhet	158
13	Det civila försvaret	159
13.1	Utvecklingen under försvarsbeslutsperioden.....	159
13.2	Inriktningen av det civila försvaret.....	160
13.2.1	Utgångspunkter för planeringen av det civila försvarets grundförmåga.....	161
13.3	Infrastruktur m.m.	163
13.3.1	Elförsörjning	164
13.3.2	Telekommunikationer.....	165
13.3.3	Ett säkrare Internet.....	167
13.3.4	Transporter och logistik.....	168
13.4	Befolkningsskydd	169
13.5	Försörjningsfrågor	172
13.5.1	Inriktning av planeringen.....	176
13.5.2	Marknadsreglerande åtgärder och kreditgivning	178
13.5.3	Energiområdet.....	179
14	Personal i det nya försvaret	181
14.1	Inledning	181
14.2	Regeringens samlade syn på personalförsörjningen i Försvarsmakten.....	181
14.3	Anställd personal i Försvarsmakten.....	185
14.3.1	Yrkesofficerare	185
14.3.2	Civilanställda	191
14.3.3	Reservofficerare.....	193
14.3.4	Behov av kompetens för viss verksamhet	195
14.3.5	Behovet av anställda.....	197
14.3.6	Den internationella verksamheten och tjänstgöringsskyldigheten för anställd personal.....	200
14.4	Det militära skolsystemets utveckling	202
14.4.1	Allmänna utgångspunkter.....	202
14.4.2	Villkor under yrkes- och reservofficersutbildningen	206
14.5	Försvarsmaktens arbetsgivarroll	207
14.6	Totalförsvarspliktig personal	208
14.6.1	Utbildning.....	209

14.6.2	Antalet totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt.....	210
14.6.3	Antalet totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt.....	211
14.6.4	Beredskapspoliserna.....	214
14.7	Frivillig försvarsverksamhet.....	214
14.8	Åtgärder som främjar mångfalden och förebygger diskriminering.....	216
15	Det militära försvarets materielförsörjning och forskning.....	218
15.1	Inledning.....	218
15.2	En övergripande och samlad strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning.....	219
15.3	Godkännande av avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet.....	228
15.3.1	Allmänt.....	228
15.3.2	Beskrivning av avtalet med annex.....	230
15.3.3	Godkännande av avtal.....	234
16	Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-stridsmedel).....	237
17	Underrättelseverksamhet.....	242
Bilaga 1	Nordiskt avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet Engelsk version.....	249
Bilaga 2	Nordiskt avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet Svensk version.....	260
Bilaga 3	Remissinstanser.....	271
Bilaga 4	Förkortningar och benämningar.....	275
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2001.....		278

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels bemyndigar regeringen

1. att i exportstödjande syfte överlåta eller upplåta materiel som på lång sikt inte behövs för Försvarens operativa förmåga (avsnitt 12.6.4),

dels godkänner

2. regeringens förslag om att lägga ned Överstyrelsen för civil beredskap den 30 juni 2002 (avsnitt 7.3),

3. regeringens förslag att funktionsindelningen inom det civila försvaret skall upphöra (avsnitt 9.2),

4. regeringens förslag i fråga om Operativa insatsledningens lokalisering (avsnitt 9.4.2),

5. regeringens förslag till Försvarens operativa förmåga (avsnitt 12.3.1),

6. regeringens förslag till att lägga ned Svea helikopterbataljon och Östgöta helikopterbataljon (avsnitt 12.7.2) och

7. avtalet den 9 juni 2001 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om stöd för industrisamarbete inom försvarsmaterielområdet. (avsnitt 15.3.2).

2 Ärendet och dess beredning

Nästa försvarsbeslutsperiod omfattar 2002 – 2004.

Till grund för denna försvarsbeslutsproposition ligger den säkerhetspolitiska kontrollstationen som genomfördes på grundval av Försvarsberedningens rapport våren 1999 (Ds 1999:2) Förändrad omvärld – omdanad försvar. Mot bakgrund av den då rådande säkerhetspolitiska utvecklingen beslutade riksdagen den 26 maj 1999 om ändrad inriktning för totalförsvaret (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222). De ekonomiska ramarna till och med 2004 ligger fast sedan riksdagens beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen våren 1999 (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU27, rskr. 1998/99:249).

Försvarsberedningen genomförde en förnyad analys av det säkerhetspolitiska läget och redovisade sin syn på viktigare frågor inför regeringens proposition om försvarspolitikens inriktning hösten 1999. Arbetet redovisades den 29 september 1999 i rapporten (Ds 1999:55) Europas säkerhet – Sveriges försvar.

Mot bakgrund av Försvarsberedningens rapport och som en uppföljning av riksdagens inriktningsbeslut våren 1999 beslutade regeringen den 18 november 1999 om fortsatta planeringsförutsättningar för det militära försvaret och organisatoriska förändringar för Försvarsmakten samt nedläggning av Civilbefälhavarna i Södra, Mellersta och Norra civilområdet (prop. 1999/2000:30).

Riksdagen godkände regeringens förslag till inriktning av Försvarsmaktens insatsorganisation och utformningen av grundorganisationen fram till och med 2004 (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Riksdagen konstaterade att det förelåg behov av precisering på ett antal punkter varför regeringen återkommer med ytterligare redovisningar i denna proposition. Detta framgår av avsnitt 12.6.

Försvarsutskottet ansåg att regeringen i försvarsbeslutspropositionen 2001 skulle redovisa inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarsmakten på nytt kan organisera två armébrigader jämte understöds- och underhållsförband, en amfibie- och två kustartilleribataljoner, två ubåtar samt upp till 12 stridsflygdivisioner (bet. 1999/2000:FöU2). Regeringens redovisning framgår av avsnitt 12.4.

I enlighet med försvarsutskottets betänkande Totalförsvarsplikten m.m. (bet. 1999/2000:FöU4) återkommer regeringen med en redovisning samt och ett helhetsförslag angående det framtida pliktsystemet och dess tillämpning dels i denna proposition, dels i propositionen Bättre villkor för de totalförsvarspliktiga (prop. 2001/02:11) som beslutas denna dag.

Den 9 mars 2000 beslutade regeringen propositionen Vissa organisatoriska frågor inom Försvarsmakten m.m. (prop. 1999/2000:97). Propositionen kompletterade regeringens förslag till förändringar av det militära försvaret som förelades riksdagen under hösten 1999. Regeringens proposition behandlades av riksdagen i tre olika betänkanden. Riksdagens beslut om försvarsforskningens organisation

(bet. 1999/2000:FöU6, rskr. 1999/2000:223) innebar en sammanslagning av Flygtekniska försöksanstalten och Försvarets forskningsanstalt. Riksdagen beslutade om förändringar för vissa organisationsenheter (bet. 1999/2000:FöU7, rskr. 1999/2000:250). Riksdagen beslutade om logistik- och underhållstjänsten inom Försvarmakten och efterlyste samtidigt ett fullständigt och mer genomarbetat förslag till underhållsorganisation (bet. 1999/2000:FöU8, rskr. 1999/2000:251).

I propositionen Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret (prop. 2000/01:113, bet. 2000/01:FöU9, rskr. 2000/01:214) redovisade regeringen vissa frågor om den militära ledningsorganisationens utformning och uppgifter. Regeringen anmälde sin avsikt att under hösten 2001 lämna en samlad redovisning om frågor avseende ledning och samordning av totalförsvaret. Förvarsutskottet har tidigare efterfrågat en sådan redovisning i betänkandet Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret, m.m. (bet. 2000/01:FöU9). På regeringens förslag beslutade riksdagen att operativa insatsledningen skall lokaliseras till Täby/Näsby park. I föreliggande proposition föreslår regeringen att riksdagen omprövar beslutet. I kapitel 9 redovisar regeringen sin syn på principerna för ledning av totalförsvaret samt en samlad redovisning av frågor som rör ledning och samordning inom totalförsvaret.

Den 2 mars 2001 redovisade Förvarsberedningen en säkerhetspolitisk rapport (Ds 2001:14) Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet och den 31 augusti 2001 en försvarspolitisk rapport (Ds 2001:44) Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering.

Regeringen beslutade den 25 september 1997 om direktiv till en utredning med uppgift att se över totalförsvarets pliktens tillämpning och andra pliktfrågor (dir. 1997:106). Utredningen fick tilläggsdirektiv den 17 juni 1998 och den 4 november 1999 (dir. 1998:49 och 1999:85). Utredningen som antog namnet 1998 års pliktutredning lämnade den 22 mars 2000 sitt betänkande Totalförsvarets plikten (SOU 2000:21). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2000/775/MIL). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. Regeringen har, efter hörande av Lagrådet, i allt väsentligt behandlat pliktfrågorna i propositionen Bättre villkor för de totalförsvarets pliktiga (prop. 2001/02:11) som beslutas denna dag.

Förvarsutskottet har vid flera tillfällen (bl.a. bet. 1997/98:FöU1 s. 55) efterlyst förslag från regeringen om ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem som gäller samtliga personalkategorier inom Försvarmakten. Regeringen beslutade den 4 november 1999 om direktiv till en utredning med uppgift att redovisa en samlad syn på Försvarets personalförsörjning (dir. 1999:84). Den 9 mars 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv beträffande en förlängning av utredningen till senast den 28 februari 2001 (dir. 2000:12). Den 21 juni 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2000:46). Utredningen som antog namnet Personalförsörjningsutredningen lämnade den 28 februari 2001 sitt betänkande Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr

Fö2001/547/MIL). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. Regeringen redovisar sin bedömning i kapitel 14.

Vidare beslutade regeringen den 23 juni 1999 om direktiv till en särskild utredare att föreslå principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63). Utredningen antog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och redovisade den 11 maj 2001 sitt betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2001/1175/CIV). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. En redogörelse av utredningens arbete samt regeringens förslag och bedömningar finns i vissa delar i kapitlen 7 och 10 samt i avsnitten 8.2, 9.2 och 13.2. Regeringen avser att återkomma med de slutliga ställningstaganden i en särskild proposition under våren 2002.

Regeringen bemyndigade den 9 mars 2000 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga nuläge och förändringsfaktorer vad gäller materieförsörjningen för det militära försvaret samt föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder (dir. 2000:13). Utredningen som antog namnet Materieförsörjningsutredningen lämnade den 14 juni 2000 ett delbetänkande (SOU 2000:54) och den 22 februari 2001 sitt slutbetänkande Försvarsmateriel på nya villkor (SOU 2001:21). Slutbetänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2001/480/MIL). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. En redogörelse av utredningens arbete samt regeringens förslag och bedömning framgår av kapitel 15.

Regeringen bemyndigade den 9 mars 2000 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till hur nationell och internationell forskning och utveckling skall kunna nyttiggöras som användbar kunskap och praktiska tillämpningar för behov inom totalförsvaret (dir. 2000:14). Utredningen som antog namnet Forsknings- och teknikutvecklingsutredningen lämnade den 31 augusti 2000 ett delbetänkande (SOU 2000:84) och 1 mars 2001 sitt slutbetänkande Forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 2001:22). Slutbetänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2001/562/MIL). En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 3. En redogörelse av utredningens arbete samt regeringens förslag och bedömning finns i kapitel 15.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) lämnat förslag om anslag för 2002 inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

3 Politiska utgångspunkter

Samhällets sårbarhet har ökat i takt med teknikens framsteg. Idag ser vi nya hot och risker växa fram. Att skydda sig mot det oförutsägbara är nästan omöjligt. Det har hela världen blivit uppmärksam på genom händelserna i USA den 11 september 2001.

Under det kalla kriget var ett storkrig mellan maktblocken i Europa det helt dominerade hotet. Då fokuserades den svenska säkerhetspolitiken på att undvika att dras in i ett sådant krig. Försvaret inriktades helt på att möta en invasion av landets territorium. Dagens verklighet ser helt annorlunda ut.

Idag har Sverige ett mångfacetterat och brett internationellt säkerhetssamarbete. Detta samarbete ger oss betydligt större möjligheter att påverka förhållandena i omvärlden. Vårt medlemskap i Europeiska unionen (EU) spelar en central roll, liksom vårt arbete inom FN (FN) men också vårt samarbete med Nato.

Efter de tragiska och fruktansvärda terroristattacker i USA är Sverige berett att delta i det gemensamma arbetet till skydd för demokratin och till värn för öppenheten i våra samhällen. EU-länderna kommer att arbeta tillsammans med USA i kampen mot terrorismen och FNs säkerhetsråd har uppmanat alla stater att tillsammans och skyndsamt se till att gärningsmännen lagförs.

Grunden i vår säkerhetspolitik är att kunna möta militära hot men också att förebygga och hantera andra hot och risker i både fred och krig. I denna proposition fortsätter vi arbetet med att minska samhällets sårbarhet för att vara bättre rustade att möta de framtida hoten.

Det svenska försvaret är inne i en förändringsfas som innebär en ominriktning och en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet. Grunden för denna förnyelse och modernisering lades i kontrollstationspropositionen 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanad försvar som lämnades till riksdagen den 4 mars 1999 och i propositionen 1999/2000:30 Det nya försvaret, som lämnades den 18 november 1999. Riksdagen ställde sig bakom propositionerna våren 1999 respektive 2000.

Dessa beslut lade grunden för ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvar grundat på allmän totalförsvarsplikt. De förband och system som behövs i framtiden skall kunna användas såväl för att försvara landet som vid internationella insatser. Stridskrafterna skall förändras och utformas så att de motsvarar de nya kraven. Det handlar om en genomgripande förändring av både omfattning och struktur. Den nya insatsorganisationen har inneburit förändringar i grundorganisationens storlek, av personalbehovet, antalet totalförsvarspliktiga och deras utbildning. Arbetet med förändringen av grundorganisationen, insatsförbanden liksom internationaliseringen är nu i full gång inom Försvarsmakten.

De säkerhetspolitiska förändringarna under det senaste decenniet ligger till grund för det omfattande reformarbetet inom den svenska försvarspolitik. Tempot i och omfattningen av den nödvändiga

förnyelsen och moderniseringen av det militära försvaret har möjliggjorts tack vare de stora positiva förändringarna vad gäller det militära hotet mot Sverige. Efter det kalla kriget kan vi nu i större utsträckning bidra till den kollektiva säkerheten i Europa. Det innebär att vi anpassar stora delar av våra totalförsvarsresurser så att de blir bättre lämpade för internationell krishantering. I detta ingår även en substantiell ökning av de ekonomiska resurserna som finns tillgängliga för att genomföra internationella insatser.

Försvarsmakten har idag stora resurser som kan användas vid olika slag av fredstida kriser. Det är angeläget att totalförsvarsresurserna i ökad utsträckning kan utnyttjas vid olika slag av kriser i fred. Regeringen vill på olika sätt öka möjligheterna för denna typ av civil–militär samverkan.

Denna proposition är en fortsättning av det förändringsarbete som riksdagen beslutade om våren 1999 och våren 2000. Våren 2002 kommer regeringen att överlämna en proposition med mer detaljerade förslag inom det civila området.

Viktiga frågor

Enligt regeringens uppfattning leder den internationella utvecklingen till fyra slutsatser.

1. Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige vad avser militära hot består. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet ter sig något mer avlägset. Vår säkerhetspolitik måste dock fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av väpnade angrepp och andra hot såsom t.ex. terroristhot, informationsoperationer och hot med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel som direkt berör Sverige.

2. Regionala och lokala kriser kan indirekt eller direkt beröra Sverige. Konflikter innebär omfattande lidande för de människor som är direkt utsatta och kan riskera freden och säkerheten för andra regioner och länder. Det ligger därför i Sveriges intresse att förebygga konflikter av dessa slag och vid behov delta civilt och militärt i krishantering.

3. Hot mot de tekniska infrastruktursystemen kan få mycket allvarliga konsekvenser och kan ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. I takt med utvecklingen mot mer avancerade tekniska system som inbördes blir mer beroende av varandra, och i större utsträckning internationaliseras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten.

4. Totalförsvarets förmåga till anpassning är en fortsatt viktig del av den svenska försvarspolitik. Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna förstärkas, reduceras eller eljest förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret.

Enligt regeringens uppfattning bör de mål för säkerhetspolitiken som beslutades av riksdagen i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 i allt väsentligt ligga fast. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen, och i former som vi själva väljer, trygga en

handlingsfrihet att både som enskild nation och i samverkan kunna utveckla vårt samhälle.

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

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Det är av avgörande betydelse att den globala utvecklingen leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd och därmed ökad stabilitet och trygghet. FN:s insatser för fred och säkerhet är av central betydelse.

Sveriges strävan är att samarbeta inom och medverka i FN, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) samt inom ramen för EU:s gemensamma krishanteringsförmåga. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att EU:s krishantering har utvecklats och fördjupats på ett positivt sätt de senaste åren.

Vi samverkar även med Nato och flertalet europeiska stater inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred. Vi har också regionalt och bilateralt samarbete med ett stort antal länder.

För Sveriges del är ett brett europeiskt och internationellt säkerhets-samarbete viktigt för den globala säkerheten, inte minst för att trygga vår egen säkerhet.

En central del i 1996 års försvarsbeslut var att en helhetssyn skall präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Som ett grundelement i säkerhetspolitiken ingår att kunna möta militära och andra hot samt att förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar för samhällets normala funktioner. Det är därför självklart att en helhetssyn i beredskapsplaneringen skall gälla.

Planeringen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har också utvecklats och förändrats över tiden. Genom mål för förebyggande verksamhet och för förmågan att klara sådana situationer skapas det ett planerings- och uppföljningssystem som mer systematiskt kan öka samhällets robusthet för fredstida situationer. Ett robust samhälle utgör grunden för den förmåga som samhället skall ha för att kunna motstå ett väpnat angrepp.

Det civila försvaret har genomgått stora förändringar under försvarsbeslutsperioden. Regeringen anser att dessa förändringar bör fortgå och föreslår att systemet med funktionsindelningen inom det civila försvaret skall upphöra.

Sårbarheten i vårt samhälle har ökat i takt med den tekniska utvecklingen. Beroendet av övergripande tekniska system har ökat alltmer. Det gäller elförsörjning och telekommunikationer men också transporter och varuförsörjning. I det moderna samhället är dessa tekniska system beroende av IT-stöd för att fungera, vilket i sin tur påverkar sårbarheten.

Det är därför betydelsefullt att vi alltmer beaktar även detta i planeringen av åtgärder inför svåra påfrestningar i fred och vid höjd

beredskap. Riskerna för intrång eller skadegörelse på IT-system av politiska eller brottsliga skäl har också ökat. Samordningen av det civila försvaret och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bör förbättras. Detta pekar Sårbarhets- och säkerhetsutredningen på i sin rapport (SOU 2001:41). Försvarsberedningens senaste rapport (Ds 2001:44) pekar också på detta faktum.

Regeringen behandlar i denna proposition vissa av utredningens förslag, främst förslaget om inrättandet av en ny planeringsmyndighet.

I likhet med utredningen anser regeringen att planeringsstrukturerna skall utformas på ett bättre sätt så att samverkan mellan de olika aktörerna effektiviseras. Detta innebär att en ny myndighet bör inrättas med samordnande planeringsuppgifter när det gäller samhällets beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och krig. Myndigheten bör inrättas fr.o.m. den 1 juli 2002. Regeringen föreslår därför att Överstyrelsen för civil beredskap läggs ned den 30 juni 2002.

Regeringen återkommer våren 2002 med förslag om hur samhällets tvärssektoriella arbete skall bedrivas för att förebygga och förbereda samhället inför både freds- och krigshot.

Vi går nu vidare med att utveckla stridskrafterna mot vad vi idag kallar ett nätverksbaserat försvar.

Utvecklingen inom kommunikations- och informationstekniken kommer att tas tillvara när vi utformar det framtida svenska försvaret.

Försvarsmakten måste genom ett nätverkstänkande och med hjälp av olika informationskällor skapa en bild av vad som händer i omvärlden och på det sättet inhämta information. Det innebär att man i realtid kan sprida en samlad lägesbild till staber, förband och befattningshavare. För att leda stridskrafterna krävs ett relevant beslutsstödssystem. Genom att bygga ledningsfunktionen i nätverk förbättras de tekniska förutsättningarna för att leda från den för situationen mest lämpliga nivån. Sammantaget kommer vapensystem och andra resurser tillsammans med en god omvärldsuppfattning och en förbättrad ledningsförmåga att möjliggöra effektivare insatser vid rätt tillfälle.

Utbildning likaväl som materielanskaffning måste anpassas till utvecklingen. Förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden förstärks med ett rörligt och interoperabelt nätverksbaserat försvar för våra förband som deltar i internationella insatser.

Det fortsatta reformarbetet inom det militära försvaret, som grundas på en övergång från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar med anpassningsförmåga och med höga krav på deltagande i internationella insatser, kräver att personalförsörjningssystemet följer med i utvecklingen.

Totalförsvarsplikten kommer även fortsättningsvis att utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning.

I takt med att läget i den närmaste omvärlden förbättras, antalet totalförsvarspiktiga reduceras och den militära infrastrukturen förändras påverkas också Försvarsmaktens rekryteringsförutsättningar. Det är således angeläget att personalförsörjningssystemet ges en sådan utformning att Försvarsmakten även i framtiden attraherar människor med olika bakgrund. Det nya nätverksbaserat försvar som växer fram kommer att ställa delvis nya krav vilket kommer att leda till att karriär-

och utvecklingsmöjligheterna för Försvarsmaktens personal förändras. Detta bör i sin tur gynna rekryteringen.

Regeringen föreslår därför att det nuvarande befälssystemet utvecklas och att befördran grundas på en helhetsbedömning av den enskildes förutsättningar. Att öka andelen kvinnliga officerare är viktigt inom denna mansdominerade yrkeskår. Regeringen anser att kvaliteten på verksamheten ökar där båda könen är väl representerade. Detta kräver ett tydligt förändringsarbete inom Försvarsmakten.

Inom Försvarsmakten fortsätter arbetet med att utveckla den internationella samverkansförmågan som ett led i Sveriges ökade ambitioner att delta i det internationella fredsfrämjande arbetet med truppinsatser. Därmed måste tjänstgöring i denna verksamhet utomlands betraktas som en naturlig del av de anställdas yrkesutövning. Regeringen anser därför att nyanställda yrkesofficerare skall vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Den internationella tjänstgöringen måste göras attraktiv för den enskilde.

Reservofficerssystemet är av avgörande betydelse för Försvarsmaktens anpassningsförmåga och bör behållas, men reformeras i grunden. Det är regeringens mening att ett attraktivt och effektivt reservofficerssystem kan skapas genom att reservofficerarna erbjuds placering i insatsorganisationen men också i grundorganisationen och utomlands. Regeringen föreslår också att ett obligatoriskt tjänstgöringsår införs för nyexaminerade reservofficerare.

Även de civilanställdas kompetens bör utnyttjas bättre genom exempelvis kompetensutveckling, internationell tjänstgöring och distansarbete. Civilanställda bör också komma ifråga på tjänster som förut i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare. Genom regeringens förslag till ett reformerat pliktsystem och möjligheterna att utveckla befälsförstärkningsavtal samt de kontrakt som idag används för utlandsstyrkan kommer rekryteringen av soldater och sjömän att förbättras. Det finns därför ingen anledning att slå in på en väg mot yrkesrekrytering av soldater.

Att personalförsörjningsfrågorna förändras i takt med att reformeringen av det nya försvaret växer fram är en självklarhet. Personalen är den viktigaste delen i förändringsarbetet vilket också innebär att möjligheterna för den enskilde också förbättras och att alla personalkategorier inom Försvarsmakten kan utvecklas. Reformen innebär också att utbildningen från grundutbildning till högre militär utbildning bör utvecklas i takt med ominriktningen. Därför bör det militära skolsystemet fortsatt reformeras så att det kan möta framtidens kompetensbehov, men också bidra till att skapa alternativa karriärvägar för anställd personal.

Allt detta sammantaget är ett stort steg på väg mot det nya nätverksbaserat försvaret.

Ett annat och avgörande steg i reformarbetet är det militära försvarets materielförsörjning och forskning. Därför skall en samlad strategi tas fram för dessa två sammanhängande områden. Strategin skall syfta till att inrikta materielförsörjningen och forskningen så att Försvarsmaktens operativa förmåga och kompetens utvecklas på ett kostnadseffektivt sätt både för Sveriges nationella behov och för internationellt samarbete.

Sexnationssamarbetet är ett bra exempel på hur regeringen utvecklat sin politik vad avser försvarsindustrins internationalisering. Inom det nordiska försvarsmaterielsamarbetet har verksamheten ökat och fördjupats. Sedan några år pågår en gemensam utveckling av ubåtar, Vikingprojektet. En gemensam upphandling av standardhelikoptrar är slutförd. Försvarsindustrierna i Norden har ökat sitt samarbete bl.a. inom ammunitionsområdet. Som ett led i att underlätta det nordiska försvarsindustrisamarbetet föreslår regeringen i denna proposition att riksdagen godkänner ett avtal rörande försvarsindustrisamarbetet i Norden.

Via vårt internationella försvarsindustrisamarbete ökar möjligheterna att säkerställa vårt lands försvarsmaterieförsörjning även i ett säkerhetspolitiskt försämrat läge. Detta sker genom avtal och ömsesidiga beroenden i olika försvarsmaterielprojekt. Vi måste därför medverka till att skapa goda villkor för svensk försvarsindustri så att den kan hävda sig på den internationella marknaden samtidigt som vi kan dra nytta av försvarsindustriproduktionen i andra länder.

4 Internationell utveckling

Regeringens bedömning: Säkerhetsbegreppet har vidgats. I globaliseringens och internationaliseringens spår ökar det ömsesidiga beroendet mellan folk, organisationer och länder. Samtidigt ökar sårbarheten i det moderna samhället. Detta har på ett skrämmande sätt blivit tydligt genom terroristangreppet mot USA den 11 september 2001.

Konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota den internationella säkerhetspolitiska stabiliteten. De allvarligaste potentiella konflikthärdarna finns på kort sikt på Balkan, i Mellanöstern, i Kaukasus och Centralasien, på Koreahalvön, mellan Kina och Taiwan, på den indiska subkontinenten samt i vissa delar av Afrika.

De senaste årens informationstekniska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska stater kan utnyttja tekniken så att de utgör säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Det finns en risk att nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-vapen) sprids till flera stater eller grupper.

I Europa fortsätter utvidgningen av EU och Nato, och Rysslands partnerskap med dessa strukturer att utvecklas. Detta är av stor betydelse för den europeiska säkerhetsarkitekturen. Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) fortsätter att utvecklas och institutionaliseras.

Bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen, samtidigt finns inrikespolitiska problem.

Regeringen ser med oro på vilka konsekvenser det amerikanska beslutet att gå vidare med missilförsvarsplanerna kan få på det internationella nedrustnings- och icke-spridningsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning

4.1 Den internationella utvecklingen

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

Konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Den stora majoriteten av konflikter är numera inomstatliga. De allvarligaste potentiella konflikthärdarna finns på kort

sikt bl.a. på Balkan, i Mellanöstern, i Kaukasus och Centralasien, på Koreahalvön, mellan Kina och Taiwan, på den indiska subkontinenten samt i vissa delar av Afrika. Förenta nationernas insatser för fred och säkerhet är fortsatt centrala i ett globalt perspektiv. Det är därför av central betydelse att de hinder som finns mot ett effektivt FN, t.ex. vad avser finansiering och beslutsstrukturer, undanröjs och att FN i än högre grad kan stödjas av fredsfrämjande insatser från de regionala säkerhetsorganisationerna.

Den snabba teknikutvecklingen under 1990-talet har medfört stora samhällsförändringar. Teknisk infrastruktur som elförsörjning och telekommunikationer m.m. spelar en allt viktigare roll för att samhällets vitala funktioner skall kunna upprätthållas. De senaste årens informationstekniska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska stater kan utnyttja tekniken så att de utgör säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig.

Den 11 september 2001 kapades fyra amerikanska inrikesflygplan. Två flygplan flögs rakt in i de båda tornen i World Trade Center i New York, vilka rasade en kort stund därefter. Ett tredje plan flög in i det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon i Washington. Det fjärde planet störtade i Pennsylvania. Flertalet av de personer som arbetade i World Trade Center och Pentagon hann evakueras. Efter angreppet kan man ändå konstatera att antalet omkomna och saknade uppgår preliminärt till uppemot 7 000 personer.

Den 12 september 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolutionen 1368, i vilken terroristangreppet mot USA fördöms i kraftfulla termer. I resolutionen fastställs bl.a. att angreppet utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Samma dag antog Nato ett uttalande om att artikel fem i Washingtonfördraget är tillämplig på händelsen, förutsatt att det kan fastställas att den har sitt ursprung utanför USA. Det är första gången sedan Nato grundades 1949, som Nato refererar till artikel fem i samband med en kris.

Även organisationer såsom EU, Euroatlantiska partnerskapsrådet och Nato-Rysslandsrådet har starkt fördömt angreppet mot USA.

Det omfattande terroristangreppet mot USA är ett tydligt och skrämmande exempel på sårbarheten i det öppna samhället. Händelsen visar på behovet av att utveckla och förbättra det internationella samarbetet mot terrorismen. Sverige deltar och kommer givetvis även i fortsättningen aktivt delta i det internationella samarbetet på detta område. Kampen mot den internationella terrorismen är av yttersta vikt.

Nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC-stridsmedel) spelar en framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. Skälen till detta är bl.a. risken för ökad spridning av dessa vapen till fler stater eller grupper. Den snabba tekniska utvecklingen medför att nya typer av vapen eller ämnen användbara som stridsmedel kan komma att utvecklas. Det internationella arbetet med rustningskontroll och nedrustning har stött på svårigheter. Vidare har risken för användning av B- och C-stridsmedel av andra aktörer än stater, särskilt i samband med terroristattacker, blivit alltmer framträdande.

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

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

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

Förhandlingarna om EU-medlemskap för Sveriges grannländer Polen, Estland, Lettland och Litauen har under våren 2001 tagit stora steg framåt.

Estland, Lettland och Litauen har samtidigt fortsatt sina förberedelser för att erhålla Nato-medlemskap, bl.a. genom en fortsatt uppbyggnad och reformering av de nationella försvarsmakterna. Deras förhoppningar knyts till en inbjudan om medlemskap vid Natos toppmöte i Prag i november 2002. Den amerikanske presidenten Bush förklarade i ett tal i Warszawa i juni 2001 att USA strävar efter att nya inbjudningar skall kunna utfärdas vid detta tillfälle och att inga kandidatländer skall diskrimineras av historiska eller geografiska skäl.

Det säkerhetsfrämjande stödet utgör en hörnsten i svensk Östersjöpolitik. Målet med samarbetet är att främja den gemensamma säkerheten i Östersjöregionen. Samarbetet är i första hand inriktat på insatser i Estland, Lettland och Litauen, men omfattar även vissa projekt i Ryssland, Ukraina och Polen. Ett centralt syfte är att stärka Estlands, Lettlands och Litauens säkerhet. Det säkerhetsfrämjande stödet omfattar bl.a. insatser för att utveckla säkerhetspolitisk kompetens, utveckla ett demokratiskt totalförsvar och förmåga att delta i fredsfrämjande insatser. Inom ramen för det s.k. Baltsea-samarbetet samordnas bl.a. den baltiska fredsfrämjande och fredsbevarande bataljonen, (Baltbat), den marina styrkan (Baltron), luftövervakningssystemet (Baltnet) samt försvarshögskolan (Baltdefcol). Från och med 2000 har Sveriges regering antagit årsplaner för det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen. Genom årsplanerna eftersträvas ett mer långsiktigt och väl integrerat stöd, grundat på ländernas egna prioriteringar. Inom ramen för årsplanerna överlämnas materiel från flera utvecklade svenska förband. Syftet är att överföra såväl kunskap som materiel.

Beredskapen vid de militära styrkorna i vårt närområde är mycket reducerad i förhållande till det läge som rådde före 1989. Särskilt gäller detta Ryssland vars militära kapacitet har reducerats under hela 1990-talet, såväl vad gäller volym som tillgänglighet.

I de flesta länder i vårt närområde sker en ökad satsning på internationell krishantering och som ett led i detta fördjupas och

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

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

De marina styrkeförhållandena i Östersjön har i hög grad förändrats genom att den ryska marinen har minskat avsevärt. Den ryska marina aktiviteten har avsevärt minskat, i Östersjön, liksom globalt, i jämförelse med Sovjetunionens. Övriga strandstaters marina närvaro i Östersjön har också minskat men i långt mindre utsträckning. Väsentligt i militärstrategiskt hänseende är Rysslands marina anläggningar på Kolahalvön. Området kan framgent komma att utgöra det enda basområdet för Rysslands strategiska ubåtar.

I juni 2001 presenterades en ny vitbok om Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Vitboken kommer att behandlas av den finländska riksdagen under hösten 2001. I vitboken föreslås bl.a. en reduktion av krigsorganisationens storlek från 420 000 till 350 000 soldater. Finlands deltagande i den internationella civila och militära krishanteringen betonas liksom totalförsvarets betydelse.

I juni 2001 fattade stortinget i Norge beslut om en försvarsproposition. Den innehöll bl.a. förslag på hur det norska försvaret skulle omstruktureras genom en reducerad personalstyrka och en minskad budget under en fyraårsperiod. Regeringen fick dock inte igenom de mest långtgående förslagen till ominriktning.

4.3 Utvecklingen av Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) under våren 2001

Vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 antogs en ESDP-rapport och ett särskilt EU-program för konfliktförebyggande. Dessa sammanfattas kortfattat nedan.

Konfliktförebyggande

Det nya EU-programmet slår fast ett antal principer och idéer samt presenterar en rad konkreta åtgärder för hur EU på ett bättre sätt ska bidra till att förebygga väpnade konflikter. Bland dessa kan följande nämnas: Utrikesministrarna skall i början av varje ordförandeskap göra en systematisk genomgång av potentiella riskområden. Vidare skall EU utveckla förebyggande strategier för regioner och länder och ta initiativ till ett regionalt möte med organisationer som arbetar med

konfliktförebyggande i Europa. Arbetet med EU-programmet har inspirerats och stärkts av arbetet i fält, inte minst EU:s konkreta åtgärder för att söka bidra till att förhindra väpnad konflikt i stor skala i Presevodalen i södra Serbien samt i Makedonien (Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM).

Europeiska unionens samarbete med Förenta nationerna

Utvecklingen av samarbetet mellan EU och FN inom krishantering och konfliktförebyggande är en central fråga. Arbetet med att utveckla EU:s resurser för såväl militär som civil krishantering samt inom konfliktförebyggande ger EU ökade möjligheter att ge ett stärkt bidrag även till FN:s verksamheter inom dessa områden.

Allmänna rådet antog i juni 2001 slutsatser som dels lägger grunden för en förstärkt politisk dialog, med återkommande högnivåmöten mellan EU och FN, dels anger vilka konkreta områden som bör prioriteras när EU/FN-samarbetet utvidgas. Till de senare hör centrala frågeställningar inom krishantering och konfliktförebyggande syftande till att säkerställa att EU:s framväxande resurser på bästa sätt även kommer FN:s verksamhet till del. Inom konfliktförebyggande handlar det bl.a. om att säkerställa ömsesidigt förstärkande strategier, utbyte av information och analys, samråd mellan särskilda sändebud samt samordning och utbildning på fältet. Inom krishantering syftar samarbetet till att säkerställa att EU:s framväxande resurser bidrar till ett faktiskt mervärde till FN, bl.a. genom en dialog som rör planering och genomförande av krishantering. I ett regionalt perspektiv skall dialogen särskilt fokusera på Västra Balkan, Mellanöstern och Afrika.

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

Nya strukturer för krishantering

Vid EU-toppmötet i Helsingfors i december 1999 beslutade medlemsstaterna att inrätta tre nya organ för planering, beslut och genomförande av krishanteringsinsatser: Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), Militärkommittén och den militära staben. Dessa tre organ började fungera i provisorisk form redan i mars 2000 och inrättades permanent under våren 2001.

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

I april 2001 utnämndes den finländske generalen Gustav Hägglund till Militärkommitténs ständige ordförande för en period om tre år. Den militära staben bemannades och flyttade in i sina nya lokaler i Bryssel.

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

Parallellt med uppbyggnaden av strukturer för krishantering färdigställde EU under våren 2001 en övningspolicy och ett långsiktigt övningsprogram. Policyn utgör ett ramverk som beskriver övningarnas övergripande syfte och förklarar hur de skall genomföras för att stå i överensstämmelse med de operativa och politiska målsättningar som EU har beslutat om. Övningsprogrammet är en förteckning över de krishanteringsövningar som förutses äga rum fram till 2006. Under våren 2001 genomfördes en särskild krishanteringsövning för att testa EU:s nya strukturer och procedurer.

Europeiska unionens krishanteringskapacitet – civila aspekter

Under det svenska ordförandeskapet har en stor del av arbetet på det civila området ägnats åt att utveckla EU:s och medlemsstaternas kapacitet på polisområdet. Processen har lett fram till att EU redan nu är mycket nära att uppfylla polismålet, dvs. att medlemsstaterna senast 2003 skall kunna sätta in upp till 5 000 poliser i internationella insatser, av vilka 1 000 skall kunna finnas på plats inom 30 dagar.

Under våren 2001 har en särskild polisenhet inom Rådssekretariatet upprättats. Polisenheten skall kunna planera för, och om det behövs, även leda polisinsatser inom ramen för EU-ledda krishanteringsoperationer. En särskild polishandlingsplan har också upprättats. Denna ger en uppdragsbeskrivning för kommande ordförandeskap och sekretariatets nya polisenhet.

EU har under våren 2001 även enats om nya konkreta kapacitetsmål på de övriga prioriterade områdena. Inom rättsområdet åtar sig EU att förbättra sin förmåga att bidra till insatser för att stärka rättsstaten över hela fältet från konfliktförebyggande till krishantering. Som ett delmål skall EU:s medlemsstater till 2003 kunna ställa ca 200 domare, åklagare, fängelsepersonal och andra befattningshavare inom rättsväsendet till förfogande för krishanteringsinsatser. Denna kapacitet skall särskilt kunna utgöra ett komplement till en internationell polisinsats för att skapa en fungerande rättskedja, något som det erfarenhetsmässigt finns ett stort behov av.

Vad gäller civil administration skall EU:s medlemsstater till 2003 skapa tillgång till en pool av experter inom ett brett fält av funktioner som är relevanta för krishanteringsinsatser, t.ex. administrativa-, sociala- och infrastrukturfunktioner. Inom räddningstjänstområdet skall EU:s medlemsstater med kort varsel kunna bidra med upp till 2 000 experter för insatser i samband med krishantering. Därutöver har Civilkommittén under våren 2001 arbetat med frågor som rör EU:s internationella samarbete på området för civil krishantering. Ett dokument antogs som fastställer principerna för det praktiska samarbetet med de internationella organisationerna och i ett annat dokument dras riktlinjerna upp för samarbetet med länder utanför EU vad gäller dessas medverkan i EU-ledda polisinsatser.

Europeiska rådet i Helsingfors fastställde i december 1999 som övergripande mål på det militära området att EU 2003 skall disponera 60 000 soldater för insats inom 60 dagar under minst ett år, samt marin- och flygförband. Sedan denna målsättning tillkom har medlemsländerna arbetat med att i detalj fastställa vilka resurser som krävs för att genomföra olika tänkbara krishanteringsinsatser. Resultatet har sammanställts i en katalog, Helsinki Headline Catalogue (HHC).

Medlemsländerna har anmält vilka resurser de är beredda att bidra med till EU:s krishantering. Dessa har sammanställts i en annan katalog, Helsinki Force Catalogue (HFC). Under det svenska EU-ordförandeskapet har denna utvecklats och tillfogats en tabell över vilka av de anmälda förbanden som finns tillgängliga redan 2001. Vidare innehåller den ett tillägg som redovisar vilka förband som EU:s kandidatländer och de Nato-länder som är medlemmar av EU har anmält såsom tillgängliga för medverkan i EU-ledda krishanteringsinsatser.

Under våren 2001 har en tredje katalog utarbetats, Helsinki Progress Catalogue (HPC), som redovisar brister i antal förband förtecknade i HFC i förhållande till HHC. Denna information utgör en viktig grund för förberedelserna för den andra militära kapacitetskonferensen som planeras äga rum i november 2001.

Två mycket centrala frågor vad avser utvecklingen av EU:s militära kapacitet är fortfarande utestående. Det gäller dels frågan om den översynsmekanism för utveckling av EU:s militära kapacitet som Europeiska rådet beslutade om i Nice och dels hur EU skall kunna få säkerställd tillgång till Nato-resurser för planering och genomförande av krishanteringsinsatser. Den förstnämnda frågan är föremål för intensiva diskussioner inom EU och i den gemensamma EU-Nato-arbetsgruppen om kapaciteter. Det är av stor betydelse att dessa frågor kan lösas ut skyndsamt inte minst för att undvika onödig duplicering av strukturer och kostnader.

Civil-militär samverkan

Processen med ESDP:s militära respektive civila spår har redan i dagsläget många beröringsytor, exempelvis när det gäller krishanteringsprocedurer och övningspolicy. Samtidigt står det klart att EU måste säkerställa en närmare och mer genomgripande samverkan mellan civila och militära aspekter av krishanteringen för att på ett samordnat sätt förebygga konflikter och hantera uppkomna kriser. Det av det svenska ordförandeskapet genomförda seminariet i Ystad under våren 2001 om civil-militär samverkan inom ramen för EU:s krishantering lade en god grund för fortsatt arbete inom detta område.

Samverkan med Nato och partnerländer

Under det svenska EU-ordförandeskapet inleddes ett arrangemang som innebär bl.a. att Kusp och Natorådet (NAC) skall mötas minst tre gånger per ordförandeskap. Därutöver genomfördes extra möten mellan Kusp

och NAC under våren 2001 bl.a. för att diskutera situationen på Balkan och det praktiska samarbetet på fältet.

Under våren 2001 har också arrangemanget för konsultationer mellan EU och tredje land om krishantering börjat tillämpas. Flera möten har arrangerats i formaten EU+15 (EU:s kandidatländer och de europeiska Natoländerna utanför EU) och EU+6 (de europeiska Natoländerna utanför EU), varvid diskussioner förts om ESDP, aktuella säkerhetspolitiska frågor och krishanteringen på Balkan. Dessutom har EU kommit överens om principer för deltagande av tredje land i EU-ledda polisinsatser. Dialogen med partnerländer utanför EU, inte minst Ryssland, är en viktig del av utvecklingen av ESDP. Ett viktigt led i detta arbete var toppmötet mellan EU och Ryssland i Moskva i maj 2001, där åtagandena i Parisdeklarationen om förstärkt säkerhetspolitisk dialog och samarbete från oktober 2000 följdes upp och konkretiserades.

4.4 Utvecklingen på Balkan

I slutet av februari 2001 drabbades Makedonien (Former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM) av den svåraste krisen sedan självständigheten i början av 1990-talet. Makedonien (FYROM) är det enda land i f.d. Jugoslavien som under hela 1990-talet har hållit sig utanför samtliga krig. Trots svåra ekonomiska och sociala påfrestningar som en följd av kriget på Balkan, senast under Kosovokriget 1999, samt de etniska spänningarna i landet, har demokratiska val med konstitutionella maktskiftet genomförts i ordnade former både avseende president och regering.

Situationen i Kosovo präglas fortsatt av spänningar och våld mellan olika kosovoalbanska fraktioner, vilket utgör ett hot mot den internationella närvaron, som har till uppgift att upprätthålla lag och ordning. I november 2000 öppnade den lokala kosovoalbanska milisen dvs. Befrielsearmén för Presevo, Medvedja och Bujanovac (UCPMB) en ny front i den demilitariserade Presevodalen i Serbien. Skärmytslingarna övergick under vintern till regelrätta attacker och UCPMB förstärktes genom tillströmning från Kosovo. Ingripandet från FN, EU och Kosovo Force (KFOR) bidrog till att UCPMB upphörde med sina attacker. Att avvapningen av olika mycket starkt beväpnade kosovoalbanska grupper går mycket långsamt utgör fortsatt ett hot mot utvecklingen mot ökad ordning och stabilitet såväl i Kosovo som i angränsande regioner.

I mars 2001 vändes aktiviteterna mot den dittills fredliga norra delen av Makedonien (FYROM). Albansk gerilla, förstärkt av extremister som lämnade Presevoområdet i samband med uppgörelsen mellan Nato och Förbundsrepubliken Jugoslavien om återlämnade av den s.k. säkerhetszonen, ockuperade byn Tanusevci i de norra gränstrakterna mot Kosovo. Den hänvisade inledningsvis till albansk frustration över gränsuppgörelsen mellan Makedonien (FYROM) och Förbundsrepubliken Jugoslavien. Regeringsarmén och säkerhetsstyrkor reagerade med att försöka återta kontrollen över byn, till en början utan framgång. Snart spreds oroligheterna till städerna i utkanten av huvudstaden Skopje. De albanska partierna i Makedonien (FYROM) och deras företrädare tog avstånd från gerillans attacker. Det internationella samfundets agerande i

Makedonien (FYROM) syftade främst till att få till stånd ett varaktigt eldupphöravtal och samtidigt inleda en politisk dialog mellan de albanska och makedonska partierna i Makedonien (FYROM) kring de etniska frågorna i landet, med fokus på en förstärkning av minoriteternas rättigheter och ställning. Den 13 augusti 2001 undertecknade ledarna för de fyra största partierna och presidenten, bevitnat av EU:s företrädare, ett avtal som innehöll ett politiskt ramverk för Makedoniens (FYROM) framtid. Detta förutsätter också att den albanska gerillan ska avväpnas under överinseende av Nato-förband.

Långsiktig fred och stabilitet i regionen förutsätter en avväpning av gerillan i Kosovo och att utvecklingen där stabiliseras i fredliga och demokratiska former.

De serbiska myndigheterna i Belgrad arresterade den förre jugoslaviske presidenten Slobodan Milosevic den 1 april 2001 och utlämnade denne sedan till krigsförbrytartribunalen i Haag den 28 juni 2001. Det var också en följd av EU:s och USA:s tydliga budskap om att man förväntar sig fullt samarbete med krigsförbrytartribunalen, vilket sedan följdes av löften om samarbete också från myndigheterna i Zagreb, Sarajevo och Banja Luka.

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

Den 25 maj 2001 nåddes ett ramavtal med en uppgörelse om successionsfrågorna efter det f.d. socialistiska Jugoslavien. Dessa samtal har pågått i närmare tio år och var det första avtal någonsin som nåddes mellan de fem f.d. jugoslaviska republikerna.

Den 29 juni 2001 hölls en första stor konferens om bidrag för återuppbyggnad av Jugoslavien.

4.5 Utvecklingen i Mellanöstern

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

I drygt tio år har olika försök gjorts till en uppgörelse mellan israeler och palestinier. Genom den s.k. Osloprocessen har ett antal olika överenskommelser träffats som innebär att Israel dragit sig tillbaka från ungefär 40 procent av Västbanken och 70 procent av Gaza. I de områden från vilka israelerna dragit sig tillbaka råder en begränsad autonomi vilken utövas av den palestinska myndigheten under ledning av Yassir Arafat.

Under hösten 2000 exploderade det folkliga missnöjet på de palestinska områdena. Detta har sin grund bl.a. i sjunkande levnadsstandard, hög befolkningstillväxt och stor arbetslöshet, besvikelse över fredsprocessen och känsla av vanmakt i förhållande till Israel och

den ständigt pågående bosättningspolitiken. Under oroligheterna har hundratals människor dödats och tusentals skadats, av vilka flertalet har varit palestinier. I februari 2001 förlorade Arbetarpartiet och Ehud Barak stort i ett direktval till premiärministerposten. I valet segrade Högerpartiet och Ariel Sharon.

Frågan om ett fredsavtal är intimt förbunden med planerna på utropandet av en palestinsk stat. En palestinsk stat utgör fredsprocessens logiska slutmål. Om detta råder numera principiell enighet bland konfliktens parter och andra inblandade aktörer, inklusive EU. Problem kan dock förväntas om palestinerna proklamerar staten innan en förhandlingsuppställning finns med Israel. Under våren och sommaren 2001 har krisen mellan israeler och palestinier eskalerat.

Utsikterna till en lösning i bosättningsfrågan ser mörk ut utifrån palestinskt perspektiv. Vädjanden om internationella observatörer har hittills inte gett resultat, och den lösning som f.n. är mest trolig, en mindre amerikansk närvaro, är i sig kontroversiell hos många palestinier.

4.6 Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem

USA har en fortsatt ekonomiskt, militärt, kulturellt och politiskt dominant ställning i världen. Den unikt starka ställningen innebär dock inte att världen är unipolär. Det växande ömsesidiga beroendet omfattar även USA och begränsar landets handlingsutrymme.

Den nya amerikanska administrationen har under våren 2001 inlett en rad översyner inom centrala utrikespolitiska områden vilka i flera fall fortfarande pågår, varför det är för tidigt att göra några mer bestämda uttalanden om resultatet av dessa. Regeringen kan emellertid konstatera att flera förändringar har skett under det gångna halvåret.

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

Den amerikanska inviten till samråd om missilförsvarsfrågorna har lett till att de flesta stater nu säger sig vilja avvakta en precisering av det amerikanska förslaget till nytt säkerhetspolitiskt ramverk och hur detta förhåller sig till det nuvarande systemet, som grundas på det tidigare

nämnda ABM-avtalet, ickespridningsavtalet för kärnvapen och förhandlingarna mellan USA och Ryssland om avtalet om minskning av strategiska kärnvapen (Strategic Arms Reduction Treaty, START).

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

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

Kina vidhåller sitt skarpa motstånd mot både försvar mot missiler med kort räckvidd (Theatre Missile Defense, TMD) och missilförsvarssystemet. Kinesernas motstånd anses vara motiverat av värnandet av den egna avskräckningen visavi USA, som skulle tillintetgöras av ett missilförsvar. Ett annat motiv är utsikten av TMD-system i Taiwan och andra länder i regionen, som skulle göra dessa mindre utsatta för kinesiska hot. USA har inlett vissa kontakter med Kina för att diskutera missilförsvaret. Kina genomför sedan slutet av 1980-talet en kontroversiell modernisering av den egna kärnvapenarsenalen, och det finns en risk för att utvecklandet av ett missilförsvar nu används som en förevändning också för denna rustning. En kinesisk kapprustning anses särskilt oroande eftersom en sådan skulle kunna sprida sig till Sydostasien och Mellanöstern. Kina satsar på samarbete med Ryssland i försöken att motverka de amerikanska missilförsvarsplanerna och få till stånd ett förbud mot militarisering av yttre rymden. Presidenterna Jiang och Putin utfäste sig att fortsätta detta samarbete i samband med toppmötet i juni 2001 i Shanghai-gruppen (Kina, Ryssland, Kazachstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan).

Regeringen har vid ett flertal tillfällen uttryckt oro över de konsekvenser ett amerikanskt beslut att ensidigt gå vidare med missilförsvarsplanerna skulle få på det internationella nedrustnings- och icke-spridningsarbetet. Det finns en uppenbar risk för att resultaten av åratals förhandlingar på området kan komma till skada. Dessutom finns tecken på att missilförsvarsplanerna används av andra länder som en förevändning för upprustning och för att blockera framsteg på nedrustningsområdet. Till det kan läggas att USA förändrat sin nedrustningspolitik, dvs. att multilaterala nedrustningsavtal inte längre prioriteras. Regeringen ser med oro på och anser det angeläget att

motverka en sådan utveckling. Arbetet med global nedrustning och icke-spridning måste fortsätta.

Parallellt med diskussionen om missilförsvarsfrågorna har de multilaterala ansträngningarna trappats upp för att genom internationellt samarbete skapa en global norm mot spridning av missiler och missilteknologi. Behovet av multilaterala lösningar accentueras av den existerande exportkontrollens oförmåga att förhindra fortsatt export till länder som kan tänkas utveckla massförstörelsevapen. Det arbete som i detta sammanhang har bedrivits under svenskt ordförandeskap i EU uppmärksammades av stats- och regeringscheferna i ett särskilt uttalande vid Göteborgstoppmötet.

Arbetet kommer nu att fortsätta för att få till stånd en internationell uppförandekod mot missilspridning. EU:s målsättning är att alla länder som vill ansluta sig till en sådan ska få möjlighet att delta i förhandlingarna om ett slutligt dokument som ska kunna vara tillgängligt redan 2002.

Den amerikanska översynen på det säkerhetspolitiska området har även inneburit att man vid flera tillfällen valt att inte godkänna hela eller delar av olika internationella avtal. I juli 2001 förkastade USA det arbete som bedrivits sedan 1994 för att stärka konventionen mot biologiska och toxinvapen genom ett verifikationsprotokoll. I samband med FN-konferensen mot spridning av lätta vapen valde USA att inte gå med på skrivningar som kunde inskränka rättigheterna för privatpersoner såväl som icke statliga aktörer att inneha lätta vapen, vilket bidrog till ett urvattnat slutdokument. Detta var ett bakslag för strävandena att få kontroll över vapenrörelser på många håll i tredje världen.

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

Det stöd som gavs från Clintonadministrationen rörande ESDP har i allt väsentligt behållits av Bushadministrationen. Det amerikanska stödet för ESDP är dock villkorat, såtillvida att en duplicering av Natos strukturer ses som en risk för urholkning av Nato.

Vidare fäster USA stor vikt vid EU:s åtagande att utveckla nya kapaciteter för krishantering. Man är inom administrationen ännu inte helt övertygad om att ESDP i praktiken kommer att leda till mer resurser.

Den nya administrationen inledde sin mandatperiod med ett något stramare tonläge i förhållande till Ryssland än vad som var fallet under Clintonadministrationen. Vidare initierades en översyn av Rysslandspolitikens olika delar. Resultatet av översynen var att kontakterna mellan USA och Ryssland under en period var mindre frekventa än tidigare. Ett flertal möten mellan utrikesministrarna samt toppmötet mellan presidenterna Bush och Putin ändrade dock detta. President Bush har därefter sänt starka signaler om att USA vill ha en nära arbetsrelation med Ryssland. Ett nytt toppmöte planeras i november 2001 i Moskva.

När det gäller USA:s relation med Mellanöstern inledde Bushadministrationen med att inta en avvaktande hållning till

4.7 Utvecklingen i Ryssland

Bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Samtidigt har Ryssland fortsatt en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa på de institutionella, ekonomiska och sociala områdena. Militärreformen, som präglas av underfinansiering, framskrider långsamt.

Konflikten i Tjetjenien fortsätter. Under våren 2001 har de ryska federala väpnade styrkornas närvaro minskat något. Samtidigt har en uppbyggnad av polisiära strukturer ägt rum. Såväl de federala styrkorna som de tjetjenska gerillagrupperna lider dagliga förluster.

Opinionsstödet för den militära insats som nu har pågått i snart två år är betydande. Trenden är dock att stödet sakta men säkert eroderas. Moskvas uttalade politik är alltså att fortsätta de väpnade insatserna mot de tjetjenska "terroristerna" och samtidigt bygga upp en civil, tjetjensk administration i republiken, vars lokala stöd skall säkras genom bl.a. federala bidrag till ekonomisk återuppbyggnad. Hittills har denna politik dock rönt liten framgång. En militär seger över den tjetjenska sidan framstår som osannolik och återuppbyggnadsarbetet går mycket långsamt. Den av Moskva tillsatta tjetjenska administrationen åtnjuter endast svagt lokalt stöd.

Lokalbefolkningens förtroende för de ryska federala förbanden är närmast obefintligt, inte minst p.g.a. de omfattande övergrepp som enligt samstämmiga rapporter från olika håll fortfarande pågår. Åtgärderna för att utreda rapporterade kränkningar av mänskliga rättigheter och lagföra de skyldiga har hittills varit otillräckliga. Den humanitära situationen i och omkring Tjetjenien förblir mycket allvarlig och internationella humanitära organisationer har alltså svårt att verka i området, bl.a. på grund av säkerhetsläget. Efter utdragna förhandlingar kunde OSSE:s stödgrupp i juni 2001 återupprätta en permanent närvaro i Tjetjenien, långt senare än vad som tidigare utlovats från rysk sida.

Utvecklingen på mediaområdet ger i dagsläget fortsatt anledning till oro. Ryssland har sedan början av 1990-talet haft en mycket liberal medialagstiftning. Under det senaste året har dock framförallt oberoende medier kommit att utsättas för ett allt tydligare tryck från myndigheterna. I september 2000 utfärdade den Ryska federationens säkerhetsråd en kritiserad informationssäkerhetsdoktrin som kan innebära ytterligare inskränkningar av pressfriheten.

Tendenserna till påtryckningar mot medier motverkas i viss mån av den ökade mångfalden som skett under de senaste tio åren. Globaliseringen och ny teknik har slagit igenom. I varje större stad finns ofta ett tiotal TV-kanaler, lika många radiostationer, flera lokala tidningar och en mängd tidskrifter. Ägarintressena är skiftande från olika företagsgrupper till politiska grupperingar och administrativa strukturer. Det finns dock en klar tendens till ett ökat statligt inflytande över de rikstäckande TV-kanalerna i Ryssland. Som ett exempel på detta kan

nämns den lag som president Putin undertecknade i augusti 2001 om att samla alla radio- och TV-bolag under kommunikationsministeriet och dryga åttiotalet regionala radio- och TV-bolag i ett bolag under ett federalt organ. Det nya organet kommer att ansvara för all signal- och frekvenstilldelning i den Ryska federationen. Enligt uppgifter i massmedier skall det nya organet bli ett aktiebolag där staten äger 51 procent av aktierna. Lagen skulle kunna få negativa effekter på yttrandefriheten i Ryssland. Samtidigt är den ett led i den konsolideringsprocess som blivit allt tydligare under president Putin. Att ett bolag ansvarar för tilldelning av frekvenser är inte ovanligt i väst och behöver inte med automatik innebära statlig censur, även om en sådan utveckling givetvis inte kan uteslutas.

Regeringen anser att det fortsatt finns anledning att noga följa utvecklingen på mediaområdet i Ryssland.

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

Försvarsminister Ivanov får i sitt nya ämbete möjlighet att söka genomföra den militärreform som Ryska federationens säkerhetsråd under hans ledning tidigare har utarbetat. Riktlinjerna för reformen fastställs i ett presidentdekret från mars 2001. Enligt de huvudelement ur dekretet som har offentliggjorts syftar reformen till att inom en tioårsperiod skapa en mindre men mobilare och effektivare krigsmakt, med förmåga att strida i strategiskt viktiga områden. Den skall också kunna användas för att t.ex. bekämpa internationell terrorism och narkotikasmuggling. Åren 2001 till 2005 skall ägnas åt omorganisering och förbandsneddragningar och de resterande fem åren åt modernisering av kvarvarande förband. Som en uttalad ambition anges att lösa de sociala problemen inom försvarsmakten samt att höja officerskårens status.

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

Ryssland bedriver under president Putin en mer aktiv, intressebaserad och långsiktig utrikespolitik än under president Jeltsin. En tydlig tendens i rysk utrikespolitik under president Putin är att Rysslands relationer med Europa ges högre prioritet än tidigare. Ryssland har kommit till insikt om EU:s stora ekonomiska betydelse för landet och visar också stort intresse för utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Rysslands inställning till EU-utvidgningen är i grunden positiv, även om Moskva regelbundet erinrar om vikten av att EU också beaktar

utvidgningens konsekvenser för Ryssland, bl.a. på handelsområdet och vad gäller Kaliningrad.

Gentemot Estland, Lettland och Litauen fortsätter Ryssland att föra en offentlig polemik i högt tonläge med återkommande, som regel ogrundade, anklagelser om förmenta kränkningar av de rysktalandes rättigheter i främst Lettland men även Estland. Förbindelserna med Litauen är mer utvecklade. Ryssland upprepar med jämna mellanrum sin negativa inställning till Nato-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen.

Förhållandet till USA tillmäts fortfarande stor vikt i Moskva. Ryssland vill gärna se sig självt som en stormakt jämbördig med USA, i kraft av sitt stora kärnvapeninnehav, sitt permanenta säte i FN:s säkerhetsråd och, som en följd härav, med ett globalt ansvar för fred och stabilitet i världen.

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

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

4.8 Utvecklingen i Asien

Asien framstår som säkerhetspolitiskt allt viktigare. Kina är idag, och torde i framtiden i ännu högre grad kunna bli, en politisk och kommersiell stormakt. Den omfattande moderniseringen och upprustningen av Kinas både konventionella och nukleära stridskrafter är ett betydande orosmoment för landets grannar. Maktbalanstänkandet dominerar bland regionens främsta aktörer och en risk för rustningskapplöpning kan inte uteslutas. Avsaknaden av regionala rustningskontrollregimer och säkerhetspolitiska samarbetsorgan i Asien är härvidlag en allvarlig brist.

President Bush har förtydligat sin och den amerikanska regeringens uppfattning vad gäller Taiwan, mänskliga rättigheter, vapenkontroll och ickespridningsfrågor m.m. Framsteg har gjorts i förhandlingarna om Kinas medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO) och president Bush har föreslagit att Kinas status som normal handelspartner ska förlängas. Sannolikt är Kinas anslutning till WTO nära förestående och den kommer direkt att följas av Taiwans inträde i WTO. Detta skeende kommer sannolikt att befrämja de fredliga kontakterna. Efter den amerikanske utrikesministerns Powells besök i Peking planeras nu ett besök i Kina av president Bush i oktober 2001. Besöket kommer att ske i

anslutning till ett toppmöte med organisationen Asia-Pacific Economic Co-operation i Kina. En annan viktig faktor som skulle kunna verka återhållande är att Peking fått ansvaret att arrangera de olympiska spelen 2008. Detta kommer enligt en del bedömare att göra militära vågspel under de närmaste åren mindre sannolika.

Prop. 2001/02:10

5 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

Regeringens bedömning: Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består vad avser militära hot. De av riksdagen fastställda målen för säkerhetspolitiken (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222) bör därför fortsatt i allt väsentligt ligga fast. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset.

Som regeringen tidigare anfört går det samtidigt inte att på lång sikt utesluta att ett mer omfattande militärt hot skulle kunna växa upp igen. Militärstrategiska förändringar och den tekniska utvecklingen medför dock att ett sådant mer omfattande hot, om det blir aktuellt, kommer att se annorlunda ut än under det kalla kriget. Behovet av att följa och utveckla förmåga att möta nya och annorlunda hot är härvid av central betydelse. Vår säkerhetspolitik måste därför även fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av militära hot och hot såsom exempelvis informationsoperationer och nukleära, biologiska och kemiska hot (NBC-hot) som direkt berör Sverige. Svårast bland dessa är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet.

Regeringen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Dessa konflikter kan ytterst riskera freden och säkerheten för andra regioner och länder samt för Sverige. Det ligger därför i Sveriges intresse att bidra till att förebygga konflikter av dessa slag, och om det misslyckas, säkerställa en politisk konfliktlösning, men också, när så behövs, delta i civil och militär krishantering i samverkan med andra stater.

Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser och kan ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. Efterhand som systemen ges en ökande grad av avancerad teknik, blir inbördes mer beroende av varandra och i allt större utsträckning internationaliseras och ägandeförhållandena förändras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Utvecklingen motiverar också ett utökat internationellt samarbete om skydd av kritisk infrastruktur.

Risken för användning av biologiska och kemiska stridsmedel också av andra aktörer än stater samt i samband med terroristattacker måste uppmärksammas i ökande utsträckning.

5.1 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik

Regeringen drar tre slutsatser som följd av den internationella utvecklingen som i varierande grad påverkar vår säkerhetspolitik. En första slutsats är att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset.

Avgörande för denna bedömning är förmågan hos de militära styrkorna i vårt närområde och i vilket tidsperspektiv som förmågan skulle kunna förändras samt det alltmer fördjupade säkerhetssamarbete som präglar vårt närområde och motverkar de motstridiga intressen som alltjämt kvarstår.

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

Vår säkerhetspolitik måste därför även fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av militära och andra hot såsom t.ex. informationsoperationer och hot som är relaterade till nukleära, biologiska och kemiska vapen som direkt berör Sverige. Svårast bland dessa är väpnade angrepp riktade mot vårt lands fred och självständighet, och som förhindrar oss att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att, såsom enskild nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle.

Regeringen vill med det som förs fram i denna proposition ge bättre förutsättningar för att vi skall kunna hantera sådana hot som inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse. Vi måste nämligen också kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive ickekonventionella vapen. Händelserna i USA den 11 september 2001 har tydligt visat på behovet av att vi utvecklar vår förmåga i detta avseende.

En andra slutsats berör de risker som sammanhänger med regionala och lokala kriser och konflikter som indirekt eller direkt kan beröra Sverige. Regeringen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Dessa konflikter innebär ett omfattande lidande för de människor som är direkt utsatta. De kan också innebära allvarliga problem, och ytterst även riskera freden och

säkerheten för andra regioner och länder och för Sverige. Det ligger därför i Sveriges intresse att bidra till att förebygga konflikter av dessa slag och, om det misslyckas, säkerställa en politisk konfliktlösning, men också när så behövs delta i civil och militär krishantering i samverkan med andra stater.

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

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

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

Det öppna moderna samhället har blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsteknik, eftersom denna också utgör en grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. De system som används i dag är sårbara för intrång, spionage och förstörelse. Traditionellt starka nationer kan därmed utsättas för angrepp även från nya små och stora aktörer.

Genom att informationssystem dessutom knyts samman skulle en störning kunna sprida sig via olika nätverk. Särskilt allvarliga konsekvenser skulle kunna uppstå när vitala, centrala system i samhället som är spridda eller sammankopplade utsätts för störningar.

Risken för användning av B- och C-stridsmedel också av andra aktörer än stater samt i samband med terroristattacker måste i ökande utsträckning uppmärksammas. Den fortsatta spridningen av teknik och expertis, liksom av B- och C-stridsmedel samt radioaktivt material, är ett allvarligt problem. Massförstörelsevapen kan te sig attraktiva också för

terroristgrupper eller kriminella genom möjligheten att drabba många individer vid en attack, en önskan att utföra mer spektakulära attacker, att hot om insats kan vara nog för att uppnå önskad effekt samt att skyddet mot sådana attacker är sämre än mot traditionella attacker.

Regeringen vill dessutom understryka att det ligger i Sveriges intresse att inte bara bidra till att förebygga konflikter av olika slag, utan att också aktivt verka för att lösa uppkomna konflikter och kriser inom ramen för en gemensam krishantering. Detta hänger samman med att det som kan definieras som ett svenskt intresse, dvs. det som skall skyddas och försvaras, har skiftat karaktär. Sverige är i dag en del av en värld som präglas av ett ständigt ökande gränsöverskridande samarbete på olika nivåer, inom olika områden och mellan olika aktörer. Med detta gränsöverskridande samarbete, som innefattar såväl konkreta som mer abstrakta strukturer och system, följer med självklarhet ett ökande ömsesidigt beroende. Den negativa effekten av detta i sig positiva samarbete är en växande sårbarhet för konflikter och kriser. Betydelsen av var konflikten eller krisen inträffar tenderar att bli underordnad det svenska intresset. Med detta ökande beroende följer således att definitionen av vad som utgör ett svenskt intresse blir allt bredare men också mer svårbestämd. De hot mot fred och säkerhet som regionala eller lokala kriser och konflikter utgör handlar om en kombination av direkt och indirekt påverkan på gemensamma, gränsöverskridande strukturer och system. Svenskt egenintresse och gemensamma intressen tenderar att alltmer överlappa varandra.

Mot denna bakgrund anser regeringen att de av riksdagen fastställda målen för säkerhetspolitiken i allt väsentligt fortsatt bör ligga fast. Säkerhetspolitiken bör dock hela tiden prövas och justeras mot omvärldsutvecklingen.

5.2 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik

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

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

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Genom att verka för en stärkt internationell rättsordning och genom att medverka till konfliktförebyggande samarbete och insatser, gemensam civil och militär krishantering samt försoning och uppbyggnad efter kriser och konflikter kan vi bidra till ökad säkerhet i omvärlden och därmed också för oss själva. Med utgångspunkt i en bred syn på säkerhet formas säkerhetspolitikens båda dimensioner i ett kontinuerligt samspel mellan flertalet politikområden.

Det är av avgörande betydelse även för Sveriges säkerhet att utvecklingen globalt leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd, och därmed till ökad stabilitet och trygghet. Av central betydelse är FN:s breda insatser för fred och säkerhet. Sverige lägger också stor vikt vid att FN och de regionala organisationerna på olika sätt tidigt kan ingripa i lokala och regionala konflikter.

Vår strävan är att samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Jämsides med vår medverkan i FN och OSSE deltar vi sålunda i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, lämnar effektiva bidrag till EU:s gemensamma krishanteringsförmåga samt samarbetar med Nato och flertalet övriga europeiska stater inom ramen för det Euro-atlantiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred. Därtill kan fogas det regionala och bilaterala samarbetet med våra grannländer.

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

Det regionala praktiska samarbetet inom Östersjöområdet, bl.a. inom Östersjöstaternas råd, är av stor betydelse. Ett uttryck för detta är initiativet från Sverige och Tyskland, det s.k. Kielinitiativet, om utökad praktiskt militärt samarbete om bl.a. övning. Fjorton länder deltar i detta samarbete. Det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet har under de senaste åren utvecklats till en särskild dimension i Sveriges säkerhetspolitik. Sverige och Finland har ett särskilt nära samarbete i säkerhetspolitiska frågor.

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

Ansträngningar för att hindra ytterligare spridning av massförstörelsevapen har stor betydelse. Ett led i detta är att stödja ryska strävanden till nedrustning och destruktions av massförstörelsevapen.

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

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

När det gäller omfattningen av den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig bedömer regeringen att de förändringar som inträffat sedan slutet av 1980-talet i grunden förändrat Sveriges säkerhetspolitiska situation. Invasionshotet utgör inte längre grunden för totalförsvarsresursernas dimensionering. Den beslutade avvecklingen och nedprioriteringen av de verksamheter som direkt inriktats mot att förbereda landet för att motstå ett brett upplagt invasionsföretag skall därför skyndsamt fullföljas. Om ett mer omfattande hot skulle aktualiseras, vilket regeringen menar inte på lång sikt kan uteslutas, ger den grundläggande försvarsförmågan och en bred kompetensbas de förutsättningar som krävs för att vi ska kunna anpassa oss till en sådan situation.

För det militära försvaret har den säkerhetspolitiska utvecklingen krävt och möjliggjort en övergång från ett invasionsförsvar till ett insats- och kompetensförsvar. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur. Utgångspunkten är relativt begränsade krav på att i det korta tidsperspektivet kunna möta angrepp mot Sverige men ökade krav på att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det militära försvaret skall också kunna bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Ett av målen för det civila försvaret och utformningen av dess resurser är att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid begränsade väpnade angrepp och krig i vår omvärld. Kraven på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap skall därför dimensionera det civila försvarets resurser. Därmed kan åtgärder som syftar till att möta mer omfattande väpnade angrepp hänskjutas till en anpassningsperiod.

Planering för att möjliggöra anpassning inklusive åtgärder som inte går att hänskjuta till en anpassningsperiod, t.ex. att minska sårbarheten i infrastrukturen bör enligt regeringen övervägas. Den senare typen av åtgärder är av sådan karaktär och omfattning att de ofta sammanfaller med de åtgärder som vidtas inom ramen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Det är därmed en angelägenhet för hela samhället att säkerställa en tillräcklig robusthet i dessa system.

Regeringen anser att en stor del av den traditionella verksamhet som bedrivits inom ramen för begreppet totalförsvaret och med invasionshotet som grund nu kan tillgodoses genom en tillräcklig anpassningsförmåga.

Särskilt gäller detta det civila försvaret, där såväl den grundläggande försvarsförmågan som den kompetensbas som erfordras för att vi skall kunna upprätthålla en förmåga till anpassning, bygger på samhällets robusthet och förmåga till krishantering.

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

I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap definieras totalförsvaret som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd

beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (det militära försvaret) och civil verksamhet (det civila försvaret). Totalförsvarsresurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Det handlar således om att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt och att utvecklingen av ledningsstrukturer och ledningssystem skall utgå från hela hotskalan.

Regeringen anser att de hot som har säkerhetspolitisk dignitet berör flertalet politikområden, och att de hot och risker som är aktuella idag och som upplevs som relevanta för framtiden behöver behandlas på ett mer övergripande sätt. Det är därför nödvändigt med vissa förändringar som innebär ett nytt koncept och en ny struktur för samhällets hantering av olika sårbarhets- och säkerhetsfrågor. Bland annat bör det tvärssektoriella angreppssättet och helhetssynen i planeringen utvecklas.

Utgångspunkten för en ny struktur bör vara att samhällets resurser för hantering av kriser av olika svårighetsgrad utnyttjas på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt genom att en helhetssyn på samhällets hantering av olika hot och risker konsekvent tillämpas. Regeringen utvecklar dessa frågor i kapitlen 7 och 9.

Frågan om vilka begrepp som bör användas har behandlats av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och av Försvarsberedningen i rapporten Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering (Ds 2001:44). Försvarsberedningen framhåller i nämnda rapport att det inte är lämpligt att innefatta samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än krig i begreppet totalförsvaret. Ett viktigt skäl till denna bedömning är att begreppet totalförsvaret har en folklig förankring med en tydlig knytning till krig som motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar. Ett annat skäl är att totalförsvaret är ett författningsreglerat begrepp med ett omfattande regelverk där en ändring av begreppet skulle få mycket stora följdverkningar.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn på begreppet totalförsvaret. Därmed bör begreppet även fortsättningsvis definieras på det sätt som framgår av lagen.

Regeringen vill betona ytterligare ett skäl till varför totalförsvaretsbegreppet inte skall förändras och som även förts fram av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och Försvarsberedningen. Krig är en så exceptionell situation att det motiverar särskilda bestämmelser och organisationsförhållanden som inte kan motiveras av olyckor eller elakartade handlingar m.m. i det fredstida samhället.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen liksom Försvarsberedningen föreslår i stället att ett mer heltäckande begrepp, samhällets säkerhet och beredskap, används för att beskriva de förebyggande åtgärder och förberedelser i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser. Ett sådant samlande begrepp ger enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och Försvarsberedningen utrymme för en bättre helhetssyn och återspeglar behovet av ett tvärssektoriellt synsätt och förhållningssätt till olika typer av allvarliga kriser och det ansvar för säkerhet och beredskap

som åvilar alla samhällsfunktioner. Detta krishanteringssystem bör kunna baseras på områdesansvaret hos kommuner, länsstyrelser och hos regeringen.

Försvarsberedningen har mot denna bakgrund även föreslagit att begreppet krishantering bör kunna användas för alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en allvarlig kris (för hanteringen av det akuta krisförloppet bör operativ krishantering kunna användas). Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det finns ett behov av ett klagörande i begreppsfrågan. Regeringen avser att låta genomföra en analys av konsekvenserna av Försvarsberedningens förslag och därefter återkomma till riksdagen 2002.

6 Ekonomiska utgångspunkter

6.1 Ekonomiska ramar för utgiftsområde 6 Totalförsvaret

Riksdagen har beslutat om inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Totalförsvaret för försvarsbeslutsperioden 2002 – 2004 (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224).

Beslutet innebär att ramen för utgiftsområdet under perioden för varje år skall vara 4 miljarder kronor lägre än den ram för 2001 som riksdagen godkände våren 1998, exklusive den materielförskjutning riksdagen beslutade om våren 1996. Vidare beslutades ett omställningsbidrag på 3 miljarder kronor för 2002 och 1 miljard kronor för 2003. Bidraget skall användas för de kostnader som hänger samman med de strukturförändringar inom Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation riksdagen beslutade om våren 2000 (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168) samt för de förskjutningar av materielleveranser som genomförs. Utrymme för teknisk förnyelse skall rymmas inom de fastställda ekonomiska ramarna.

Mot bakgrund av det gynnsamma säkerhetspolitiska läget lämnar regeringen inte något förslag om ändrade ekonomiska ramar i föreliggande försvarsbeslutsproposition. Med inriktningsbeslutet och riksdagens beslut med anledning av 2001 års ekonomiska vårproposition som grund har regeringen i budgetpropositionen för 2002 beräknat följande ekonomiska ramar för utgiftsområdet.

miljoner kr, löpande pris	2002	2003	2004
Utgiftsområde 6 Totalförsvaret	45 810	44 925	44 884
varav omställningsbidrag	3 000	1 000	

Vid fördelningen av ovanstående belopp inom utgiftsområdet har regeringen tagit hänsyn till föreliggande proposition och prop. 2001/02:11 Bättre villkor för totalförsvarspliktiga som beslutas denna dag.

Regeringens överväganden med anledning av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande (SOU 2001:41) presenteras översiktligt för riksdagen i föreliggande proposition och kommer att utvecklas i den proposition om civila beredskapsfrågor som regeringen avser förelägga riksdagen våren 2002. Fördelningen mellan olika anslag inom utgiftsområdet kan därmed komma att behöva förändras under 2002 varvid regeringen återkommer till riksdagen i samband med tilläggsbudget till statsbudgeten för 2002. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att det, med statsmakternas inriktningsbeslut som grund, måste finnas en flexibilitet i planering, utnyttjande och fördelning av resurser under kommande försvarsbeslutsperiod.

Regeringen vill här betona att det inte får råda något motsatsförhållande mellan militär och civil verksamhet. Snarare är civil och militär samverkan en förutsättning för att de samlade resurserna skall kunna utnyttjas på ett effektivt och rationellt sätt.

6.2 Finansiering av åtgärder för anpassning

Under perioden sedan det kalla krigets slut har beredskapsbegreppet fått en vidare tolkning. Den gamla krigsorganisationen hade i princip beredskapskravet att inom några dygn kunna mobiliseras. Under 1990-talet har beredskapen som en följd av omvärldsutvecklingen successivt kunnat sänkas. Anpassning är det sätt på vilket vi hanterar de osäkerheter som fortfarande finns om den framtida utvecklingen. Försvarsmaktens beredskap styrs i regleringsbrevet till att förband under utbildning samt vissa delar av insatsorganisationen med kort insatstid skall kunna möta de hot om väpnade angrepp som kan uppstå. Inom ett år skall beredskapen kunna ökas med ytterligare förband ur insatsorganisationen så att mer omfattande hot kan mötas. De åtgärder som krävs för den sistnämnda beredskapshöjningen är bl.a. samträning, viss anskaffning och omförrådsställning. Tänkbara scenarier för den ettåriga anpassningen/beredskapshöjningen studeras inom ramen för den operativa planeringen och är exempel på utvecklingar i närområdet där risken för kriser och konflikter ökar.

Sedan försvarsbeslutet 1996, då anpassningsprincipen lades fast, har en rad åtgärder vidtagits för att öka anpassningsförmågan. Inte minst kortare försvarsbeslutsperioder och regelbundna säkerhetspolitiska kontrollstationer bidrar till möjligheterna att gradvis anpassa försvarsförmågan. Även med en god förmåga att uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar måste vi räkna med en viss fördröjning innan beslut kan fattas. Det ställs alltså höga krav på att beslutsfattandet skall kunna ske snabbt för att ge största möjliga tid för nödvändiga åtgärder som syftar till att höja vår försvarsförmåga.

I samband med försvarsbesluten fattar riksdagen beslut om riktlinjer i form av ekonomiska ramar för totalförsvaret. Det är dock på regeringens årliga förslag till statsbudget i budgetpropositionen som riksdagen fattar slutligt beslut om ekonomiska resurser för utgiftsområdet och vilka verksamheter anvisade anslag skall bekosta. Den statliga budgetprocessen, som regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten, innebär att åtgärder som under pågående försvarsbeslutsperiod behövs för att öka, minska eller på annat sätt förändra försvarsförmågan och de ekonomiska resurserna för detta måste föreläggas riksdagen i förslag till statsbudget eller på tilläggsbudget till statsbudgeten.

Åtgärder som behöver beslutas för att anpassa försvarsförmågan till gradvisa omvärldsförändringar kan således i gängse ordning föreslås riksdagen som därmed kan anvisa ökade eller minskade anslag inom utgiftsområdet utan att detta fördröjer eller förhindrar anpassning.

Budgetprocessen med treåriga utgiftstak och ramar för utgiftsområden innebär att statsmakterna måste prioritera mellan de verksamheter som

bedrivs under olika utgiftsområden. I en tillväxtsituation torde vissa resurser kunna frigöras inom utgiftsområdet genom omprioritering av verksamhet. Försvarsberedningen har pekat på behoven av att undvika långsiktiga bindningar för att uppnå en flexibilitet i försvarsplaneringen som medger att ekonomiska resurser beloppsmässigt kan identifieras och göras tillgängliga för anpassning på både kort och lång sikt. En sådan flexibilitet är en god förutsättning för anpassning till gradvisa förändringar.

Om åtgärder för att snabbt öka försvarsförmågan behöver beslutas och ökade anslag behövs för detta kan regeringen under vissa förutsättningar besluta att ett anslag får överskridas. I 6 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskrivs att regeringen med riksdagens bemyndigande får besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget skall kunna uppfyllas. Med stöd av denna bestämmelse och med de begränsningar som följer av densamma bemyndigar riksdagen årligen regeringen att få besluta att ett ramanslag får överskridas för att täcka utgifter som inte var kända då anslaget anvisades och om riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten.

I 9 kap. 3 § tredje stycket av regeringsformen föreskrivs att riksdagen vid budgetreglering skall beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. Med stöd av denna bestämmelse bemyndigar riksdagen årligen regeringen att utnyttja en kredit om 40 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för det fall något av de förhållanden som anges skulle föreligga. Krediten skall säkerställa att en nödvändig beredskapshöjning inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel. Åtgärder som behövs för att snabbt öka försvarsförmågan utan att det för den skull är fråga om krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden täcks dock inte av detta bemyndigande. Nuvarande lydelse av regeringsformen har i detta hänseende sin utgångspunkt i den tidigare fokuseringen på ett invasionsförsvar.

Åtgärder för att mycket snabbt öka försvarsförmågan har en sådan dignitet för rikets säkerhet och får betraktas som så extraordinära att regeringen närmare kommer att låta utreda om det behövs särskilda handlingsregler för att nödvändig anpassning inte onödigtvis skall förhindras eller försvåras.

Regeringen avser återkomma till riksdagen i denna fråga om så behövs.

6.3 Den lägre ramen och omställningsbidraget

Som nämnts ovan skall utgiftsområdets ram vara 4 miljarder kronor lägre fr.o.m. 2002. Som en nödvändig förutsättning för ominriktningen till ett insats- och anpassningsförsvar anvisas dock ett omställningsbidrag om 3 resp. 1 miljard kronor 2002 resp. 2003. Regeringen har vid beräkningen av utgiftsområde 6 Totalförsvar i budgetpropositionen för 2002 i sin helhet lagt den lägre ramen och omställningsbidraget på anslaget 6:1

Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Att omställningsbidraget anvisas på anslag åren 2002 och 2003 skall inte hindra att bidraget kan finansiera omställningskostnader som härrör från hela perioden 2000-2004.

6.4 Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser

Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och de svenska åtaganden som gjorts i detta sammanhang understryker vikten av att så snabbt som möjligt kunna sända väpnad styrka utomlands för humanitära och fredsfrämjande insatser. EU:s styrkeregister för krishantering ställer krav på att förbanden skall kunna vara på plats i ett insatsområde senast inom 60 dagar efter beslut. Förenta nationerna har som krav att förband skall kunna lämna respektive land 30 dagar efter det att säkerhetsrådet har fastställt ett mandat. Inriktningen enligt regeringen och riksdagen är att en styrka, med de resurser som efterfrågas, skall kunna sättas in någon månad efter ett beslut i riksdagen eller av regeringen. Möjligheten att snabbt komma på plats i ett insatsområde är avhängig en rad faktorer, varav finansiering av insatsen utgör en del.

Dagens statliga budgetprocess innebär att de ekonomiska resurserna för fredsfrämjande truppinsatser i första hand skall göras tillgängliga inom utgiftsområdets beslutade ekonomiska ram. Detta innebär dock att de resurser som skulle kunna användas för annan verksamhet, dvs. för att försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävdandet av vår territoriella integritet, blir mindre. Det måste därför finnas system som möjliggör avvägningar mellan fredsfrämjande truppinsatser och övriga totalförsvarsresurser. I budgetpropositionen för 2002 föreslår därför regeringen, som ett led i att skapa denna större flexibilitet, att ett gemensamt anslag för förbandsverksamhet och beredskap samt fredsfrämjande truppinsatser anvisas. Vid beräkningen av behovet för 2002 har hänsyn tagits till att regeringen på tilläggsbudget till statsbudgeten i samband med budgetpropositionen för 2002 föreslagit att vissa anslag inom utgiftsområdet minskas och att beloppen i stället beräknas under innevarande års anslag för fredsfrämjande truppinsatser.

Regeringen avser under förutsättning av riksdagens godkännande av förslaget föreskriva att det anslagssparande som därigenom uppstår vid utgången av 2001 skall få användas under 2002. Regeringen har således för fredsfrämjande truppinsatser beräknat ca 1,2 miljarder kronor under det nya anslaget för 2002. Om svensk medverkan med trupp i en internationell insats skulle bli aktuell under 2002 och utgifterna för denna inte beräknas rymmas inom de ekonomiska ramarna kommer regeringen att överväga att snabbt omfördela medel för detta ändamål.

6.5 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnar förslag till ett nytt krishanteringsinstrument grundat på en helhetssyn och med ett uttalat områdesansvar för kommuner, länsstyrelser och regeringen. Utredningen

föreslår vidare att kommunerna åläggs ett planeringsansvar också för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap. Utredningen anför vidare att bl.a. tvärsektoriella sårbarhetsanalyser kan utgöra en mer heltäckande form av beslutsunderlag för regeringen. I detta sammanhang bör sårbarheter i infrastrukturen lyftas fram. Försvarsberedningen delar utredningens grundsyn i dessa frågor. Tyngdpunktsförskjutningen till ett områdesansvar bör enligt Försvarsberedningen medföra en omfördelning av resurser från nuvarande sektorsmyndigheter till förmån för de områdesansvariga organen och att framtida beslut om fördelning baseras på beslutsunderlag som speglar helhetssynen. Frågan om på vilken ambitionsnivå som säkerhets- och beredskapsarbetet kan bedrivas i framtiden blir beroende av vilket resursutrymme som disponeras. Regeringen återkommer till riksdagen i dessa frågor våren 2002.

Kommunerna får i enlighet med lagen (1994:1720) om civilt försvar ersättning för de beredskapsåtgärder avseende höjd beredskap som genomförs i kommunen. Ersättningen, som uppgår till ca 166 miljoner kronor per år, betalas ut från utgiftsområde 6 Totalförsvaret enligt den överenskommelse som finns mellan staten och Svenska kommunförbundet. Försvarsberedningen anser att det finns ett stort behov av att se över denna överenskommelse och att en omförhandling också bör omfatta frågan om i vilken utsträckning kommunerna bör ersättas för att upprätthålla en krishanteringsförmåga för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap, men som självfallet är av grundläggande betydelse också för en sådan situation. Regeringen anser att överenskommelsen bör omförhandlas.

Utredningen föreslår vidare att ökade resurser bör satsas på säkerhets- och sårbarhetsarbete vad gäller den tekniska infrastrukturen. Elförsörjningen bör enligt utredningen ges högsta prioritet i samhällets satsningar på sårbarhets- och säkerhetsarbete. Fungerande elförsörjning, telekommunikation och datorstöd är också gränssättande för totalförsvarets förmåga till anpassning. För att säkerställa en god grundförmåga, från vilken anpassning på fem och tio års sikt skall kunna ske, kan därför ytterligare investeringar behöva göras redan idag. Enligt Försvarsberedningen bör regeringen överväga om dessa åtgärder skulle kunna finansieras inom ramen för anslagen inom verksamhetsområdet det civila försvaret. Regeringen avser återkomma till riksdagen våren 2002 i denna fråga. Regeringen har redan i budgetpropositionen för 2002 beräknat större belopp för funktionen Telekommunikationer m.m. resp. funktionen Energiförsörjning jämfört med 2001.

När det gäller ersättning till enskilda vid extrema situationer anser utredningen att nackdelarna överväger fördelarna med att inrätta en katastroffond. Det går inte att på förhand bedöma vilken ersättning som kan bli aktuell att betala ut i en viss situation. Behållningen i katastroffonden kan knappast heller vara styrande för ersättningsbeloppens storlek. Dessutom finns det en viss risk för att medlen i en katastroffond görs tillgängliga också i situationer som inte är så allvarliga. Förekomsten av en katastroffond torde i sig bidra till att ge upphov till ersättningskrav. Detta gäller i synnerhet om utbetalningskriterierna för de medel som finns i fonden är oklara.

Regeringen anser, liksom utredningen och Försvarsberedningen, att någon katastroffond inte skall inrättas. Ett ytterligare skäl är att det inte

är förenligt med dagens statliga budgetprocess med bruttobudgeterings- och fullständighetsprincipen att inrätta någon fond vid sidan om statsbudgeten. Det är dock önskvärt med en större grad av konsekvens vid bedömningen av om staten bör ta på sig ett ersättningsansvar.

Regeringen kommer därför noggrant överväga denna fråga och därvid beakta utredningens överväganden om det statliga åtagandet. Även i denna fråga återkommer regeringen i propositionen om civila beredskapsfrågor våren 2002.

7 Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetsyn

7.1 Inledning

Nuvarande former för planering främjar inte en rationell avvägning av resurser mellan satsningar som avser svåra påfrestningar på samhället i fred och satsningar som mer specifikt avser kriget. Detta leder till att samhället kan komma att ha en otillräcklig förmåga att hantera krissituationer som i svårighetsgrad ligger mellan normala påfrestningar på samhället och väpnat angrepp. De åtgärder som vidtas för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred inom respektive samhällssektor avvägs idag mot åtgärder inom sektorer som avser helt andra frågor än säkerhet och beredskap. Däremot avvägs de inte mot åtgärder som vidtas inom det civila försvaret för att möta de krav som ställs vid höjd beredskap. Dessa åtgärder avvägs istället mot varandra i planeringen för det civila försvaret. Det måste därför skapas processer som möjliggör rationella resursavvägningar såväl inom som mellan olika funktioner.

Först då kan man uppnå en rationell användning av de medel som olika samhällsaktörer totalt sett disponerar för säkerhets- och beredskapsarbetet. Detta innebär dock inte att samhället går ifrån planläggning mot väpnat angrepp till krisplanering i fred utan att Sveriges försvarsplanering får ett bredare perspektiv.

Som ett grundelement i säkerhetspolitiken ingår att kunna möta militära och andra hot samt förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det krävs därför en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. En fördjupad samverkan mellan olika sektorer i vårt samhälle leder till ett säkrare och tryggare samhälle med större motståndskraft mot svåra påfrestningar. Samhällets resurser för hantering av olika kriser utnyttjas på ett rationellt sätt genom en konsekvent tillämpad helhetsyn på samhällets hantering av olika hot och risker.

Terroristattacken den 11 september 2001 i USA visar hur sårbart det moderna samhället är. Ett sårbart samhälle kräver mer långtgående åtgärder för att klara krigets krav. Det omvända, dvs. ett robust samhälle som kan hantera olika former av olyckor och hot, kräver å andra sidan mindre omfattande åtgärder.

Samhället skall ha en beredskap inför olika slag av hot och sårbarheter. Den kan avse mindre olyckor och störningar, men även svåra påfrestningar på samhället i fred och ytterst en situation med väpnat angrepp.

Mot bakgrund av bl.a. det vidgade säkerhetsbegreppet och ambitionen om en helhetsyn beslutade riksdagen våren 1997 om en ambition för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Svåra påfrestningar på samhället i fred kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det

uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och att det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. I regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) anges ett tiotal områden inom vilka det bör finnas en särskilt god beredskap. Områdena skiljer sig från varandra i stor utsträckning och till skillnad mot planeringen för att motstå ett väpnat angrepp finns det inte någon gemensam hotbild att utgå från. Här måste i stället bedömningar av sårbarheter, hot och risker ske inom vart och ett av de olika delområdena. Regeringen har sedan 1997 årligen lämnat en redovisning till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar.

Planeringen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred är i sig inte något nytt utan något som, bl.a. genom riksdagens beslut 1997 om ambitionen när det gäller svåra påfrestningar, har utvecklats och förändrats över tiden. Genom de mål för förebyggande verksamhet och för förmågan att hantera sådana situationer har en grund skapats för ett planerings- och uppföljningssystem som mer systematiskt kan öka samhällets robusthet för fredstida situationer. Den robusthet som skapas utgör sedan grunden för den förmåga som samhället skall ha för att kunna motstå ett väpnat angrepp.

Det sker inte några större riktade satsningar i investeringar för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Däremot har aktörerna, genom den grundberedskap som finns för större olyckor och den beredskap som skapas inom ramen för civilt försvar, i stor utsträckning kunnat säkerställa förmågan i händelse av en svår påfrestning.

Planeringen mot svåra påfrestningar genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters normala planering. Någon samordnande myndighet för beredskap mot fredstida påfrestningar är inte utsedd. Inom Regeringskansliet har Försvarsdepartementet ett samordnande ansvar.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanad försvar (prop. 1998/99:74) angav regeringen att formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker successivt måste utvecklas. Utgångspunkten bör härvid vara en förbättrad helhetssyn. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen i juni 1999 om direktiv till en särskild utredare att föreslå principer för en bättre helhetssyn vid planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63). Utredningen, som antog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, redovisade sitt betänkande - Säkerhet i en ny tid - den 11 maj 2001 (SOU 2001:41). Utredningen har sänts på remiss. Remissinstanserna ombads att lämna övergripande synpunkter till den 15 augusti 2001 för att den 14 september 2001 återkomma med mer detaljerade synpunkter. Inkomna remissvar från den 15 augusti 2001 återfinns i Försvarsdepartementet (dnr Fö2001/1175/CIV).

Försvarsberedningen har i rapporten den 31 augusti 2001 redovisat sin syn på utredningens förslag. Beredningen ställer sig i allt väsentligt bakom de förslag som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnat när det gäller att förbättra samhällets krishanteringsförmåga.

Regeringen avser i en proposition våren 2002 återkomma till riksdagen i frågan om den närmare utformningen av planeringen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt planeringen för höjd beredskap. I nämnda proposition kommer också resultatet av de sektorsvisa genomgångar som ägt rum inom Regeringskansliet att behandlas, dvs. behovet av författningsreglering när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen behandlar emellertid i denna proposition vissa av utredningens förslag om grundstruktur för krishantering i samhället, förslaget om inrättandet av en ny planeringsmyndighet och berör vissa frågor på IT-området. Som en bakgrund till förslagen redovisar regeringen i följande avsnitt vissa allmänna överväganden om utvecklingen av sårbarheten i samhället och när det gäller behovet av en förstärkning av samhällets krishanteringsförmåga.

Helhetssyn

En central del i 1996 års försvarsbeslut var att en helhetssyn skall präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Vidare angavs att det är väsentligt att de samordningsvinster som bör följa av tillämpningen av en helhetssyn verkligen uppnås. Med helhetssyn avsågs att de resurser som skapas för att landet skall kunna motstå ett krig även, om de efterfrågas och resurserna är lämpliga skall kunna nyttjas i fredstida situationer. I valet mellan två resurser avsedda för krig skall den resurs väljas som även kan nyttjas i fred. Detta innebär dock inte att händelser i fred skall vara det styrande, utan det är det väpnade angreppet som är dimensionerande för totalförsvaret.

Begreppet helhetssyn började användas i civila försvarssammanhang i samband med 1996 års försvarsbeslut. I propositionen Totalförsvaret i förnyelse – etapp 1 (prop. 1995/96:12) anförde således regeringen följande.

”Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn skall en helhetssyn präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Totalförsvaret skall utformas mot denna bakgrund. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte godtagbart att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Totalförsvarets resurser får dock inte nyttjas så att det inverkar menligt på förmågan att möta hot mot vårt lands frihet och oberoende. Militär personal får inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda.”

I propositionen uttalades vidare att de resurser som skapas inom skilda områden för att hantera stora hot och risker med konsekvenser på nationell nivå och för viktiga samhällsfunktioner bör kunna utnyttjas så att de ger mest total nytta. Helhetssynen bör omfatta det som hotar gemensamma säkerhetsintressen, vårt nationella oberoende, samhällets existens eller väsentliga samhällsvärden i övrigt.

Efter förslag i totalförvarspropositionen 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2 beslutade riksdagen att 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap skulle ha följande lydelse.

”Totalförsvarsresurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.”

I propositionen uttalades såvitt avsåg civilt försvar att även om det är krigets krav som huvudsakligen skall avgöra dimensionering och utformning av beredskapsåtgärderna är det enligt regeringen väsentligt att behoven vid fredstida störningar ges stor vikt i avvägningarna. Vidare uttalades att det är en uppgift för myndigheterna inom det civila försvaret att verka för att en helhetssyn även tillämpas när beredskapsåtgärder vidtas i samhället mot fredstida olyckor, katastrofer och störningar i viktiga samhällsfunktioner. Helhetssynen innebär i dessa fall att vid utformning av åtgärderna skall hänsyn så långt möjligt tas till kraven vid väpnat angrepp.

Regeringen konstaterar att begreppet helhetssyn sedan 1996 års försvarsbeslut sett i beredskapsplaneringssammanhang har kommit att tolkas eller getts en innebörd enligt i huvudsak tre olika huvudlinjer.

En mycket övergripande tolkning är att då beredskapsåtgärder avses vidtas i samhället inför ett visst hot bör alla rimliga slag av hot från fredstida olyckor till krig beaktas. Detta innebär att förmågan att klara fler hot förbättras.

En annan användning av begreppet är att en helhetssyn bör förekomma på områden som är inbördes beroende av varandra eller där man arbetar nära varandra. Exempel på detta är infrastrukturområdena el och tele respektive räddningstjänst, polis samt hälso- och sjukvård. Här är det frågan om en strävan att förbättra samordningen av beredskapsåtgärder och insatser mellan olika områden.

En tredje tolkning är att totalförsvaret skall kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta har inneburit att vid främst utformningen, men i någon mån också dimensioneringen av beredskapsåtgärder inför höjd beredskap, har man både inom det militära och det civila försvaret tagit hänsyn till fredstida hot. Denna tolkning fokuserar på att tillgångar som byggts upp för ett ändamål (väpnat angrepp) helst också bör kunna användas för andra ändamål.

Ett område där tillämpningen av helhetsprincipen har varit framgångsrik, i meningen att andra aspekter än krigets krav har beaktats, är inriktning av beredskapsåtgärder och utnyttjande av tillgångar inom totalförsvaret. De tre olika tolkningarna är enligt regeringens mening fullt rimliga.

De förslag som regeringen avser lämna till riksdagen under våren 2002 mot bakgrund av bl.a. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag kommer att grundas på att en helhetssyn i olika avseenden skall tillämpas för att minska sårbarheten inom viktiga samhällsfunktioner och förbättra samhällets förmåga att hantera allvarliga krissituationer.

För att kunna ge tydligare vägledning i planeringen behöver emellertid enligt regeringens mening helhetssynsprincipen i vissa avseenden utvecklas. Det gäller vilket ansvar olika aktörer skall ha för att beredskapsåtgärder vidtas inför olika slag av hot, och inte minst finansieringen av åtgärderna. En skillnad finns här mellan åtgärder som

skall finansieras inom ramen för myndigheters, kommuners och företags ordinarie verksamhet och åtgärder som kan finansieras via särskilda anslag. Helhetssynsprincipen har också ett samband med ansvarsprincipen, dvs. den princip som innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har ett ansvar för att beredskapsåtgärder vidtas mot olika slag av hot.

Regeringen avser återkomma till riksdagen i denna fråga i propositionen våren 2002.

Underifrånperspektiv

Enligt direktiven till Sårbarhets- och säkerhetsutredningen skall med tillämpning av ansvarsprincipen beredskapen byggas ”underifrån”.

Underifrån kan förstås ur två perspektiv. Det ena är att utgångspunkten skall vara samhällets basförmåga och den normala fredsverksamheten.

Denna basförmåga kompletteras sedan med åtgärder för att täcka hela hotskalan från svåra påfrestningar till krig. Detta är ett underifrånperspektiv som avser i vilken ordning beredskapsåtgärder skall vidtas för olika hot.

Ett annat perspektiv innebär att förmågan på lokal nivå utgör grunden för beredskapen och att denna förmåga kompletteras med åtgärder på regional och central nivå. Det geografiska underifrånperspektivet betyder att kriser i första hand skall hanteras på lägsta ansvariga nivå i samverkan med andra aktörer och att om så krävs kan ansvar flyttas uppåt.

Enligt regeringens mening är båda varianterna av perspektiv viktiga för beredskapsplaneringen, och de kan sägas utgå från uppfattningen att planeringen skall starta i den ordinarie fredstida verksamheten. När det gäller principen att åtgärder skall vidtas successivt i en hotskala finns naturligtvis ett viktigt undantag och det gäller Försvarmakten. Resurserna för Försvarmakten dimensioneras och utformas primärt för uppgifterna att försvara landet vid väpnat angrepp och att kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser. Förhållandena när det gäller det civila försvaret kan däremot betraktas annorlunda genom att samhällets förmåga att klara vanligt förekommande olyckor och störningar, katastrofer och svåra påfrestningar på samhället i fred i princip skall utgöra grunden för förmågan under höjd beredskap som vid behov kompletteras med särskilda åtgärder.

7.2 Sårbarhetsutvecklingen i samhället

Regeringens bedömning: Om större störningar inträffar i främst elförsörjningen, kan konsekvenserna för viktiga samhällsfunktioner bli allvarliga. Betydande åtgärder bör vidtas för att både minska sårbarheten i infrastruktursystem och reducera konsekvenserna för samhället av störningar i systemen. Vidare bör åtgärder inriktas på att hantera de beroenden och kopplingar som finns i moderna infrastruktursystem, t.ex. till andra tekniska system och i IT-system.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Prop. 2001/02:10

Remissinstanserna: De remissinstanser som behandlar frågan instämmer i stort med utredningens bedömning.

Affärsverket svenska kraftnät framhåller att leveranssäkerheten i det svenska elsystemet generellt sett är hög. Genom att samhällets beroende av el har ökat kommer emellertid denna fråga alltmer i fokus. Det är då viktigt att man inte ensidigt riktar in sig på elförsörjningen och eldistributionen utan också i hög grad beaktar åtgärder som gäller elanvändningen.

Elsäkerhetsverket delar utredningens uppfattning att det är viktigt att ha en grundläggande hög leveranssäkerhet i elsystemet under fredstid för att snabbt och effektivt kunna klara elförsörjningen för det moderna samhällets krav och vid höjd beredskap. Därför måste de grundläggande kraven på leveranssäkerhet i elsystemet i den fredstida verksamheten förtydligas och eventuellt vid behov skärpas. *Telia AB* delar utredningens uppfattning att säkerhetskraven i den tekniska infrastrukturen bör preciseras.

Försvarsberedningen ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Under senare år har sårbarheten i den tekniska infrastrukturen uppmärksammats alltmer. Med teknisk infrastruktur avses främst de övergripande tekniska system som hela samhället i större eller mindre grad är beroende av. Viktigast bland dessa system är elförsörjningen och telekommunikationerna. Logistiska system som transporter och varuförsörjning har också stor betydelse för att ett modernt samhälle skall fungera. Detsamma gäller huvuddelen av betalningssystemet och värdepappershandeln. Elförsörjningen har en särskild betydelse i detta sammanhang men också övriga delar av den tekniska infrastrukturen är mycket väsentliga för samhället. Det är samtidigt svårare att skaffa sig en överblick över sårbarheten inom telekommunikationerna än vad det är inom elförsörjningen. Detta beror på mångfalden av tjänster, system och operatörer och på den snabba tekniska utvecklingen. I ett modernt samhälle är dessa tekniska system ofta beroende av IT-stöd för att fungera. På vilket sätt och till vilken grad en verksamhet är beroende av IT-stöd påverkar sårbarheten i ett tekniskt system.

Utvecklingen har på senare år medfört att dessa tekniska och ekonomiska system har fått allt större betydelse för samhället i stort samtidigt som de har blivit alltmer sammanflätade och alltmer beroende av varandra. Samhällets beroende av den tekniska infrastrukturen har härigenom ökat vilket i sig har ökat sårbarheten.

Trots satsningar på reservkraft är så gott som alla telesystem mycket känsliga för elavbrott, åtminstone om elavbrotten varar längre än några timmar. De IT-stöd som ingår i de tekniska systemen kan också vara känsliga för elavbrott. Sårbarheten inom IT-området beror också delvis på behovet av kommunikation mellan olika datorer och system. Utvecklingen har således medfört att ömsesidiga och svåröverskådliga beroendeförhållanden skapats mellan tekniska system som var för sig har grundläggande betydelse för att samhället skall fungera.

Sammantaget medför detta att det är ytterst angeläget att vidareutveckla formerna för effektiv hantering av sårbarhetsproblemen inom nämnda områden. Elförsörjningen och telekommunikationerna har avgörande betydelse för samhället i stort. Det har därför blivit allt mer betydelsefullt att beakta detta i planeringen av åtgärder inför påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Det finns anledning att i den planeringen särskilt beakta beroendet av och kopplingarna mellan olika IT-stöd som behövs för verksamheten.

På senare tid har också allt större uppmärksamhet riktats mot riskerna för intrång i eller skadegörelse på IT-system i brottsliga syften. Samtidigt har det visat sig att de övervakningsresurser som finns är otillräckliga för att motverka denna typ av verksamhet. Forsvarsberedningen anser att lagstiftningen är otillräcklig och att ytterligare åtgärder är nödvändiga på området.

Ökade resurser kommer att behöva satsas på sårbarhetsreducerande åtgärder inom områdena, men också på att förbättra användarnas förmåga att klara störningar. Regeringen avser att i propositionen våren 2002 behandla frågan om sårbarheten inom nämnda områden med hänsyn till risken och sannolikheten för störningar och konsekvenserna av dem för samhället.

7.3 Planeringen för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap

Regeringens förslag: Överstyrelsen för civil beredskap skall läggas ned den 30 juni 2002.

Regeringens bedömning: En ny planeringsstruktur bör utformas som förbättrar samordningen av planering för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och planering för höjd beredskap. Vidare bör en ny myndighet inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avser beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar.

Nuvarande överenskommelse med Svenska kommunförbundet avseende ersättning enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar bör omförhandlas.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår dock också att verksamheten vid Styrelsen för psykologiskt försvar skall överföras till den nya planeringsmyndigheten.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som behandlar frågan är flertalet generellt positiva till förslaget om en ny planeringsmyndighet. Det framhålls att en planeringsmyndighet är nödvändig för att kunna skapa och bibehålla en helhetssyn beträffande samhällets ansvar i samband med särskilda händelser.

Många instanser framhåller dock att det saknas en närmare analys av myndighetens uppgifter.

Överstyrelsen för civil beredskap ställer sig positiv till att skapa en planeringsmyndighet.

Rikspolisstyrelsen, Styrelsen för psykologiskt försvar, Riksrevisionsverket, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Länsstyrelsen i Värmlands län, Sveriges Radio AB m.fl. avstyrker förslaget om inrättande av en planeringsmyndighet. Den främsta invändningen är att man i en ny planeringsmyndighet inte kommer att kunna tillvarata den expertkunskap som redan finns i dagens myndighetsstruktur. De saknar även en närmare analys om hur planeringsmyndigheten skall fungera.

Rikspolisstyrelsen anser att med den mera måttfulla ansats som man bör anlägga på krishanteringsfrågorna i allmänhet bör det inte komma i fråga att nu överväga att skapa en central planeringsmyndighet. Om man utgår från utredningens egna principer bör i första hand undersökas hur hithörande uppgifter kan tas om hand i befintlig myndighetsstruktur.

Riksrevisionsverket anser att utredningens förslag om inrättandet av en planeringsmyndighet bör utredas ytterligare. Riksrevisionsverket väcker frågan om en sådan myndighet i så fall bör ges mer långtgående befogenhet. Utredningen föreslår bl.a. att planeringsmyndigheten skall ta fram underlag för regeringsbeslut om fördelning av medel för beredskap mot allvarliga kriser. Myndigheten bör kanske ges befogenhet att även fatta beslut i sådana frågor.

Statens räddningsverk ifrågasätter starkt utredningens motiv för att inrätta ett krishanteringsystem och en central planeringsmyndighet.

Vidare framhåller Räddningsverket att frågorna om ett särskilt planeringssystem och en särskild ekonomisk ram är mycket centrala för hur samhällets säkerhetsarbete skall formas och att de därför borde ha analyserats djupare. Den kritik som olika myndigheter framfört mot nuvarande planeringssystem för civilt försvar samt synpunkterna på behovet av integration av beredskapsplaneringen i den ordinarie planerings- och budgetprocessen, har enligt Räddningsverket inte heller kommit till uttryck i utredningens beskrivningar och förslag i övrigt. Förslagen antyder enligt Räddningsverket också bristande kännedom om det säkerhetsarbete som bedrivs inom politikområdet Skydd mot olyckor.

Länsstyrelsen i Värmlands län ifrågasätter förslaget med en särskild central planeringsmyndighet, som i strid mot den egentliga avsikten, kan komma att befästa en olämplig överordnad struktur med fortsatt gränsdragningsproblem mot sektorsmyndigheter. Många av planerings- och samordningsuppgifterna som föreslås för planeringsmyndigheten bör i stället kunna utföras av en förstärkt funktion inom Regeringskansliet.

Svenska kommunförbundet anser det vore olyckligt att inte ta steget fullt ut och helt lägga ner de nuvarande myndigheterna Överstyrelsen för civil beredskap, Styrelsen för psykologiskt försvar och Statens räddningsverk. Enligt Kommunförbundets mening borde istället en ny myndighet skapas under en ny ledning. En sådan lösning skulle minska riskerna för revirtänkande och revirbevakande och rimligen också leda till förbättrad kostnadseffektivitet. Att behålla dessa myndigheter konserverar ett traditionellt sätt att se på frågorna. Kommunförbundet bedömer att en mer genomgripande lösning vid ett tillfälle är en förutsättning för att organisationen ska kunna bestå under längre tid. Det finns således enligt Kommunförbundets mening mycket att vinna på att nu ta mer radikala grepp än de som utredningen har föreslagit.

Försvarsberedningen har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De förslag som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnat är en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla det planeringssystem som omfattar beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar.

Ett planeringssystem av detta slag ställer krav på samordning av vissa gemensamma frågor. Det kan t.ex. avse omvärldsanalyser, framarbetandet av gemensam övergripande grundsyn i vissa frågor och inriktning av verksamheten vid de myndigheter som har verksamhet inom områdena svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar. Här kan positiva erfarenheter dras från arbetet med planeringen för civilt försvar.

Samordningsuppgifterna är av sådan karaktär och omfattning att de närmast hör hemma på myndighetsnivå inte minst mot bakgrund av ambitionen att begränsa Regeringskansliets storlek. En planeringsmyndighet skall dock inte frånta andra myndigheters ansvar inom sina sakområden eller få allt för långtgående befogenheter. Mot bakgrund av detta ser regeringen inte något skäl att såsom Svenska kommunförbundet anser även låta Statens räddningsverks uppgifter ingå i den nya planeringsmyndighetens ansvarsområde.

Regeringen vill betona att gränsdragningen måste vara tydlig mellan planeringsmyndighetens uppgifter och övriga myndigheters uppgifter.

År 1985 beslutade riksdagen att dåvarande Överstyrelsen för ekonomiskt försvar skulle få vidgade uppgifter och byta namn till Överstyrelsen för civil beredskap. Myndigheten skulle enligt beslutet ha uppgiften att samordna inriktningen och planeringen av beredskapsförberedelserna på central nivå inom den civila delen av totalförsvaret inför dess verksamhet under krig. Vidare bestämdes att ett system med s.k. funktioner skulle införas för planeringen inom det civila försvaret (prop. 1984/85:160, bet. 1984/85:FöU11, rskr. 1984/85:388). Funktionerna, som f.n. är 18 till antalet, är samhällssektorer som i krig är av särskild betydelse för det civila försvaret. För varje funktion finns en funktionsansvarig myndighet som har till uppgift att samordna planeringen inom funktionen.

Mot bakgrund av den förändrade säkerhetspolitiska situationen och den av regeringen föreslagna inriktningen för det civila försvaret under kommande försvarsbeslutsperiod anser regeringen att inriktningen av samordningsuppgiften måste ändras. Regeringen anser dock inte att Överstyrelsen för civil beredskap skall få en vidgad uppgift utan myndigheten föreslås läggas ned den 30 juni 2002. I kapitel 9 föreslår regeringen att nuvarande funktionsindelning skall upphöra. Funktionerna Civil ledning, Försörjning med industrivaror samt Transporter där Överstyrelsen har funktionsansvar hör till de funktioner som skall upphöra.

Regeringen anser att en ny myndighet bör bildas med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap.

Verksamheten vid den tekniska enhet som Överstyrelsen har fått regeringens uppdrag att organisera i Sollefteå bör knytas till den nya

planeringsmyndigheten fr.o.m. den 1 juli 2002 och även fortsättningsvis vara lokaliserad i Sollefteå.

Krishanteringsarbetet ställer krav på bl.a. utvecklat analysarbete, omvärldsbevakning samt planeringsuppgifter. Detta är uppgifter som hör hemma på myndighetsnivå. Planeringsmyndighetens uppgifter kan i stort hänföras till följande verksamhetsområden:

- analys och utveckling,
- planering och samordning,
- information och ledningsstöd samt
- internationell verksamhet.

Planeringsuppgiften omfattar framtagning av underlag för regeringens beslut om inriktning och prioritering av de insatser som genomförs med de särskilda medel som bör avsättas för beredskapsåtgärder. I uppgiften ingår också att genomföra utvärderingar av de satsningar som olika aktörer genomför med de medel som har avsatts för ändamålet. Regeringen anser att det i planeringsmyndighetens uppgifter också bör ingå att hålla samman och utveckla planeringsprocessen.

Ledning, samordning och information är uppgifter som är nära kopplade till varandra vid allvarliga krisförlopp. Inom informationsberedskapen har värdefulla erfarenheter byggts upp om hur information bör förmedlas till krisaktörer, medier och allmänhet. Planeringsmyndigheten bör ha till uppgift att vidareutveckla metodiken inom detta område och att verka för att de erfarenheter som har vunnits kan nyttiggöras i akuta krissituationer.

Styrelsen för psykologiskt försvar är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för det psykologiska försvaret.

Myndigheten har bl.a. till uppgift att leda och samordna planläggningen av det psykologiska försvaret, sprida kunskap om säkerhetspolitiken och totalförsvaret samt främja och samordna andra myndigheters information inom dessa områden. Myndigheten skall också bistå andra myndigheter genom att utarbeta råd och rekommendationer för informationsverksamheten vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Styrelsen för psykologiskt försvar skall följa och analysera mediernas beredskap under dessa förhållanden och lämna underlag för regeringens beslut inom detta område. Genom att den nya planeringsmyndigheten bl.a. bör ha uppgifter inom informationsberedskapen anser regeringen att de uppgifter som Styrelsen för psykologiskt försvar i dag utför vad avser rådgivning till myndigheter i fråga om beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap bör överföras till den nya planeringsmyndigheten. Detta innebär att uppgifter inom nuvarande funktionen Psykologiskt försvar i stort överförs med undantag för medieföretagens beredskap.

Regeringen anser därmed att Styrelsen för psykologiskt försvar inte skall avvecklas som myndighet men att uppgifterna skall renodlas till att avse medieföretagens beredskapsplanering.

Enligt regeringen bör de föreslagna organisationsförändringarna ske så snabbt som möjligt. Regeringen avser mot bakgrund av detta tillsätta en organisationskommitté som, i avvaktan på riksdagens ställningstagande i denna fråga, närmare skall konkretisera den nya myndighetens uppgifter och samarbetsrelationer till andra organ samt avgränsningar mot andra myndigheter. Regeringen bedömer att verksamheten som skall bedrivas

vid den nya planeringsmyndigheten och det förändrade Styrelsen för psykologiskt försvar kommer att kräva mindre resurser än de resursbehov som idag finns vid Överstyrelsen för civil beredskap och Styrelsen för psykologiskt försvar.

En ny planeringsstruktur

I likhet med utredningen betonar regeringen den s.k. ansvarsprincipen som innebär att utpekad ansvarig myndighet skall ha ansvar i hela hotskalan från normal fredsverksamhet, extrema situationer till krigets krav. Bildande av en ny planeringsmyndighet skall enligt regeringen därmed inte minska de s.k. sektorsmyndigheternas ansvar för krishanteringsarbete inom ramen för sitt ansvarsområde.

Som tidigare nämnts avvägs åtgärder som vidtas för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred inom respektive samhällssektor mot åtgärder som avser sektorns normala verksamhet och de vardagliga påfrestningar som där kan uppstå. Däremot avvägs de inte mot åtgärder som vidtas inom det civila försvaret för att möta de krav som ställs vid höjd beredskap. Åtgärderna inom det civila försvaret avvägs istället mot varandra främst när det gäller fördelningen av det civila försvarets ekonomiska planeringsram.

Regeringen anser i likhet med utredningen att ökade satsningar på säkerhets- och beredskapsarbetet bör ske inom bl.a. den tekniska infrastrukturen. Elförsörjningen bör enligt utredningen ges högsta prioritet. Regeringen avser att våren 2002 närmare behandla denna fråga.

I princip finns det tre sätt att finansiera en offentligt bedriven verksamhet eller en offentligt reglerad verksamhet som bedrivs av en annan huvudman än staten. Dessa finansieringssätt är:

- skattefinansiering i kombination med anslag eller bidrag till verksamheten,
- offentligrättsligt reglerade avgifter som endast får användas för att finansiera en viss verksamhet eller ett visst åläggande av stat eller kommun samt
- egenfinansiering av verksamheten med intäkter som den verksamhetsansvarige själv genererar genom försäljning av varor eller tjänster på en marknad.

Skillnaden mellan skatter och avgifter är att de senare i princip är kopplade till en motprestation från det allmännas sida och att de endast får användas för ett visst ändamål.

Verksamheten inom funktion Energiförsörjning finansieras idag via anslag. Samtidigt tas en elberedskapsavgift ut enligt elberedskapslagen (1997:288) för att finansiera beredskapsåtgärder som beslutas med stöd av nämnda lag. Avgiften inlevereras till statskassan. Energimyndigheten disponerar ett anslag som i princip motsvarar avgiftsuttaget.

För att förbättra samhällets resursanvändning bör åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap koordineras både vad avser verksamhet och finansiering. I de fall en åtgärd genomförs för att förbättra förmågan vid en svår påfrestning på samhället i fred och där åtgärden samtidigt innebär en förbättring av förmågan vid höjd beredskap kan det därför övervägas om

åtgärden skall kunna anslagsfinansieras genom omprioritering inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

Utgångspunkten bör dock vara att utgiftsområde 6 Totalförsvaret finansierar beredskapsinvesteringar för höjd beredskap. För övriga åtgärder skall något av de andra redovisade finansieringsalternativen väljas.

Den bredare hotbilden liksom den fortgående bolagiseringen och privatiseringen av delar av infrastrukturen har medfört att det har blivit svårare att avgränsa statens och kommunernas ansvar i krishanteringsarbetet i förhållande till andra aktörers ansvar. Detta gäller inte minst vid genomförandet av förebyggande och förberedande åtgärder inför beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det allmännas ansvar gäller främst krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor eller där icke-offentliga organ kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris.

Staten eller kommunerna bör dock inte ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer. Ett skäl till detta är att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas, om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet.

Kommunerna får i enlighet med lagen (1994:1720) om civilt försvar ersättning för de beredskapsåtgärder avseende höjd beredskap som genomförs i kommunen. Ersättningen, som uppgår till ca 166 miljoner kronor per år, betalas ut enligt den överenskommelse som finns mellan staten och Svenska kommunförbundet. Regeringen anser att överenskommelsen bör omförhandlas.

Regeringen avser att i propositionen våren 2002 närmare beskriva hur planeringssystemet skall utformas för att tillgodose en planering som omfattar både svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap.

7.4 Försöksverksamhet med samverkancentrum på Gotland

På regeringens uppdrag har Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket, med bistånd av Gotlands kommun, gemensamt belyst behovet av och möjligheterna att samordna sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på Gotland.

Myndigheterna föreslår att ett samgrupperat centrum för samverkan inrättas på Gotland (GotSam). Lokalen föreslås vara permanent bemannad med tjänstemän från deltagande myndigheter och kommunen. Vidare föreslås att en femårig försöksverksamhet inleds där möjligheterna till olika former av samverkan mellan myndigheterna kan prövas. Kostnaden beräknas till mellan sju och nio miljoner kronor per år. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i sitt betänkande tillstyrkt vad myndigheterna föreslagit. Även Försvarsberedningen har den 31 augusti 2001 i sin rapport Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering (Ds 2001:44) tillstyrkt myndigheternas förslag.

Regeringen anser att det är av intresse att pröva om den av myndigheterna föreslagna modellen medför bättre samordning och ett effektivare resursutnyttjande och avser att snarast påbörja en sådan försöksverksamhet. Inom ramen för denna skall myndigheterna återkomma till regeringen med försökets närmare utformning.

Efter initiativ av länsstyrelsen i Uppsala län bedrivs där sedan ett antal år en liknande samverkan vid större olyckor (CeSam). Samordningen omfattar såväl myndigheter som, med stöd av avtal, andra berörda intressenter.

Enligt denna modell sker samgrupperingen först vid en inträffad händelse. Deltagarna utbildas och övas dock kontinuerligt.

Regeringen avser parallellt med GotSam låta följa den verksamhet som bedrivs i Uppsala.

8 Civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet

8.1 Bakgrund

Regeringen har vid flera tillfällen efter 1996 års försvarsbeslut redogjort för internationell fredsfrämjande och förtroendeskapande verksamhet på det militära området. Någon mer ingående redovisning till riksdagen har emellertid inte lämnats när det gäller civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet. I detta avsnitt lämnas en sådan redovisning.

I 1996 års försvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:36) beslutades bl.a. att myndigheterna inom det civila försvaret skall kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. I riksdagens beslut med anledning av kontrollstationspropositionen (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222) ändrades beskrivningen av målet vad gäller den internationella verksamheten till ”bidra till fred och säkerhet i vår omvärld”.

I propositionen framhölls att åtgärder borde vidtas för att förbättra den svenska beredskapen för att kunna medverka i internationella hjälpinsatser. Organisationen för svensk medverkan i sådana insatser borde, enligt regeringen, utvecklas och effektiviseras. Regeringen lämnade i propositionen ett antal förslag om hur denna effektivisering borde komma till stånd. Dåvarande Swedrelief föreslogs föras över från Försvarsmakten till Statens räddningsverk, som föreslogs få uppgiften att svara för genomförandet av katastrof- och räddningsinsatser i andra länder. Vidare föreslogs att Överstyrelsen för civil beredskap skulle få till uppgift att verka för att förmågan att använda resurserna inom det civila försvaret för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser ökade och vidare att ha en överblick över vilka resurser som kan användas.

Erfarenheterna från genomförd planeringsverksamhet föranledde regeringen att i skrivelse till riksdagen lämna vissa förtydliganden (rskr. 1997/98:4). Regeringen anförde att många myndigheter med uppgifter inom det civila försvaret bedriver en omfattande internationell humanitär biståndsverksamhet inom ramen för sina ordinarie uppgifter, t.ex. Statens räddningsverk när det gäller räddningstjänst och Socialstyrelsen när det gäller katastrofmedicin. Regeringen framhöll att denna verksamhet var av värde för, men inte en del av, det civila försvaret.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) anförde regeringen, vad avser civila resurser till fredsfrämjande och humanitära insatser, att en ökad samverkan mellan civila och militära resurser hade identifierats som ett viktigt inslag för att kunna genomföra komplexa krishanteringsinsatser. Regeringen såg det därför som väsentligt att fortsatt se över förutsättningarna för utnyttjande

av civila resurser i fredsfrämjande verksamhet och utvecklade detta synsätt i propositionen. Sammantaget anförde regeringen att civila resurser för internationella insatser dels kan hämtas från ordinarie verksamhet i samhället, dels kan hämtas från de resurser som byggs upp för det civila försvaret. Vissa av dessa sistnämnda resurser kan dock i vissa fall inte alls användas för detta ändamål, t.ex. investeringar i fysiskt skydd och fasta sambandsresurser.

I propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) behandlade regeringen resurser för förtroendeskapande insatser samt humanitärt bistånd, bistånd vid humanitära katastrofer och resurser inom det civila försvaret vid internationella insatser. Regeringens uppfattning var att den ändrade formuleringen av målet för den internationella verksamheten, ”bidra till fred och säkerhet i vår omvärld”, inte påverkar det som regeringen redovisade i skrivelsen till riksdagen (rskr. 1997/98:4) vad gäller ansvarsfördelning mellan myndigheter avseende detta mål. I propositionen tog regeringen också upp EU:s icke-militära krishanteringsförmåga. Regeringen pekade här på betydelsen av att den byggs upp på ett sådant sätt att den inte dubblar redan existerande nätverk och samordnande organ. Det skulle enligt regeringen vara fråga om kompletterande och inte konkurrerande strukturer.

Regeringen behandlade också i nämnda proposition samarbetet inom den utvidgade Natokommittén ”Senior Civil Emergency Planning Committee” (SCEPC), i vilken Sverige tar aktiv del. Samarbetet har intensifierats och det civila Partnerskap för fred-samarbetet utvecklas mot allt mer erfarenhetsutbyte i form av möten, seminarier, utbildningar, work-shops och övningar. Inom de underkommittéer till SCEPC, som öppnats för partnermedverkan är arbetsformerna tillsammans med partners under utveckling. Regeringen anser det angeläget med en fortsatt svensk medverkan i de diskussioner som pågår om den fortsatta inriktningen av Natos civila planeringsverksamhet och partnermedverkan.

I det följande redovisar regeringen sin uppfattning om den fortsatta utvecklingen av den civila internationella verksamheten inom olika områden. Härvid behandlas bl.a. arbetet med civil krishantering och därmed sammanhängande frågor inom EU, relationerna med Nato och den civila Partnerskap för fred-verksamheten, samarbetet med FN – främst FN-organet Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), utvecklat Östersjösamarbete, nordiskt samarbete, frågor om humanitärt katastrofbistånd samt fortsatt och utvecklad förtroendeskapande verksamhet. Inledningsvis ger regeringen en kort redovisning av krishanteringsbegreppets olika innebörd inom ramen för den civila krishanteringen.

Övriga frågor rörande internationell verksamhet redovisas bl.a. i avsnitt 12.5.

Regeringen vill peka på förhållandet att den inriktning som redovisas i detta avsnitt hittills enbart har inneburit resekostnader för deltagande i möten och liknande.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågor rörande civil internationell verksamhet i särskild proposition under våren 2002.

Civil krishantering har kommit att bli en allt viktigare del av den civila internationella verksamheten och krishanteringsbegreppet har en mångfasetterad innebörd. Inledningsvis kan regeringen konstatera att, beroende på sammanhang och organisation kan krishantering omfatta verksamhet från hantering av större olyckor, naturkatastrofer och liknande till insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter. Tolkningen av begreppet krishantering är vidare givetvis beroende av hur kris definieras.

Med civila internationella krishanteringsinsatser har vanligtvis avsetts insatser och informationsutbyte i samband med naturkatastrofer och större olyckor. Begreppet används numera också för att beskriva internationella insatser med civila instrument, till skillnad från militära instrument, i fredsfrämjande insatser. Resursbasen för dessa olika typer av civila insatser kan delvis vara densamma medan insatsernas karaktär, beslutsprocesser och politiska ramverk är olika. Oavsett vilken kriskaraktär som är aktuell kan det finnas behov av såväl civila som militära resurser. I det följande framgår det av sammanhanget vilken form av civil krishantering som avses i de olika avsnitten.

8.3 EU

Regeringens bedömning: Det är angeläget att fortsatt utveckla EU:s krishanteringsförmåga och dess civila komponenter.

Sverige bör inom kommittén för civila aspekter av krishantering, civilkommittén, verka för att målen för de tidigare prioriterade områdena utvecklas och genomförs. Vidare bör en strävan vara att, vid behov under det fortsatta arbetet, identifiera nya områden.

Sverige bör verka för att vidareutveckla samarbetet och kontakterna mellan EU och de internationella organisationerna inom krishanteringsområdet.

Det är väsentligt att civilkommittén utvecklas som ett effektivt expertorgan för civil krishantering inom det fredsfrämjande området.

Stor vikt bör läggas vid den fortsatta utvecklingen av civil-militär samverkan.

Ambitionen är att det på sikt, med fullt beaktande av kommissionens fördragsenliga uppgifter, skapas en samlad planeringsresurs för samordnade bidrag från medlemsstaterna inom civilkommitténs samtliga verksamhetsområden.

Sverige kommer att ge fortsatt prioritet åt ökat samarbete mellan EU och OSSE i krishantering och konfliktförebyggande, såväl vad gäller verktyg för praktisk samverkan som vad gäller konkreta, aktuella geografiska situationer.

Skälen för regeringens bedömning: Inom ramen för de civila delarna av krishanteringen i EU har i dagsläget fyra prioriterade områden identifierats av medlemsstaterna: polis, stärkande av rättsstaten, civil förvaltning och räddningstjänst. Utvecklingen av resurser inom dessa områden skall kunna användas för bidrag till såväl FN- och OSSE-ledda

insatser som EU-ledda insatser. Ytterligare områden kan komma att behöva identifieras senare. Tidigare ordförandeskap hade påbörjat utvecklingen inom områdena polis samt stärkande av rättsstaten. Under det svenska ordförandeskapet fördes arbetet vidare inom såväl dessa områden som inom civil förvaltning och räddningstjänst. Även frågor rörande samverkan med andra internationella organisationer och tredje lands deltagande i EU:s civila krishantering utvecklades.

Beredningsarbetet när det gäller civil krishantering i EU sker främst inom kommittén för civila aspekter av krishantering, den så kallade civilkommittén, som ägnar sig åt civila aspekter av fredsfrämjande insatser. En stor del av arbetet inom kommittén under det svenska ordförandeskapet ägnades åt att utveckla EU:s och medlemsstaternas kapacitet på polisområdet. Den processen har lett fram till att 2003 års poliskapacitetsmål om 5 000 poliser nu är mycket nära att uppfyllas. En särskild polisenhet inom rådssekretariatet har vidare etablerats. Denna skall kunna planera för och, om det behövs, även leda polisinsatser. Regeringen ser mycket positivt på denna etablering, men konstaterar också behovet av liknande resurser för de övriga prioriterade områdena inom den civila krishanteringen. Regeringens ambition är därför att det på sikt, med fullt beaktande av Kommissionens fördragsenliga uppgifter, skapas en samlad planeringsresurs för samordnade bidrag från medlemsstaterna inom civilkommitténs samtliga verksamhetsområden.

Det svenska ordförandeskapets rapport om den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESDP-rapporten) från toppmötet i Göteborg visade på tydliga framsteg för den civila krishanteringen. På polisområdet enades medlemsstaterna om en handlingsplan för det fortsatta arbetet samt ett dokument med principer för hur samarbetet skall ske med länder utanför EU vad gäller EU-ledda polisinsatser.

Vidare enades medlemsstaterna om nya konkreta kapacitetsmål inom de övriga prioriterade områdena. Inom rättsområdet åtar sig EU att stärka sin förmåga att bidra till insatser för att stärka rättsstaten över hela fältet från konfliktförebyggande till krishantering. Som ett delmål skall EU:s medlemsstater 2003 kunna bidra med upp till 200 domare, åklagare, fängelsepersonal och andra befattningshavare inom rättsväsendet i internationella krishanteringsinsatser. Denna kapacitet skall kunna utgöra komplement till en internationell polisinsats och därigenom skapa en fungerande rättskedja, något som det erfarenhetsmässigt finns ett stort behov av.

Vad gäller insatser inom vad som brukar beskrivas med begreppet civil förvaltning, skall EU:s medlemsstater till 2003 skapa en pool av experter inom ett brett fält av funktioner som är relevanta för krishanteringsinsatser, t.ex. administrativa, sociala och infrastrukturfunktioner. Utbildning och övning för experterna skall ges hög prioritet av medlemsstaterna och skall utvecklas i samverkan med relevanta internationella organisationer såsom FN, OSSE och Europarådet. Inom räddningstjänstområdet beslutades att EU:s medlemsstater med kort varsel skall kunna bidra med upp till 2000 räddningstjänstexperter för insatser i samband med krishantering, liksom med experter för utvärdering av resursbehovet på plats och annan specialistkompetens.

Den överenskomna kapacitetsutvecklingen kommer att kräva betydande insatser och tid. Utbildning skall genomföras och förutsättningar skapas för ett stort antal civila experter att delta i internationella insatser. Det svenska ordförandeskapets insatser innebär att ett stort steg på vägen nu tagits mot att förstärka det internationella samfundets civila krishanteringsförmåga.

Rapporten om Europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna fastställer även principerna för det praktiska samarbetet med FN, OSSE och Europarådet. Civilkommittén har som en del av sitt arbete också inbjudit representanter från de internationella organisationerna, bl.a. för att tala om behov och erfarenheter. Det är regeringens uppfattning att Sverige bör verka för att denna dialog upprätthålls.

Ett alltmer ökat intresse har inom EU:s krishantering också kommit att riktas mot civil-militär samverkan och samarbete. Det av ordförandeskapet genomförda seminariet i Ystad våren 2001 lade en grund för fortsatt utveckling inom detta område. Regeringen lägger stor vikt vid denna fortsatta utveckling, då regeringens uppfattning är att krishantering bör ses som ett samlingsbegrepp, innehållande civila och militära komponenter. Den utveckling som nu initierats bör ha som mål att krishantering behandlas som en samlad verksamhet. I sammanhanget vill regeringen påpeka att det civil-militära samarbete som nu börjat utvecklas inom EU inte skall förväxlas med vad Nato benämner "CIMIC" (Civil Military Co-operation), som främst är en rent militär verksamhet även om den för närvarande är föremål för omprövning inom Nato.

Räddningstjänstsamarbetet inom EU:s första pelare sker inom ramen för ett femårigt gemensamt handlingsprogram. Handlingsprogrammet syftar till att förbättra möjligheterna för samarbete och erfarenhetsutbyte. Inom räddningstjänstområdet finns även resolutioner som bl.a. uppmanar medlemsstaterna till att söka samarbete med kandidatländerna när det gäller räddningstjänsten.

Räddningstjänstens del i den civila krishanteringen har behandlats ovan. Regeringen vill härvid särskilt betona betydelsen av den mekanism i EU-kommissionen som kommer att inrättas under våren 2002, för att förstärka samordningen av medlemsländernas räddningstjänstinsatser vid allvarliga olyckor. Denna nya EU-mekanism skall underlätta katastrofbistånd till ett medlemsland som drabbats av en allvarlig olycka.

Mekanismen skall även kunna underlätta samordningen mellan ländernas räddningsinsatser utanför EU:s gränser. Beslut om att genomföra räddningstjänstinsatser och tillhandahålla resurser kommer dock även i framtiden att fattas av medlemsstaterna själva. Bakgrunden till beslutet är erfarenheter från den serie katastrofer som inträffat under senare år. Det har visat sig att räddningsinsatsernas effektivitet och deras förmåga att komma på plats så fort som möjligt kan ökas betydligt genom bättre samordning. Mekanismen kommer att kunna spela en viktig roll i uppbyggnaden av EU:s förmåga att med civila medel hantera komplexa internationella kriser.

Enligt regeringens uppfattning är det nu angeläget att, mot bakgrund av det ovan anförda, fortsatt utveckla EU:s krishanteringsförmåga och dess civila komponenter. Det är angeläget att fortsatt främja utvecklingen av civilkommittén som expertorgan avseende de civila aspekterna inom det

fredsfrämjande området. Som ovan nämnts är ambitionen att det på sikt, med fullt beaktande av Kommissionens fördragsenliga uppgifter, skapas en samlad planeringsresurs för samordnade bidrag från medlemsstaterna inom civilkommitténs samtliga verksamhetsområden är härvid väsentligt. Regeringen avser att fortsatt driva och utveckla den civila delen av krishantering. Den resurs som skapats inom EU-kommissionen i form av mekanismen för räddningstjänst skall ses som ett betydelsefullt inslag i denna utveckling. En konsekvens av gjorda åtaganden är bl.a. ett nationellt genomförandearbete och förberedelser för att kunna biträda med de resurser som kan krävas i olika krissituationer. Detta kommer också att vara uppgifter för myndigheterna.

Alltsedan mitten av 1990-talet har OSSE spelat en alltmer aktiv roll i fält. I dag har organisationen fältkontor i 19 olika länder i OSSE-området. För att ytterligare förstärka OSSE:s möjligheter att så fort som möjligt kunna vara på plats med civil personal i ett krisområde har OSSE beslutat att skapa en civil krishanteringsförmåga, Rapid Assistance and Co-operation Teams (REACT). Detta är ett koncept med vars hjälp OSSE snabbt och effektivt skall kunna rekrytera, utbilda och sända ut civil personal inklusive poliser för tjänstgöring i OSSE:s verksamhetsområde, dvs. inom ramen för såväl konfliktförebyggande och krishantering som återuppbyggnad efter konflikt. Sverige har anmält en numerär inom ramen för REACT. Det är regeringens uppfattning att Sverige skall ge fortsatt prioritet åt ökat samarbete mellan EU och OSSE i krishantering och konfliktförebyggande, såväl vad gäller verktyg för praktisk samverkan som vad gäller konkreta, aktuella geografiska situationer.

8.4 FN

Regeringens bedömning: Sverige bör medverka i uppdatering av existerande riktlinjer och samarbetsystem för att ytterligare effektivisera det internationella räddningsarbetet.

Sverige bör stödja den övergripande inriktningen av de rekommendationer som lämnas i den s.k. Brahimi-rapporten och kommer i det fortsatta FN-arbetet att verka för deras snara förverkligande.

Skälen för regeringens bedömning: Förenta nationernas särskilda ansvar för internationell fred och säkerhet spelar en avgörande roll för Sveriges internationella engagemang. Det är av stor vikt att Sverige fortsätter sin långa tradition att aktivt medverka i FN:s fredsfrämjande och humanitära verksamhet och därmed tar sitt ansvar för att FN kan fullfölja sina uppdrag. I kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet har FN en huvudroll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. Samtidigt är det mindre sannolikt att FN i framtiden förmår genomföra mer omfattande militära fredsframtvängande insatser. Detta leder till en rollfördelning som bl.a. innebär ett ökat mått av samverkan mellan FN och regionala organisationer. Den s.k. Brahimi-rapporten som presenterades i augusti 2000, innehåller en rad förslag som bör genomföras för att förbättra FN:s fredsfrämjande verksamhet.

Syftet är bl.a. att uppnå en nödvändig anpassning av systemet genom effektivisering av FN-sekretariatet, förbättrad analys- och förvarningsförmåga, förbättrad samordning mellan olika delar av FN-systemet och ökad betoning på civila respektive mänskliga rättighetsaspekter. Sverige stödjer den övergripande inriktningen av de rekommendationer som lämnas i rapporten och kommer i det fortsatta FN-arbetet att verka för deras snara förverkligande.

Förenta nationernas organ Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) är en del av FN-sekretariatet och har mandatet att samordna FN:s insatser i humanitära kriser. De tre huvuduppgifter som OCHA har är: att samordna internationella humanitära insatser, att tillhandahålla stöd till det internationella samfundet avseende policyutveckling samt att vara förespråkare i humanitära frågor, stödja krisoffer samt säkerställa att världssamfundets humanitära syn innehålls i övergripande insatser rörande återuppbyggnad och fredsfrämjande insatser. Under senare år har OCHA bl.a. drivit två större utvecklingsprocesser. Den ena processen är det som nu kallas Fribourg-processen (projekt syftande till att bl.a. förbättra internationell samordning vid kriser och katastrofer av icke säkerhetspolitisk karaktär), den andra är en översyn av de s.k. Oslo Guidelines (riktlinjer för användandet av civila och militära resurser vid naturkatastrofer och andra katastrofer av icke säkerhetspolitisk karaktär).

I Oslo-riktlinjerna har följande samverkansområden tidigare redovisats: luft-, land- och sjöbedömningar av en katastrofsituation, rekognosering i ett katastrofområde, telekommunikationer, logistikstöd, transportstöd samt hantering av ammunition i terrängen som inte har exploderat. Ett annat område som diskuterats har varit humanitär minröjning. Oslo-riktlinjerna är för närvarande, som nämnts ovan, under översyn och de reviderade riktlinjerna skall omfatta även s.k. complex emergencies, det vill säga kriser med säkerhetspolitiska förtecken. Sverige medverkar aktivt i detta revideringsarbete.

Biträdande generalsekreteraren i FN och dåvarande chefen för OCHA Sergio de Mello påtalade inför ett möte i Fribourg att ett stort problem för OCHA:s samarbete och kontakter med "leverantörer" av utrustning vid humanitära kriser, oavsett om den är civil eller militär, är av en ad hoc-karaktär som inte i alla avseenden uppfyller de högt ställda krav som en svårare krissituation påkallar. Detta måste bli föremål för fortsatt arbete och de båda processerna kan enligt regeringens uppfattning vara värdefulla instrument. Sverige har under senare år på olika sätt medverkat i de båda processerna. Regeringens uppfattning är att Sverige bör medverka i uppdatering av existerande riktlinjer och samarbetssystem för att ytterligare effektivisera det internationella räddningsarbetet.

8.5 Nato/PFF

Regeringens bedömning: Samarbetet inom ramen för PFF bör även fortsättningsvis vara ett högt prioriterat område. Det är angeläget att lägga fortsatt stor vikt vid vidareutvecklingen av ett aktivt och fördjupat samarbete med Nato inom det civila området.

Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) är en unik arena, som erbjuder möjligheter för en samlad diskussion och utveckling av olika former av civil krishantering bl.a. inom ramen för den ”transatlantiska länken”, och med Ryssland. Samarbetet på detta område bör utvecklas.

Formerna för svenska myndigheters medverkan i Natos civila kommittéer bör ses över, förtydligas och en strategi för detta arbete bör utvecklas.

Det kan finnas fördelar med ett samarbete mellan EU och Nato inom det område som EU benämner civila delar av krishantering och Natos område för Civil Emergency Planning (”civil beredskap”).

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens anser att PFF-samarbetet är ett högt prioriterat område. Regeringen anser det också angeläget att lägga fortsatt stor vikt vid vidareutvecklingen av ett fortsatt aktivt och fördjupat samarbete med Nato inom det civila området. Regeringen anför i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) att det är angeläget med en fortsatt svensk medverkan i de diskussioner som pågår om den fortsatta inriktningen av Natos civila planeringsverksamhet och formerna för partnermedverkan. Inte oväsentligt i sammanhanget är att Nato ser Sverige som ett av de mest drivande partnerländerna inom det civila området. Betydelsen av att Sverige också sekonderat Nato med civila tjänstemän under flera år, både vid Civil Emergency Planning Directorate (CEPD) och Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), skall givetvis inte heller underskattas.

Den fortsatta utvecklingen av Natos civila verksamhet berör i mycket hög grad partnermedverkan och av fem identifierade områden för Civil Emergency Planning (CEP) i Nato är fyra partnerrelaterade. Det under våren 2001 presenterade reviderade Ministerial Guidance för CEP anger inriktning för CEP 2001 och 2002. Detta dokument är inriktningsdokument för Natoländerna men beaktar även i ett stort antal avseenden partnermedverkan. Ministerial Guidance omfattar även fortsatt verksamhet inom ramen för Natos civila planeringskommittéer ”Planning Boards and Committees” (PB&C’s).

Inom de ovannämnda civila planeringskommittéerna har regeringen noterat en ökning av partnerinriktade aktiviteter, bl.a. inom ramen för Partnership Work Programme (PWP) under det senaste året. I samtliga kommittéer är Sverige representerat med expertis från berörda myndigheter. De svenska myndigheter som deltar med experter inom kommittéerna är bl.a. Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen, Statens räddningsverk, Banverket och Överstyrelsen för

civil beredskap. Överstyrelsen har, förutom i SCEPC, även deltagit i sin egenskap som funktionsansvarig för funktionerna Transporter samt Försörjning med industrivaror. I flertalet kommittéer kan noteras en inriktning mot att analysera och identifiera en förändrad inriktning av verksamheten, huvudsakligen från planering för krig till planering för krishantering i vidare mening. Detta innebär en ominriktning även för metoder och åtgärder, vilket är ett omfattande och tidskrävande arbete. Sverige har aktivt medverkat i dessa olika forum och har lämnat konstruktiva bidrag under arbetets gång. Myndigheternas engagemang i Natos civila planeringskommittéer blir alltmer omfattande, aktivt och djupgående. Regeringen avser att se över formerna och förtydliga de berörda myndigheternas medverkan.

Flertalet svenska myndigheter som deltar i PFF-samarbetet på olika sätt har redovisat mycket positiva erfarenheter. Myndigheterna framför bl.a. att Sverige har stor bidragspotential och att partnerländers erfarenheter efterfrågas i stor utsträckning och att medverkan skapar ett kontaktnät mellan experter som med stor sannolikhet inte kunnat skapas på annat sätt. Vidare är den fördjupade insikt om förhållanden i andra länder som samarbetet ger ett mycket värdefullt bidrag till uppbyggnaden av vår egen förmåga att hantera kriser av olika slag. Många myndigheter deltar också i eller anordnar aktiviteter inom ramen för det gemensamma partnerskapsprogrammet. Aktiviteterna är av olika slag som kurser seminarier, möten etc. Denna verksamhet har en betydande omfattning och bidrar på ett mycket förtjänstfullt sätt till utvecklingen av PFF-samarbetet. Exempel på svenska aktiviteter är övningen Barents Rescue som anordnats av Sverige i Partnerskap för fredens anda, kurser för ledare vid internationella räddningsinsatser samt seminarier rörande lagstiftning inom det civila beredskapsområdet. Samarbetet stärker bl.a. Sveriges och andra länders förmåga att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära operationer samt bidrar till att bygga upp en gemensam europeisk krishanteringskapacitet med en klar transatlantisk länk. Vidare medför det fördjupade PFF-samarbetet en ökad öppenhet och ett stärkt förtroende inom PFF-kretsen, vilket är säkerhetsskapande i sig.

Enligt regeringens uppfattning har formerna för partnermedverkan i Nato-kommittéerna inte funnit sin slutliga form. Likväl kan konstateras att arbetet, utvecklingen och resultatet vad gäller arbetet i SCEPC givit ett för Sverige i huvudsak tillfredsställande resultat. Regeringen konstaterar också att SCEPC och Natos civila planeringskommittéer är betydelsefulla arenor, på vilka det i ökande grad är angeläget att kunna agera på ett förtroendefullt och trovärdigt sätt. Vidare konstaterar regeringen att Sverige har lyckats väl i det civila PFF-samarbetet. Det är regeringens uppfattning att Sverige fortsatt bör medverka i och sträva efter att fördjupa det civila PFF-samarbetet. En ambitionsnivå kan härvid vara att öka "operabiliteten" i samarbetet och en annan att finna konkreta samarbetsformer och områden. Verksamheten ger även stora möjligheter till att utveckla regionalt och bilateralt samarbete. I vissa avseenden kan det också finnas anledning att vitalisera processerna inom SCEPC. Fördjupat samarbete med andra partnerländer kan vara ett sätt att göra detta.

Enligt regeringens uppfattning kan den civila PFF-verksamheten även vara befrämjande för arbetet inom ramen för EU:s civila krishantering,

vilket även Försvarsberedningen har konstaterat. Många av länderna i Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), som inte är medlemmar i EU, har betydande egna erfarenheter inom det civila krishanteringsområdet, vilka bör tillvaratas. Vidare erbjuder EAPR en unik arena med bl.a. både USA och Ryssland som medlemmar. Således finns här möjligheter att diskutera och utveckla olika former av civil krishantering inom ramen för den ”transatlantiska länken” och med Ryssland och att göra detta samlat.

Både EU och Nato har en väl utbyggd struktur för civil krishantering respektive civila beredskapsfrågor och en omfattande verksamhet på dessa områden. Regeringens bedömning är att det kan finnas fördelar med ett samarbete mellan EU och Nato inom det område som EU benämner civila delar av krishantering och Natos område för Civil Emergency Planning (”civil beredskap”). Strävan bör härvidlag vara att utveckla ett konstruktivt, komplementärt och effektivt samarbete.

Försvarsberedningen framhåller i sin rapport Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att det inom området humanitära och fredsfrämjande insatser och informationsutbyte vid naturkatastrofer och olyckor torde finnas goda möjligheter till samordning och synergieffekter mellan EU och Nato/PFF. Regeringen delar denna uppfattning och anser vidare, mot bakgrund av att de båda organisationernas respektive inriktning, att det kan finnas fördelar med ett samarbete på området räddningstjänst. Såsom Försvarsberedningen påpekar övas civil räddningstjänst till viss del redan inom PFF-ramen och där bör samordning kunna ske med EU.

8.6 Östersjösamarbete

Regeringens bedömning: Området civil säkerhet inom Östersjöstaternas råd bör utvecklas vidare och bli än mer konkret.

Utveckling av bilateralt samarbete med Ryssland är ett prioriterat område och ökad ambition bör således ges denna utveckling. Bilateralt samarbete inom Östersjöregionen i övrigt bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen är en central del av vår säkerhetspolitik. Ett viktigt medel för detta är främjandet av en demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. Rådgivning och kunskapsöverföring är grundläggande för förmågan att bl.a. utbilda civila befattningshavare inom försvarssektorn. Det är också viktigt att Sverige, när så är möjligt, bidrar till att uppmuntra gränsöverskridande samarbete mellan regionens länder. Detta gäller särskilt mellan Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Ett viktigt forum för ett sådant samarbete är Östersjöstaternas råd, The Council of the Baltic Sea States (CBSS). Rådet har följande medlemmar: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland och EU-kommissionen.

Olika former av samarbete med Ryssland har ett betydande svenskt nationellt säkerhetspolitiskt värde. Det är i Sveriges långsiktiga intresse att Ryssland är engagerat i ett konstruktivt och praktiskt samarbete på olika områden. I den bilaterala relationen mellan Ryssland och Sverige är

det förtroendeskapande elementet en viktig del. Det är vidare angeläget att Sverige uppmuntrar ett ryskt deltagande i PFF-aktiviteter. Ett samarbete med Ukraina har liksom utveckling av bilaterala kontakter och uppmuntran av ukrainskt PFF-engagemang.

Det samarbetsområde inom Östersjöstaternas råd som närmast har relevans i detta sammanhang är civil säkerhet (civil security). Samordningen av samarbetet inom detta område har i hög grad åvilat Sverige. Från svensk sida har eftersträövats att integrera arbetet inom ramen för rådets reguljära verksamhet. I början av 2000 beslöt Östersjöstaternas råd att det fortsatta arbetet inom civil säkerhet skulle bedrivas under fyra programområden nämligen räddningstjänst (search and rescue), katastrof- och krishantering (disaster and crisis management), övervakning (surveillance) samt förebyggande arbete (prevention). Östersjöstaternas råd har också identifierat ett antal huvudspår för den fortsatta inriktningen inom området civil säkerhet, nämligen forskning, räddningstjänst, övervakning, gräns- och kustbevakningssamarbete, införande av larmnummer 112 samt miljöfarligt avfall. En utveckling i riktning mot att skapa en gemensam ram för räddningstjänsten inom rådet har påbörjats, som också på sikt skulle kunna stärka räddningstjänstsamarbetet inom EU. Vad som diskuteras är ett samarbetsforum för Östersjöländernas räddningstjänster. Europeiska unionens råd har fattat ett beslut om räddningstjänst, som ställer sig bakom Euro-Baltic-projektet och det nämns också i den svenska ordförandeskapsrapporten till Europeiska rådet om Nordliga dimensionen.

Detta skall genomföras på ett sådant sätt att det inte dubblar redan existerande bilaterala och multilaterala avtal, nätverk och samordnande organ. Exempel på sådana är regeringschefernas Aktionsgrupp för bekämpande av organiserad brottslighet i Östersjöregionen, kust- och gränsbevakningssamarbetet Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference samt avseende miljöräddningstjänst och miljöövervakning av Östersjön.

Viktiga insatser för att främja fred och säkerhet i regionen består även av fortsatt utvecklad samverkan mellan polis, åklagare, tull, gräns- och kustbevakningsmyndigheter för att kuststaternas skyldigheter och rättigheter skall säkerställas.

Den ökande internationella samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter, gränskontrollen, fiskeriövervakning och kontroll, miljöövervakning m.m. kräver att de nationella systemen kan arbeta gränsöverskridande. Arbetet inom gränskontrollen i Östersjöregionen bör inriktas mot att förbättra samverkan mellan polis och gränskontrollmyndigheter avseende informations- och underrättelseutbyte, utbildning och utbyte av experter, gemensamma operationer samt utveckling av sambands- och lägesuppföljningssystem.

Enligt regeringen bör samarbetet inom Östersjöstaternas råd på området civil säkerhet utvecklas vidare och bli än mer konkret.

Utveckling av bilateralt samarbete med Ryssland är ett prioriterat område och ökad ambition bör således ges denna utveckling.

Bilateralt samarbete inom Östersjöområdet i övrigt bör utvecklas. Det gäller såväl Estland, Lettland och Litauen som Polen och Tyskland. Båda

de sistnämnda är stora Östersjöstater vars engagemang i regionen är viktigt för stabilitet och säkerhet. Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen bör utvecklas till just ett samarbete på lika villkor.

Prop. 2001/02:10

8.7 Nordiskt samarbete

Regeringens bedömning: Behovet av utveckling av samarbetet med de nordiska länderna inom ramen för civil krishantering är stort.

Civil-militära samordningsmoment i olika typer av övningar bör ges fortsatt ökat utrymme.

Skälen för regeringens bedömning: Inom det militära området utgörs kärnan i det nordiska försvarsrelaterade samarbetet av verksamheten på det fredsfrämjande området inom samarbetsstrukturen Nordcaps. Inom räddningstjänstområdet sker det nordiska samarbetet till lands inom ramen för Nordred. Sverige verkar för ett närmare samarbete mellan Nordred och övriga östersjöländer. Statens räddningsverk har förhandlat med Estland, Lettland och Litauen om samarbetsavtal som ligger i linje med det nordiska räddningstjänstavtalet. Ett institutionellt räddningstjänst-samarbete till sjöss är också sedan länge etablerat. Försvarsberedningen pekar i sin rapport Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) på behovet av att skapa ett övningssystem för att öva olika funktioner och framhåller att den årliga fredsfrämjande övningen i Partnerskap för fredens anda ”Nordic Peace” utgör ett exempel på sådan övningsverksamhet.

Behovet av att utveckla samarbetet med de nordiska länderna inom ramen för civil krishantering är, enligt regeringens uppfattning, stort. Ett sådant samarbete kan omfatta bl.a. erfarenhetsutbyte, men också utbyte av mera praktisk karaktär. Ett nordiskt samarbete på departemental- eller ministerienivå är under utveckling, men bör ges en mera systematiserad form. På myndighetsnivå har ett sådant samarbete pågått under ett antal år utöver räddningstjänstområdet. Värdet av ett utökat nordiskt samarbete kan inte underskattas. Ett sådant samarbete innebär dessutom att Nato- och EU-länder umgås inom ramen för det överskuggande nordiska samarbetet.

8.8 Humanitärt katastrofbistånd

I det civila försvaret finns kapacitet som kan komma till användning vid internationella hjälpinsatser under ledning av FN eller annan biståndsansvarig organisation. Regeringen har i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) redovisat sin syn på insatser i samband med humanitära katastrofer. Flera myndigheter är på olika sätt engagerade i internationell katastrof- och humanitär hjälpverksamhet. De resurser som skapas och den verksamhet som bedrivs vad gäller denna verksamhet finansieras inte över utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Statens räddningsverk har regeringens uppdrag att hålla viss beredskap för att kunna bistå vid internationella insatser och verket har också deltagit i ett flertal sådana. Statens räddningsverk har vidare utvecklat en rad s.k.

insatspaket inom ramen för denna beredskap. Insatspaketen skall kunna utnyttjas för att bl.a. stödja FN-organen med olika tjänster som sök- och räddningsstyrkor, transportteam, logistik, sambandsteam, vattenrening m.m. En viktig uppgift har varit att utveckla stödresurser till FN-organens administrativa förmåga. Enligt regeringens uppfattning bör verksamheten regelbundet följas upp och vid behov omprövas. Insatspaketen kan t.ex. behöva anpassas till förändrade behov. Detta bör ske i samråd med berört FN-organ.

8.9 Civil förtroendeskapande verksamhet

Det internationella förtroendeskapande samarbetet inom det civila krishanteringsområdet syftar bl.a. till att utveckla synsätt och grundläggande värderingar avseende såväl roll, mandat etc. som metoder och åtgärder för att kunna genomföra verksamhet på ett effektivt och förtroendegivande sätt. Detta kan dels bidra till att stärka samhörigheten länder emellan, vilket rimligen är säkerhets- och fredsfrämjande i sig, dels medverka till att stärka den praktiska förmågan att hantera olika slags hot och påfrestningar.

Även om viss försiktighet bör iakttas då det gäller att ge mötes-, kurs- och seminarieverksamhet ett egenvärde är regeringens bedömning att sådana aktiviteter, i vilka flera länder med ibland vitt skilda förutsättningar deltar och utbyter åsikter och erfarenheter på jämställd basis, kan utgöra viktiga forum för det förtroendeskapande samarbetet. Framgång i sådana aktiviteter kan bl.a. avläsas i hur djupt och snabbt länder kan uppnå samstämmighet i frågor eller förslag som upplevs som väsentliga av alla inblandade. En annan indikation på ett positivt utfall av dessa aktiviteter är att de genererar direkta kontakter och praktiskt samarbete mellan länder. Ett konkret uttryck kan erhållas genom upprättandet av olika samarbetsavtal eller andra överenskommelser om kursverksamhet, övningsutbyte eller om ömsesidigt bistånd vid t.ex. katastrofer. Icke-militära hot och risker måste beaktas och de civila aspekterna av krishantering tydliggöras. Vidare bör utvecklingen av samordning och samverkan mellan civila och militära organ intensifieras.

Förmågan att identifiera, sätta in och samordna lämpliga civila resurser i krissituationer kan utvecklas. I detta sammanhang är det väsentligt att särskilt beakta den civila personalens färdighet och förmåga. Allmänt bör en ökad satsning ske på övnings- och utbildningsverksamhet. Detta är också något som EU:s medlemsstater framhållit under vårens arbete i civilkommittén.

Det bilaterala samarbetet är en viktig form av förtroendeskapande samarbete. Ett syfte inom det civila området är att utbyta och tillgodogöra sig varandras erfarenheter för att, om så bedöms lämpligt eller önskvärt, på sikt kunna utveckla och etablera en gemensam och samordnad förmåga att hantera olika hot och påfrestningar. Ett fortgående bilateralt samarbete bidrar till att såväl personella som institutionella relationer fördjupas, vilket otvetydigt har säkerhets- och fredsfrämjande effekter.

9 En samlad syn på ledning – samhällets krishantering och ledningen av totalförsvaret

9.1 Inledning

Regeringen anmälde i propositionen Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret (prop. 2000/01:113) sin avsikt att hösten 2001 lämna en samlad redovisning om frågor som rör ledning och samordning av totalförsvaret. En sådan redovisning har tidigare efterfrågats av försvarsutskottet (bet. 2000/01:FöU9). Härutöver har Försvarsberedningen i sin senaste rapport (Ds 2001:44) redovisat sin syn på ett nytt system för samhällets krishantering och vad som i ett sådant sammanhang fordras inom ledningsområdet. Regeringen redovisar i detta kapitel sin syn på principerna för ledning inom ramen för samhällets krishantering. Kapitlet innehåller också den redovisning som försvarsutskottet har efterfrågat.

Inledningsvis vill regeringen anföra följande. Ett ledningssystem i dess vida bemärkelse består av olika komponenter, något som utvecklas i följande avsnitt. Viktiga sådana komponenter är bl.a. olika författningsmässiga bestämmelser, alltså legala grunder för att fördela beslutsbefogenheter m.m. mellan olika aktörer samt organisationsförhållanden.

För att ledning skall kunna utföras på ett effektivt sätt i allvarliga fredstida situationer krävs att det finns ändamålsenliga beslutsbefogenheter och att ledning kan ske inom ramen för befintliga och prövade organisationsstrukturer. Samtidigt bör detta harmoniera med de bestämmelser och den organisation som gäller för höjd beredskap och totalförsvarets uppgifter härvidlag.

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

Regeringen har på annan plats i denna proposition betonat vikten av att begreppet totalförsvaret fortfarande bör användas för att beteckna den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Är Sverige i krig råder högsta beredskap och totalförsvaret är då all samhällsverksamhet som skall bedrivas. Från ledningssynpunkt är detta viktigt av flera skäl som bl.a. rör behovet av klara och entydiga beslutsbefogenheter, möjligheterna att överblicka konsekvenserna av olika beslut och möjligheterna att utkräva ansvar av den som fattar beslutet i fråga. Detta motiveras ytterst av den exceptionella situation som ett krig innebär och de krav som därmed ställs på ledning och samordning av det militära och civila försvaret.

Av grundläggande betydelse är att riksdagens och regeringens befogenheter i krig är utförligt reglerade i regeringsformen. Därmed

finns klara bestämmelser för hur Försvarsmakten får sättas in om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. I förarbetena till regeringsformen anges att det måste vara regeringens sak att avgöra om angreppet statsrättsligt sett innebär att krig råder. Ett sådant avgörande innebär en rad omfattande rättsverkningar, t.ex. att ett antal fullmaktsbestämmelser blir tillämpliga.

Beträffande hävdandet av territoriell integritet i fred och under neutralitet har regeringen beslutat om en långtgående reglering av Försvarsmaktens uppgifter och befogenheter genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Likaså har riksdagen beslutat under vilka omständigheter som regeringen får sätta in Försvarsmakten för internationella uppgifter. Slutligen styr ett antal föreskrifter hur Försvarsmakten skall kunna stödja samhället vid räddningstjänst och hur Försvarsmakten kan medverka i civil verksamhet i övrigt.

Regeringen anser att sådana bestämmelser även fortsättningsvis är av grundläggande betydelse men att det kan finnas ett behov av att på enskilda områden se över vissa författningar. Regeringen har därför beslutat om en utredning om översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (dir. 2000:87). Syftet med översynen är att få ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig.

Regeringen anser som framgår av det följande att ledningssystemet för totalförsvaret med dess olika komponenter i huvudsak är utformat på ett ändamålsenligt och lämpligt sätt. En uppgift härutöver är att säkerställa att ledning vid situationer i fred och som inte faller under totalförsvarets verksamhet motsvarar de krav som föranleds av att den vidgade säkerhetssynen täcker ett helt spektrum av hot både i fred och krig. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har behandlat dessa frågor (SOU 2001:41). Nedan behandlar regeringen i korthet sin principiella syn på ledning i samband med krishantering i samhället i fred. Denna grund utgör också basen för verksamheten då begreppet totalförsvaret är tillämpligt, dvs. i krig och vid krigsfara. Därtill skall totalförsvaresresurserna kunna användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

9.2 Principer för ledning i samband med krishantering i samhället

Regeringens förslag: Funktionsindelningen inom det civila försvaret skall upphöra.

Regeringens bedömning: Ansvarsprincipen bör tillämpas och omfatta all planering av verksamhet i fred, inklusive beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap. Verksamhetens organisation och lokalisering bör så långt som möjligt överensstämja i fred och i krig.

I största möjliga utsträckning bör en kris hanteras av den nivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet.

Inom ett geografiskt område bör det finnas ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella krishanteringsåtgärder.

Förmåga till tvärssektoriell samordning vid beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bör säkerställas. Principerna för samhällets krishantering bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för ledning under höjd beredskap.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning med undantag för att utredningen föreslagit att ett nationellt krishanteringsorgan inrättas och knyts till Regeringskansliet.

Remissinstanserna: Flertalet av de inkomna remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Flera framhåller dock att det saknas en analys och en konkret beskrivning av hur länsstyrelsernas och kommunernas nya ansvar och arbetsuppgifter bör utformas. En tydligare beskrivning av länsstyrelsernas roll vid samordning med kommuner och med central myndighets åtgärder inom aktuellt län efterlyses. Många instanser påpekar även betydelsen av resurstillskott till kommunerna, för att dessa skall kunna axla sin nya roll. Flera instanser är kritiska till förslaget om ett nationellt krishanteringsorgan i Regeringskansliet.

Styrelsen för psykologiskt försvar är inte beredd att tillstyrka förslaget om samverkansansvar och bevakningsansvar förrän det blivit avsevärt mer genomarbetat avseende uppgifter och former samt tydligare avseende vilka myndigheter som bör ha bevakningsansvar och inte minst vad bevakningsansvaret omfattar och innebär.

Försvarsberedningen delar i allt väsentligt utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Erfarenheter av krisförlopp och krishantering i samhället som endast berör enstaka myndigheter eller sektorer visar att sådana situationer oftast hanteras väl. Samhällets förmåga att hantera svåra kriser som berör många samhällssektorer och som dessutom kräver en omfattande insats från den nationella nivån måste däremot stärkas.

Relativt stora förändringar av nuvarande organisation för ledning och samordning inom det civila försvaret krävs för att anpassa verksamheten

till den förändrade hotbilden. Som nämndes i avsnitt 7.3 infördes genom riksdagens beslut 1985 ett system med funktioner för planeringen av det civila försvaret. Funktionsansvaret och funktionsindelningen är alltför starkt kopplade till den hotbild som gällde då systemet infördes.

Det finns också ett behov av att precisera områdesansvariga organs roller och ansvar mot bakgrund av den nya hotbild och de nya krav som gör sig gällande. Detta gäller samtliga nivåer.

Övergripande principer

Allmänt sett skall en helhetssyn prägla samhällets satsningar och beredskapen skall byggas underifrån, dvs. utgångspunkten är de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten varefter kompletterande åtgärder vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. En samordning bör ske av åtgärder för hela hotskalan fred–krig. Nedan redovisar regeringen, i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2001:41) förslag, vissa principer som bör gälla för att uppnå en helhetssyn i hantering av en situation i kris och krig.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Det ansvar som myndigheten eller organet på detta sätt har tilldelats innebär dels att myndigheten eller organet skall svara för uppgiften i krig, dels att myndigheten eller organet i fred skall genomföra de beredskapsförberedelser som krävs för att krigsuppgiften skall kunna utföras. Ansvarsprincipen är styrande för planeringen inom det civila försvaret. Formuleringen av principen har relaterats till kriget som hotbild. Ansvarsprincipen bör dock tillämpas också på uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan utvidgning är naturlig med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som har skett på senare tid.

En tillämpning av ansvarsprincipen är *likhetsprincipen*. Likhetsprincipen är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Den kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser är dock nödvändiga. Som exempel kan nämnas att en myndighets krigsorganisation ofta förutsätter att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär. Den förändring som har skett under 1990-talet av principerna för myndigheternas gruppering vid höjd beredskap är ett exempel på hur likhetsprincipen har fått ett ökat genomslag. Under den tid då den dimensionerande hotbilden var en invasion som syftade till en ockupation av landet innebar normalplaneringen att en myndighets viktigaste delar vid mobilisering skulle bege sig till en särskild krigsuppehållsplats som i regel var belägen tiotals mil från fredsuppehållsplatsen. Dessa principer har nu övergivits till förmån för en planering som innebär att man i det längsta sitter kvar på fredsuppehållsplatsen men genomför vissa åtgärder på denna i syfte att

skapa fysiskt skydd, fungerande tele- och dataförbindelser, säker elförsörjning m.m.

Ytterligare en princip som bör tillämpas vid hanteringen av kriser i samhället kan kallas *närhetsprincipen*. Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör lyftas till högre nivåer endast om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån.

En erfarenhet från kriser under senare år är att informationshanteringen i samband med allvarliga kriser lätt lyfts till nationell nivå. Detta beror på att medierna ofta utsätter företrädare för den nationella nivån för ett starkt tryck att göra uttalanden och i vissa fall engagera sig i kriser som berör ett avgränsat område, t.ex. en kommun eller ett län. I sådana situationer är det väsentligt att den operativa hanteringen av krisen inte lyfts till fel nivå.

Strukturen för krishantering

Regeringen avser att våren 2002 återkomma till riksdagen vad avser en reformerad struktur för krishantering i samhället. Regeringen redovisar i det följande huvuddragen i denna struktur. I vissa avseenden är det fråga om att tydliggöra förhållanden som gäller redan i dag.

Strukturen för krishantering avser ett sektors- och ett områdesperspektiv. Båda perspektiven måste beaktas för att uppnå en tillräcklig förmåga att hantera kriser. Särskilt det områdesvisa perspektivet bör emellertid enligt regeringen ges en ökad tyngd.

Med *områdesansvar* menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser.

Områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället: nationell, regional och lokal nivå. Grundläggande är att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre nivå än nödvändigt. Områdesansvaret bör utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, på regional nivå av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen. Dessa organs legala och organisatoriska förutsättningar varierar dock. Områdesansvaret kommer sålunda i viss utsträckning ha olika innebörd på olika nivåer. På nationell nivå utövas områdesansvaret av regeringen. Regeringen kan i sin tur delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. Regeringskansliet bereder regeringens beslut.

Utredningen föreslår att ett krishanteringsorgan skall inrättas på nationell nivå i Sverige. Krishanteringsorganet skall under regeringen samordna de insatser som kan krävas på nationell nivå under allvarliga

kriser. Det nationella krishanteringsorganet bör organisatoriskt vara placerat inom Regeringskansliet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har liksom Försvärsberedningen framhållit att regeringens roll i den nationella krishanteringen är av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser, bl.a. när det gäller samordning i olika avseenden.

I likhet med flera remissinstanser anser dock regeringen att det inte skall inrättas något nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet i enlighet med utredningens förslag. Förslaget aktualiserar emellertid vissa frågor vad gäller krishantering inom Regeringskansliet. I sammanhanget kan nämnas att Regeringskansliets krishanteringsorganisation ses över i särskild ordning bl.a. mot bakgrund av ovan nämnda förslag.

Länsstyrelsens områdesansvar på regional nivå bör främst inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en kris. Det kan t.ex. innebära att länsstyrelsen efter överenskommelse med de kommuner och myndigheter som berörs ansvarar för information till allmänheten. Länsstyrelserna bör på regional nivå samordna planeringen beträffande kommunernas, landstingets och statliga aktörers åtgärder inför en kris samt bör ha en samordningsroll under krisen. Vidare bör länsstyrelserna följa upp kommunernas verksamhet. Länsstyrelsen bör i normalfallet inte ha direkta beslutsbefogenheter vad gäller krishantering, om inte regeringen så beslutar i enskilda fall. Om en krissituation berör flera län och en samordning behövs, bör regeringen kunna besluta att en länsstyrelse tar över samordningsuppgifterna i det geografiska område som berörs. Länsstyrelsen kan redan i dag utöva ledningsansvar i vissa situationer enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), vilket är en ordning som bör bestå. Grundregeln bör emellertid vara att kriser som berör flera länsstyrelser så långt som möjligt skall hanteras genom samverkan mellan länsstyrelserna. En länsstyrelse bör också efter förmåga kunna hjälpa och stödja en annan länsstyrelse om en kris inträffar. I detta sammanhang bör nämnas att länsstyrelserna enligt en ändring i förordning med länsstyrelseinstruktion (1997:1258) från den 1 januari 2000 skall hålla sig underrättade om händelseutvecklingen vid en svår påfrestning på samhället i fred och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas.

På lokal nivå finns myndigheter och andra organ representerade. I första hand bör områdesansvaret utövas av kommunstyrelsen. Kommunerna har i många krissituationer ett viktigt ansvar då flera av de offentliga verksamheter som berörs vid en kris bedrivs i kommunal regi, t.ex. räddningstjänst och socialtjänst. Till skillnad från länsstyrelsernas stöd enligt ovan handlar kommunernas områdesansvar sålunda om att vidta faktiska åtgärder för att minska skadeverkningarna i en krissituation. En förutsättning för att kommunerna skall kunna axla ett områdesansvar är dock att kommunerna ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation och att kommunerna ges ett vidgat planeringsansvar för sådana situationer. Detta förutsätter enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att kommunallagen och annan berörd lagstiftning ändras och kompletteras. Som jämförelse kan nämnas att ett planeringsansvar som gäller höjd beredskap redan finns enligt lagen om civilt försvar (1994:1720).

Regeringen har den 10 maj 2001 uppdragit åt en särskild utredare att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred (dir. 2001:40). Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 2001.

Krissituationer som berör flera kommuner bör ofta kunna hanteras genom samverkan mellan berörda kommuner, dvs. utan att en samordnande instans på högre nivå engageras. En sådan ordning är vanlig inom räddningstjänstområdet. Detta bör också vara huvudregeln. Erfarenheter från de allvarliga händelser som inträffat under senare år, t.ex. stora bränder eller översvämningar visar också att kommunerna har en god förmåga att hantera sådana situationer och samverka med varandra.

Andra ansvarsförhållanden som kan behöva övervägas

Enligt regeringen innebär områdesansvaret att tillgodose behovet av tvärsektoriell samordning vid allvarliga krissituationer inom ett bestämt geografiskt område. I vissa situationer finns det behov av fackmässig samordning. Denna typ av samordning saknar en entydig geografisk dimension och gäller i stället själva verksamheten oavsett på vilken plats eller nivå som denna bedrivs. Behovet av samordning genereras av starka ömsesidiga beroendeförhållanden som kan finnas mellan olika verksamhetsområden. Ett viktigt exempel på beroendeförhållanden som genererar ett behov av fackmässig samordning finns bl.a. inom den tekniska infrastrukturen. Det kan också finnas ett behov av att utgå från vissa gemensamma förutsättningar vid genomförandet av utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som engageras på olika myndigheter vid krishantering. I akuta krisförlopp kan det härutöver finnas anledning att bl.a. samordna expertstöd och rådgivning från centrala myndigheter till regionala och lokala organ.

Regeringen anser att beroendeförhållanden enligt ovan finns på olika nivåer i samhället. Inte minst gäller detta mellan centrala statliga myndigheter. Ett exempel på hur samordning inom ett aktuellt sakområde skulle kunna ske är att berörda tilldelas ett *samverkansansvar* enligt utredningens förslag.

En del av helhetssynen är att vid hantering av kriser i fred tillgodose förmåga till samordning och samverkan i samhället. Förmågan omfattar både lednings- och samordningsförmåga som i dag förekommer inom ramen för olika samhällssektors verksamheter. Härutöver skall behovet av tvärsektoriell ledning och samordning vid allvarliga krissituationer tillgodoses.

Det förbättrade säkerhetspolitiska läget har medfört att totalförsvaret har kunnat förändras i olika avseenden. Samtidigt finns ett krav på att totalförsvaret efter en viss anpassningstid skall kunna ändra sin förmåga om det säkerhetspolitiska läget förändras. Förmåga till anpassning förutsätter att totalförsvaret kan avläsa och korrekt tolka de förändringar som inträffar i landets säkerhetspolitiska situation.

Kravet på anpassningsförmåga medför att vissa myndigheter inom det civila försvaret behöver ha möjlighet att medverka i den omvärldsbevakning som krävs för att trygga anpassningsförmågan. De

behöver också upprätthålla viss kompetens som enbart är inriktad på förhållandena vid höjd beredskap. Utan dessa förutsättningar har de svårt att åstadkomma den anpassningsförmåga som krävs.

Ett sätt att försäkra sig om att berörda myndigheter har förmåga att åstadkomma erforderlig anpassning är att tilldela dem ett *bevakningsansvar*. Bevakningsansvar innebär att myndigheten skall kunna genomföra erforderlig omvärldsbevakning och upprätthålla den kompetens som krävs för att åstadkomma en anpassning och för att myndigheten i övrigt skall kunna motsvara de krav som ställs på förberedelserna inför höjd beredskap.

Regeringen föreslog i propositionen om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m. (prop. 1984/85:160) att totalförsvarets civila delar skulle indelas i samhällssektorer eller funktioner. För varje funktion skulle en ansvarig myndighet utses som i fred under regeringen har det övergripande ansvaret för att krigsorganisationen, krigsplanläggningen och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen samordnas.

Inom det civila försvaret finns således i dag på central nivå närmare 60 myndigheter som av regeringen utpekats som beredskapsmyndigheter (beredskapsförordningen 1993:242), dvs. sådana myndigheter vars verksamhet har särskilt stor betydelse för totalförsvaret och som därför skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap. Av dessa myndigheter är 15 s.k. funktionsansvariga myndigheter som var och en svarar för samordning m.m. inom någon av det civila försvarets totalt 18 funktioner.

De ovan redovisade principerna för samhällets krishantering samt de förändrade kraven på civilt försvar gör enligt regeringen att den nuvarande funktionsindelningen har förlorat sin betydelse. Nuvarande funktionsindelning föreslås därför upphöra. Vissa myndigheter måste dock även i fortsättningen ha ett ansvar som är kopplat till totalförsvaret. Ett exempel på ett sådant ansvar är det s.k. bevakningsansvar som utredningen föreslår.

9.3 Ledning och samordning av totalförsvaret

I det följande övergår regeringen till att lämna en redovisning om ledning och samordning av totalförsvaret. Redovisningen sker mot bakgrund av vad försvarsutskottet tidigare begärt i ärendet (bet. 2000/01:FöU9) och med beaktande av de grundläggande utgångspunkter för den framtida utformningen av ledningsorganisationen för totalförsvaret som utskottet redovisade i bet. 1999/2000:FöU2. Mot bakgrund av vad försvarsutskottet i dessa sammanhang har anfört och att det militära försvarets ledningsorganisation för närvarande genomgår en omfattande omstrukturering, finner regeringen det motiverat att göra nedanstående redogörelse tämligen utförlig.

Inledningsvis är det lämpligt att definiera några vanligt förekommande begrepp och uttryck i ledningssammanhang. Begreppet *ledningssystem* används i det följande som en samlingsterm för de olika beståndsdelar som behövs för att ledning skall kunna utföras. Ledningssystemet kan i denna vida bemärkelse sägas bestå av *bestämmelser*, *organisation*, *doktrin*, *personal* och *teknik*. Dessa beståndsdelar belyser samtidigt ett

ledningssystem från olika synvinklar, något som återspeglas i detta kapitel.

Andra begrepp som används i följande avsnitt är insatsledning respektive verksamhetsledning. Med *insatsledning* menas den ledning som sker inom Försvarmakten då myndigheten löser någon av sina uppgifter, nämligen att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Med *verksamhetsledning* menas hur Försvarmakten internt leder myndighetens verksamhet i fred för att producera de förband som används vid insatser, i korthet all den ledning av förvaltningskaraktär som inte är insatsledning. De regeringsbeslut som ligger till grund för Försvarmaktens ledning kallas i det följande för regeringens *styrning*.

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

9.4 Militärt försvar

9.4.1 Ledning av det militära försvaret

Regeringens bedömning: Nuvarande beslutsbefogenheter och ansvarsfördelning mellan regeringen och Försvarmakten är lämpligt fördelade och aktualiserar inte några organisatoriska reformer. Detta avser både förhållanden vid insatser med Försvarmakten i dess olika uppgifter och frågor som rör styrningen av Försvarmaktens förvaltningsmässiga verksamhet. Utvecklingen av Regeringskansliets och Försvarmaktens kapacitet att lämna underlag till regeringen bör fortsätta inom ramen för nuvarande förvaltningsprinciper.

Skälen för regeringens bedömning: I detta avsnitt redovisar regeringen bl.a. vissa formella grunder för ledningen av det militära försvaret. Dessa bestämmelser reglerar såväl regeringen som Försvarmaktens befogenheter i olika avseenden. Redovisningen är disponerad efter Försvarmaktens fyra uppgifter. Härutöver redovisas vissa grunder för regeringens styrning av Försvarmakten.

Försvarmakten är en myndighet som lyder under regeringen. Försvarmaktens uppgifter och organisation regleras genom myndighetens instruktion. Årligen beslutar regeringen om resurstilldelning, beredskapskrav, styrning och åiterrapportering av Försvarmaktens verksamhet m.m. i regleringsbrev. Härutöver

tillkommer en stor mängd regeringsbeslut i olika frågor. Ett exempel av insatsledningskaraktär är regeringsbeslut om Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser. En annan typ av beslut som är viktigt både för Försvarsmaktens insatsledning och verksamhetsledning är utnämning och placering av högre chefer inom myndigheten. En tredje typ av beslut rör inriktning av Försvarsmaktens militärstrategiska och operativa planering.

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

I 10 kap. 9 § regeringsformen regleras kompetensfördelningen mellan regering och riksdag bl.a. när det gäller befogenheter att insätta Försvarsmakten i strid. Härutöver innehåller regeringsformen särskilda bestämmelser om krig och krigsfara. Därmed finns i regeringsformen och i annan lag, t.ex. lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, en utförlig reglering av de författningsmässiga villkoren för när regeringen får insätta Försvarsmakten. Regeringen kan inom dessa ramar vid varje givet tillfälle mycket snabbt fatta beslut om så skulle vara nödvändigt.

Försvara Sverige mot väpnat angrepp

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Förklaring om att Sverige är i krig får, utom vid väpnat angrepp, inte ges utan riksdagens medgivande. Regeringsformen anger vidare att vissa ärenden kan avgöras av chefen för Försvarsdepartementet under statsministerns överinseende. Sådana ärenden anges i lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden och omfattar bl.a. föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering samt totalförsvarspliktiga och reservofficerares inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten.

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

Regeringen kan härutöver besluta om villkor för Försvarsmaktens uppträdande, t.ex. regler för enskilda förbands verksamhet, i den utsträckning regeringen finner det lämpligt i varje särskild situation. En utgångspunkt är dock att inte lämna mer detaljerade instruktioner än nödvändigt.

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår att regeringen får bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Sådana bemyndiganden återfinns i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Förordningen omfattar därmed i förväg beslutade regler för ingripanden vid dessa situationer. Normalt förekommande verksamhet inom ramen för uppgiften att hävda vår territoriella integritet leds således av Försvarsmakten med stöd av andra myndigheter utan att regeringsbeslut behöver fattas i det enskilda fallet. Det bör understrykas att IKFN-förordningen innebär omfattande befogenheter för Försvarsmakten att hävda den territoriella integriteten fram till dess att Sverige kommer i krig, då förordningen upphör att gälla. Exempelvis skall enligt 9 § vapenmakt utan föregående varning tillgripas om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg.

Regeringen vill peka på att det i sak kan vara svårt att avgöra när en situation övergår från att vara en allvarlig kränkning av territoriell integritet till att utgöra början på ett väpnat angrepp. Detta är dock knappast något nytt förhållande, då inledningsskedena till väpnade konflikter många gånger varit svåra att bedöma och inkluderat åtgärder av diversionsförband, psykologisk krigföring, ledningskrigföring samt sabotage och annan kriminell verksamhet. Nya metoder för subversiv verksamhet och s.k. assymetrisk krigföring har i sin tur följts av motsvarande utveckling av motmedel. Emellertid kan teknikutvecklingen göra att denna problematik under en period accentureras, t.ex. genom nya möjligheter till informationsoperationer och ledningskrigföring och det faktum att hot kan riktas mot en stat i sådana former att det kan vara svårt att avgöra vem som är angripare. Vid sådana situationer och i de inledande skeendena till ett väpnat angrepp torde därmed höga krav behöva ställas på bl.a. polisens verksamhet, respektive samarbetet mellan polisen och Försvarsmakten m.fl. myndigheter. Det är sedan regeringens uppgift att avgöra när en kränkning av territoriell integritet i någon form trappas upp och övergår till ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen har i sin senaste säkerhetspolitiska rapport (Ds 2001:14) bl.a. behandlat folkrättsliga aspekter på informationskrigföring, en fråga som kan vara av särskilt intresse i sådana situationer och utgöra en ytterligare komplicerande faktor.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Enligt lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands kan regeringen efter begäran av FN eller beslut som fattats av OSSE ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. För att ställa en väpnad styrka till förfogande för en insats med fredsframtvängande inslag, krävs däremot beslut av riksdagen vilket också kan ange de ramar som skall gälla för insatsen. Därefter fattar

regeringen beslut om Försvarsmaktens deltagande och villkoren för detta i enlighet med riksdagens beslut. Som ett led i strävan att förkorta tiden fram till dess att en styrka kan vara på plats, har regeringen bemyndigat Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att besluta om anvisningar för att Försvarsmakten ska kunna planera och vidta förberedelser för framtida internationella insatser.

Såväl riksdagen som regeringen har betonat vikten av att förkorta tiden från det att behovet av en internationell insats uppstår till dess att förbanden är på plats och kan lösa sina uppgifter. En svensk insats kan dock först ske under förutsättning av att det finns ett relevant mandat enligt ovan. Inväntandet av ett sådant mandat är då ett tidsmoment som måste accepteras. En viktig del som vi själva kan påverka är dock att regeringens och riksdagens beslut om en svensk internationell insats bereds så snabbt som möjligt. De formella möjligheterna för en snabb beredning och ett snabbt beslutsfattande är goda både inom Regeringskansliet och i riksdagen, men förutsätter samtidigt en enighet i sak om lämpligheten av den aktuella insatsen. Förutsättningar för snabba insatser bygger också på att finansieringen av en ny insats är klar och att förbandet har den beredskap och det personalförsörjningsläge som gör att förbandet snabbt kan vara på plats.

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

Stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred m.m.

Försvarsmaktens resurser skall kunna användas för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Vidare skall Försvarsmakten under vissa förutsättningar kunna lämna stöd till andra myndigheter i deras ordinarie verksamhet. Regeringen har beslutat om de villkor som gäller för att Försvarsmakten ska kunna delta i sådan verksamhet genom förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om när Försvarsmakten ska kunna utföra transport med helikopter åt sjukvårdshuvudmän samt under vilka omständigheter Försvarsmakten får ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning. Regeringen fattade hösten 2000 beslut om direktiv för en översyn av Försvarsmaktens stöd till andra

myndigheter m.m. (dir. 2000:87). Syftet med översynen är att få ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som ska prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig.

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

Regeringens styrning av Försvarsmakten

Försvarsutskottet har i bet. 1999/2000:FöU2 anført att den nuvarande gränsdragningen mellan regeringens och Försvarsmaktens ansvar borde granskas, t.ex. i fråga om ekonomisk planering, beslut om verksamhetsinriktning och materielförsörjning. Utskottet har även berört frågan i bet. 2000/01:FöU9. Med anledning av detta och i frågor som gäller regeringens styrning av Försvarsmakten i allmänhet vill regeringen anföra följande.

Regeringen styr Försvarsmaktens reguljära fredstida verksamhet genom regeringsbeslut, t.ex. årliga regleringsbrev. Regeringens beslut har, som fallet är även gentemot andra myndigheter, karaktären av mål- och resultatstyrning. På detta sätt regleras ekonomiska ramar för verksamheten, vad myndigheten skall uppnå och, i förekommande fall, hur detta skall uppnås. Denna styrning syftar ytterst till att så effektivt som möjligt producera de förband och den beredskap som krävs för att Försvarsmakten skall kunna lösa sina uppgifter. Regeringens beslut bereds av Regeringskansliet med Försvarsdepartementet som huvudansvarigt departement. Regeringens kollektiva beslutsfattande och den gemensamma beredning som ofta föregår detta ger den legitimitet och den allsidiga behandling som behövs.

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

Regeringsformen ger vidare en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra Försvarsmakten så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Myndighetens chef skall i överensstämmelse med detta se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet. Detta gäller inte minst vid internationell

verksamhet inklusive verksamhet föranledd av Sveriges medlemskap i EU. Försvarsmakten har dock som förvaltningsmyndighet i allmänhet en självständighet gentemot regeringen när det gäller att i särskilda fall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller rör tillämpning av lag.

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

Regeringskansliets förmåga att bereda ärenden som rör inriktningen av Försvarsmaktens militärstrategiska planering, anpassningsplanering och underrättelsetjänst har på senare tid förstärkts. Förekomsten av olika linjeenheter och sekretariat som alla deltar i dialogen med Försvarsmakten fordrar samtidigt en koordinering av kontakterna mellan Regeringskansliet och Försvarsmaktens högkvarter. På motsvarande sätt behöver Försvarsmaktens högkvarter vara organiserat, inte bara för att lösa de interna uppgifterna, utan även för att kunna lämna den typ av välavvägda underlag som behövs för att regeringen ska kunna inrikta myndighetens verksamhet.

Som ovan angivits har försvarsutskottet anfört att gränsdragningen mellan regeringens och Försvarsmaktens ansvar borde granskas. De exempel som utskottet ger handlar om regeringens styrning av Försvarsmaktens verksamhetsledning. Det som aktualiserat frågan är enligt utskottet beredningen 1999 av Försvarsmaktens grundorganisation, där utredningsarbetet ägde rum i en arbetsgrupp med representation ur Försvarsdepartementet och Högkvarteret. Regeringen vill i denna fråga anföra följande.

Arbetsgrupper inom Regeringskansliet med representation ur både departement och myndigheter är en gängse form för att bereda mer omfattande frågor. Arbetsformen är ofta ändamålsenlig när det i beredningen av en komplex fråga finns ett behov av att tillföra sakkunskap från olika specialområden. Beträffande arbetsgruppen för Försvarsmaktens grundorganisation fattade regeringen 1999 beslut om riktlinjerna för arbetets bedrivande. Efter fullgjord uppgift överlämnade arbetsgruppen sin rapport till regeringen varefter beredning i Regeringskansliet vidtog på sedvanligt sätt. Regeringens slutliga förslag till riksdagen i frågan lämnades därefter i prop. 1999/2000:30. Enligt regeringens bedömning utgjorde arbetsgruppen en lämplig arbetsform för den aktuella frågan och det kommer sannolikt även framgent att finnas ett behov av att under motsvarande former bereda komplexa frågor.

Regeringen anser däremot inte att förhållanden inom säkerhets- och försvarspolitikens område föranleder förvaltningspolitiska förändringar innebärande att t.ex. delar av Regeringskansliet och Högkvarteret skulle

integreras i samma myndighet. Inte heller anser regeringen att det är aktuellt att ändra beslutsbefogenheterna mellan regeringen och Försvarmakten. Regeringen vill i sammanhanget framhålla att Regeringskansliets kapacitet att lämna underlag till regeringens beslut utvecklas kontinuerligt genom att utvärdera och utveckla lednings- och styrformer, tydliggöra praxis i relationen till myndigheterna och därmed utnyttja de möjligheter för styrning och uppföljning som finns.

Regeringens, Regeringskansliets och Högkvarterets organisation vid insatser med Försvarmakten

En särskild fråga rör regeringens och Regeringskansliets verksamhet vid insatser med Försvarmakten i fred och under höjd beredskap. I dessa fall övergår ju regeringens styrning från inriktning av Försvarmaktens verksamhetsledning till att sätta in Försvarmakten i enlighet med myndighetens uppgifter. Regeringen vill i detta sammanhang anföra följande.

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

Förberedelser för ledning under höjd beredskap sker bl.a. inom ramen för den s.k. särskilda planläggningen. Denna omfattar bl.a. frågor om organisation, arbetsformer och lokalisering av riksledningen under höjd beredskap. Den särskilda planläggningen har nyligen varit under översyn och verksamheten är av naturliga skäl sekretessbelagd. Även krigsorganiseringen av Försvarmaktens centrala ledning är föremål för översyn.

Generellt kan dock sägas att regeringen även i detta fall har möjlighet att organisera regeringsarbetet och departementsorganisationen inom Regeringskansliet på mest lämpliga sätt i den enskilda situationen. Strävan är dock att så långt som möjligt bibehålla ordinarie organisation och rutiner även under mer krävande händelser och arbetsformer. Under höjd beredskap kan Regeringskansliets beredningskapacitet förstärkas med militär personal på den nivå som behövs. Detta kan även inkludera en fysisk samgruppering av delar av Regeringskansliet och Högkvarteret. I vissa lägen kan detta innebära att regeringen och den högsta militära ledningen befinner sig på samma plats.

En fråga härutöver gäller hur de organisatoriska relationerna mellan Försvarmakten och Regeringskansliet bör utformas för att säkerställa att Regeringskansliets beredningskapacitet och underlagsbehov tillgodoses vid mer krävande insatser med Försvarmakten i fred. Det kan t.ex. gälla mer omfattande internationella insatser eller allvarliga kränkningar av

territoriell integritet. En viktig uppgift i samband med kommande översyner av Regeringskansliets (Försvarsdepartementets) och Högkvarterets organisation är sålunda att beakta denna typ av frågor.

Prop. 2001/02:10

9.4.2 Ledning inom Försvarmakten

Regeringens förslag: Beslutet om lokaliseringen av Operativa insatsledningen till Täby/Näsby skall upphävas och att regeringen skall besluta om organisationsenhetens lokalisering.

Regeringens bedömning: Den av riksdagen beslutade omorganisationen av Försvarmaktens ledningsorganisation genomförs som planerat. Arbetet med att förbättra avvägningsfunktionen inom Försvarmaktens högkvarter bör fortsätta. Tillkomsten av en strategiledning inom Högkvarteret har förbättrat dessa möjligheter, men det är viktigt att planerings-, uppföljnings- och avvägningsprocesser fortlöpande utvecklas och förstärks.

Skälen för regeringens förslag: På regeringens förslag beslutade riksdagen våren 2001 att Operativa insatsledningen skall lokaliseras till Täby/Näsby park (prop. 2000/01:113, bet. 2000/01:FöU9, rskr. 2000/01:214).

Den 11 september 2001 utsattes USA för ett omfattande terroristangrepp. Attacken belyser sårbarheten i konventionella byggnader samt riskerna för de människor som har sina arbetsplatser eller bostäder i anslutning till en angripares mål. Mot bl.a. denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att, innan byggnationen för Operativa insatsledningen påbörjas i Täby/Näsby park, utreda ytterligare lokaliseringalternativ. En sådan utredning bör även inkludera alternativ som inte var aktuella vid tidpunkten för riksdagens beslut om lokaliseringen till Täby/Näsby park. Sålunda bör bl.a. lokaler som blivit lediga efter beslutstidpunkten övervägas i detta sammanhang. Som regeringen i tidigare sammanhang anfört, bör Operativa insatsledningen lokaliseras i närheten av rikets högsta ledning och Försvarmaktens högkvarter.

Det är angeläget att Operativa insatsledningen snarast kan verka samlat från en gemensam plats. Det bör därför vara en uppgift för regeringen att besluta om Operativa insatsledningens lokalisering.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

I det följande övergår regeringen till att redovisa den närmare utformningen av Försvarmaktens ledningsorganisation m.m. Redovisningen kompletterar och sammanfattar den redovisning som regeringen tidigare lämnat i prop. 1999/2000:97 Vissa organisatoriska

frågor inom Försvarmakten m.m. samt prop. 2000/01:113 Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m. Prop. 2001/02:10

Försvarmaktens ledningsorganisation har under de senaste åren genomgått en stor förändring. Reformeringen av ledningsorganisationen har utgjort en nödvändig del i ominriktningen av det militära försvaret. Detta innebär att utgångspunkterna och formerna för ledningsorganisationen ändras från den tidigare inriktningen mot invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret för framtida bredare och mer komplexa hotbilder.

Försvarsberedningen redovisade våren 1999 sin syn på hur den militära ledningsorganisationen borde förändras (Ds 1999:2). Mot denna bakgrund utarbetades samma år ett förslag till principiell utformning av den militära ledningsorganisationen, vilket låg till grund för regeringens proposition hösten 1999 (prop. 1999/2000:30). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Den nya ledningsorganisationen för Försvarmakten består sedan 2000 av ett högkvarter, en operativ insatsledning samt fyra militärdistrikt.

Organisationsförändringen innebär en minskning av antalet ledningsnivåer från fyra till tre och en minskning av antalet staber från tjugosju till sex. Vissa organisationsförändringar genomfördes även i Hökvarterets organisation. Sålunda organiserades strategiledningen genom att planeringsstaben och operationsledningen slogs ihop. Försvarmakten fick i denna bemärkelse därmed en koncernledning.

En mindre och mer koncentrerad ledningsorganisation är till del en konsekvens av den beslutade insats- och grundorganisationen i termer av bemanning och ekonomiska ramar. I sin tur ställer detta krav på ett mer effektivt utnyttjande av den tillgängliga kompetensen. Ledningsorganisationen måste övas, prövas och utvecklas för att på ett bättre sätt svara mot både dagens och morgondagens krav. Enligt regeringens mening är ledning inom det militära försvaret sålunda ingen statisk verksamhet, utan något som förändras i takt med att nya erfarenheter vinnas och ledningsprinciper utvecklas. Detta måste också prägla ledningsorganisationens utformning.

Organisation och ansvarsförhållanden

Som regeringen redovisade i prop. 1999/2000:30 består Försvarmakten av två delvis överlappande delar. Den ena är insatsorganisationen, den andra är grundorganisationen. Försvarmakten stöds av andra myndigheter, främst s.k. totalförsvargemensamma myndigheter. Förhållandet mellan insatsorganisationen och grundorganisationen samt de totalförsvargemensamma myndigheterna beskrivs schematiskt i bilden nedan.

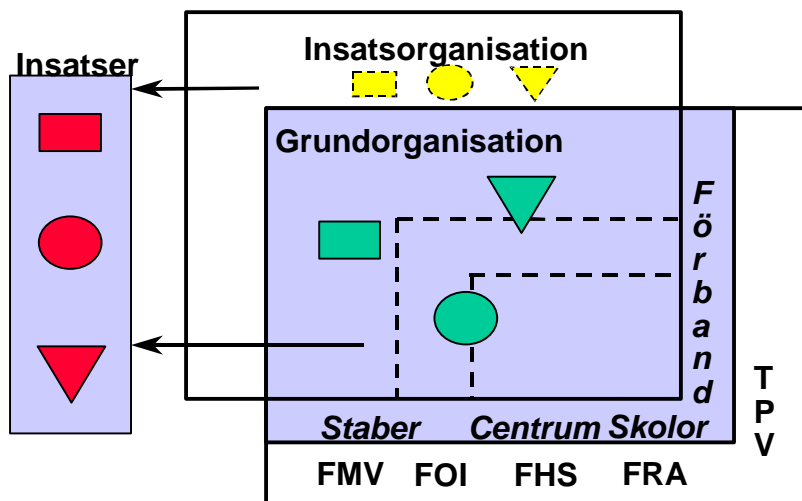
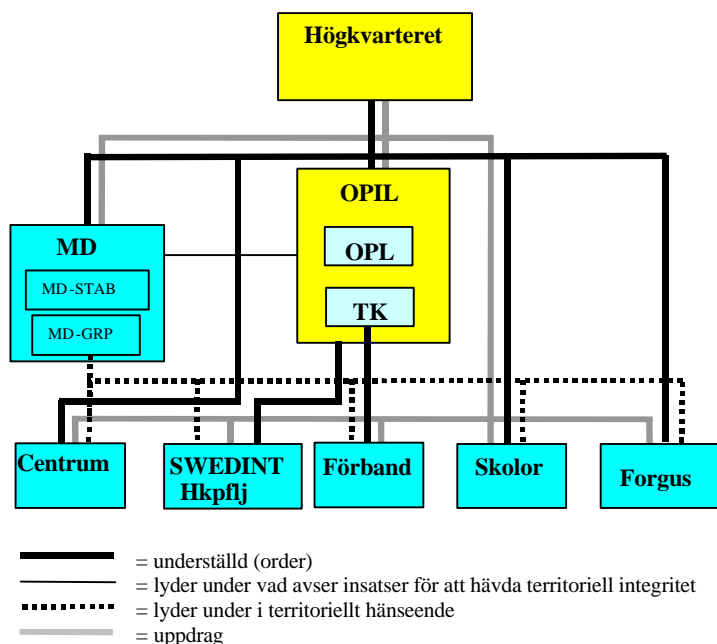


Bild: Förhållandet mellan Försvarsmaktens insats- och grundorganisation samt totalförsvarsgemensamma myndigheter. Rektangel markerar arméförband, cirkel markerar marinförband och triangel markerar flygförband.

Insatsorganisationen består av krigsförband (operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor) vars utformning styrs av den operativa förmåga och de kompetenser som riksdagen och regeringen har beslutat. Insatsorganisationens förband används i högre beredskapsnivåer för insatser inom och utom Sveriges gränser. Insatsorganisationens förband utgör grunden för de förband som genomför fredsfrämjande insatser utomlands. Insatsorganisationens resurser (materiel och anställd personal) används även inom ramen för grundorganisationens verksamhet, t.ex. för utbildning och för insatser vid hävdande av territoriell integritet m.m.

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



Förkortningar: Operativa insatsledningen (OPIL), operationsledningen (OPL), taktiskt kommando (TK), militärdistrikt (MD), Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet (SWEDINT), Försvarsmaktens helikopterflottilj (Hkpflj), Projektet för utvecklingen av Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet (Forgus).

Försvarsmakten leds av en chef som benämns överbefälhavare. Försvarsmakten är en myndighet under regeringen och myndighetschefen är alltså ansvarig inför regeringen i såväl fred som i krig.

Myndighetsledningen med Högkvarteret och Operativa insatsledningen utgör Försvarsmaktens centrala ledningsnivå. Myndighetsledningen beslutar på militärstrategisk nivå och beslutar om de försvarsförberedelser som krävs i form av utveckling, vidmakthållande och avveckling av förband, funktioner och övriga resurser. Ett exempel på en central uppgift för myndighetsledningen är därmed att avväga mellan å ena sidan de övergripande kraven på insatsorganisationens styrka, sammansättning, beredskap och uthållighet och å andra sidan hur grundorganisationens resurser skall fördelas för att så långt det är möjligt uppfylla dessa krav.

Myndighetsledningens resurs för att genomföra dessa avvägningar är Högkvarteret och däri ingående ledningar. Inom Högkvarteret finns således enheter för strategiledning, krigsförbandsledning, grundorganisationsledning, underrättelse- och säkerhetstjänst, personal etc. Från Högkvarteret leds därmed även utveckling, vidmakthållande och avveckling av insatsorganisationens krigsförband. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att den strävan att förbättra avvägningfunktionen inom Försvarsmaktens högkvarter visavi stridskrafternas utveckling, något som präglat senare års reformer av Försvarsmaktens ledningsorganisation, bör fortsätta. Tillkomsten av en strategiledning inom Högkvarteret har enligt regeringens mening förbättrat dessa möjligheter, men det är viktigt att planerings-, uppföljnings- och avvägningsprocesser fortlöpande utvecklas och förstärks.

De principiella grunderna för hur insatsledning inom Försvarmakten bedrivs finns samlat i Försvarmaktens ledningsdoktrin. I denna ingår särskilda styrdokument, t.ex. Försvarmaktens grundsyn ledning, som dokumenterar den viktigaste fackkunskapen och erfarenheten som utformningen av Försvarmaktens ledningssystem vilar på. Ledningsdoktrinen ger därmed vägledning för hur insatsledning på olika nivåer skall gå till och den utvecklas kontinuerligt i takt med att ny kunskap och nya erfarenheter vinnas. Viktiga inslag i denna process är bl.a. erfarenheter från övningar och internationella insatser.

Försvarmaktens ledningsorganisation är utformad för att kunna leda insatsorganisationen mot de krav på operativ förmåga i olika avseenden som riksdagen beslutar. Utöver denna operativa förmåga skall kompetens finnas i ledningsorganisationen för att bl.a. kunna leda väpnad strid i högre förband.

Insatsledning innebär att leda förband ur insatsorganisationen när denna löser någon av Försvarmaktens uppgifter: försvar mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, genomföra internationella fredsfrämjande insatser samt stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Insatsledning sker samtidigt på olika nivåer beroende på insatsens komplexitet och storlek. Inom Försvarmakten används tre nivåer för att ange olika typer av insatsledning: militärstrategisk, operativ och taktisk.

Militärstrategisk, operativ och taktisk ledning har generellt sett olika karaktär avseende syfte, användning av resurser samt utsträckning i tid och rum. Militärstrategisk ledning är av övergripande karaktär och avser insatsledning som, i enlighet med vad regeringen och riksdagen beslutat, fördelar militära resurser till militära operationer samt ger tillhörande riktlinjer och ramar. Operativ ledning avser insatsledning, normalt av större omfattning, som kännetecknas av en omfattande samordning av och integration mellan olika slag av stridskrafter: operationer. Operativ ledning utgör härvid länken mellan militärstrategisk ledning och taktisk ledning. Taktisk ledning innebär insatsledning av mindre omfattning och enskilda strider, vilka således är mer avgränsade till tid och rum än operationer.

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

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

Operativ och taktisk ledning utövas av Operativa insatsledningen som är underställd Högkvarteret. I denna ingår en operationsledning och tre taktiska kommandon (armé, marin och flygvapen). Armé-, marin- och flygvapenförband är underställda respektive kommandochef i fred, kris och krig. Gemensamma resurser som t. ex. helikopterförband är direkt underställda chefen för Operativa insatsledningen. Operativ ledning utövas av operationsledningen inom Operativa insatsledningen. Taktisk ledning utövas av Operativa insatsledningens taktiska kommandon.

För att underlätta samordning kommer hela Operativa insatsledningen enligt riksdagens beslut att samgrupperas på en gemensam stabsplats. Genom en samlokalisering av den operativa och taktiska ledningsnivån skapas också goda förutsättningar för att utveckla ledningsdoktrinen, både i försvarsmaktsgemensamma och stridskraftsspecifika frågor.

Både operationsledningen och de taktiska kommandona skall ha nödvändig kapacitet för att kunna avdela rörliga insatsledningar för framskjuten ledning inom ett operationsområde.

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

Uppgifterna för militärdistriktet skiljer sig sålunda åt jämfört med Operativa insatsledningen, både till karaktären och omfattningen. De fyra militärdistrikten består av militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper. Varje militärdistrikt omfattar ett antal län. Militärdistriktsstaberna är lokaliserade till Göteborg, Visby, Strängnäs och Boden och varje län har minst en militärdistriktsgrupp. Militärdistriktet är underställda Högkvarteret som ansvarar för inriktning och samordning av militärdistriktet, fördelning av resurser samt central samverkan med myndigheter inom det civila försvaret. Inom militärdistriktet kan förband och skolor ha territoriella uppgifter under militärdistriktets ledning, t.ex. bevakningsuppgifter eller att vara beredd att lämna stöd till samhället vid räddningstjänstinsatser m.m. I Stockholm, Göteborg och Malmö organiseras avdelningar vid militärdistriktsstaberna som en särskild resurs för territoriell ledning i storstadsområdena.

Militärdistriktsgrupperna utgör en utlokaliserad del av respektive militärdistriktsstab. Militärdistriktsgruppernas uppgifter är främst att bedriva totalförsvarsamverkan på lokal nivå samt att utbilda, vidmakthålla och utveckla hemvärnet samt stödja de frivilliga försvarsorganisationerna. Genom att arbetsfördelningen mellan militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper anpassas efter regionala förhållanden skapas en ökad flexibilitet och förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av militärdistriktets resurser över hela regionen. En viktig uppgift för militärdistriktet är härutöver att leda planering och genomförande av mobilisering inom militärdistriktet. Militärdistriktet leder och samordnar också den militära säkerhetstjänsten inom respektive militärdistrikt.

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

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

Inom verksamhetsledningen är uppdragssystemet Försvarsmaktens metod för att omsätta regeringens mål- och resultatstyrning enligt vad som framgår av det årliga regleringsbrevet. Uppdragssystemet omfattar därmed utbildningsverksamhet, materielanskaffning, forskning, övningar m.m. Uppdragen för Försvarsmaktens olika delar föregås av ett omfattande planeringsarbete inom Högkvarterets olika enheter och som bygger på det underlag som i tidigare faser av planeringsarbetet lämnats av bl.a. de taktiska kommandona och olika förband. Uppdragen riktas från Högkvarteret till underställda organisationsenheter, t.ex. regementen, flottiljer och skolor. Till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna, t.ex. Försvarets materielverk, lämnar Försvarsmakten s.k. beställningar.

I uppdragen anges uppgifter med mål och krav på resultat, vilka resurser som disponeras, krav på resultatredovisning samt, vid behov, de handlingsregler som skall styra genomförandet av uppdraget. Uppdrag skall vara finansierade och balans skall föreligga mellan uppgifts- och resursdelen i uppdraget.

Organisationsenheterna får inom ramen för de fastställda uppdragen besluta hur ekonomiska medel skall disponeras samt om inkallelse av personal till den egna enheten. De får besluta om omfördelning av resurser inom och mellan uppdrag inom den egna enheten. Målen i uppdragen får därvid inte ändras. Omfördelning mellan uppdrag skall anmälas till Högkvarteret som beslutar i frågan.

Operativa insatsledningen skall på uppdrag av Högkvarteret samordna genomförandet av verksamheten vid förbanden, främst vad avser övningar. Sådana uppdrag till Operativa insatsledningen kan även omfatta annan verksamhet än övningar, i syfte att nå en så rationell och resurssnål verksamhet som möjligt och så att inte onödiga friktioner sker i genomförandet. Genomförande av uppdrag kan också kräva samordning

mellan organisationsenheter på olika nivåer, i syfte att så rationellt som möjligt nå de i uppdragen fastställda målen och kraven på resultat.

Riksrevisionsverket har i sin årliga revisionsrapport riktat kritik mot Försvarmakten vad avser brister i styrning och kontroll av verksamheten samt bristfällig prognosverksamhet. Med anledning av detta uppdrog regeringen i mars 2001 åt Ekonomistyrningsverket att identifiera problemen och dess orsaker samt utarbeta förslag till åtgärder som bör vidtas för att säkerställa Försvarmaktens kontroll över ekonomin. Den 31 maj uppdrog regeringen åt Försvarmakten att i samverkan med Ekonomistyrningsverket genomföra de av verket föreslagna förbättringsåtgärderna.

9.4.3 Personal i Försvarmaktens ledningsorganisation

Jämfört med läget före 1 juli 2000 kommer den av riksdagen beslutade insats- och grundorganisationen medföra att antalet befattningar i Försvarmaktens ledningsorganisation i stort halveras. Personalstyrkan i den fredstida ledningsorganisationen motsvarar därmed det behov som finns för att kunna leda begränsade insatser i fredstid och det behov som verksamhetsledningen inom Försvarmakten ställer. Vid högre beredskapsnivåer behöver ledningsorganisationen förstärkas med krigsplacerade yrkes- och reservofficerare samt totalförsvarspliktiga. En anpassningsperiod kommer under ett flertal år att kräva en omfattande ny- och kompletteringsutbildning av officerare för ledningsorganisationens behov.

Tjänstgöringen inom grundorganisationen bör så långt som möjligt tillgodose möjligheterna för officerare att göra en s.k. regional karriär.

Det militära försvarets ledning är i hög grad beroende av att personal med rätt kompetens finns i den utsträckning som behövs. Den ominriktning som enligt riksdagens och regeringens beslut nu genomförs inom Försvarmakten innebär att väsentligt färre personer kan tjänstgöra inom ledningsorganisationen än vad som tidigare varit fallet. Fram till 2005 kommer personalstyrkan i ledningsorganisationen därigenom i stort att halveras. Detta ställer höga krav på att utnyttja tillgänglig kompetens så effektivt som möjligt.

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

Bemanningen av och beredskapstiden för de staber och förband som skall finnas inom ledningsorganisationen regleras genom olika beredskapskrav. För att vid ett försämrat omvärldsläge kunna förstärka förbandens kvalitet och kvantitet, krävs att Försvarmakten kan utbilda personal och inneha sådan kompetens att verksamheten kan uppnå den förmåga som behövs för att möta en framväxande krissituation. Denna

anpassning sker främst genom inkallelse av reservofficerare och totalförsvarspliktig personal som, tillsammans med yrkesofficerare, genomför kompletterande utbildning. Regeringen vill understryka att inkallelse av reservofficerare och totalförsvarspliktiga sålunda fortfarande är en viktig del av ledningsorganisationens personalförsörjning i högre beredskapsnivåer. För att kunna möta ett storskaligt väpnat angrepp krävs härutöver en tillväxt av hela organisationen utsträckt över ett antal år. Under denna tid kan officerare och annan personal nyutbildas och placeras i de nya enheter som successivt tillförs under en tillväxtperiod.

Under 2000 och 2001 har Försvarsmakten genomfört en översyn av vissa personalförsörjningsfrågor m.m. inom myndighetens centrala ledning. Resultatet av översynen är bl.a. att antalet militära befattningar inom den centrala ledningen reduceras med ca 140 och att vissa tjänster som hittills funnits inom Mälardalsområdet bedöms kunna överföras till verksamhetsorter i södra och norra Sverige. Efter att dessa åtgärder genomförts bedömer Försvarsmakten att upp till hälften av alla tjänster för högre officerare kan komma att finnas utanför Mälardalsområdet, dock med variationer mellan armé-, marin- och flygstriidskrafterna. Försvarsmakten bedömer därmed att det utifrån rådande förutsättningar finns godtagbara möjligheter för officerare att göra en s.k. regional karriär. Regeringen vill betona vikten av att arbetet med att skapa bättre förutsättningar för en s.k. regional karriär och därmed bidra till en väl fungerande personalförsörjning inom Försvarsmakten fortsätter.

9.4.4 Tekniskt ledningsstöd

En insatsorganisation med ett begränsat antal operativa insatsförband understryker vikten av att genom teknikutvecklingen ge ledningsorganisationen ett kvalificerat ledningsstöd. Ledningssystemets tekniska del utgör därmed en av grundförutsättningarna för ett nätverksorienterat försvar.

Med en minskad förbandsvolym ökar vikten av att ha en omvärldsuppfattning som möjliggör att det militära försvaret skall kunna vara på rätt plats och i rätt tid med rätt resurser. Ett sätt att underlätta detta är att ta i anspråk den teknikutveckling som kan förutses avseende ledningsstöd. Nedan informerar regeringen i korthet för utvecklingsarbetet på detta område. Vad gäller teknikutvecklingsfrågor i allmänhet hänvisar regeringen till kapitel 15 i denna proposition.

Ett arbete med ledningssystemets tekniska del har inletts inom Försvarsmakten. Målet med arbetet är att tekniskt lägga grunden för ett nätverksorienterat försvar.

För att skapa en struktur av tekniska system som tillsammans bildar ett sammanhållet ledningssystem behövs en gemensam beskrivning av hur olika funktioner inom Försvarsmakten genomför ledning, systemutformning och vilka tekniska lösningar som får användas. Denna beskrivning omfattar alla organisatoriska nivåer i ledningssystemet och behandlar ledning från datainhämtning (genom sensorer, databaser etc.) via telekommunikation, databehandling (bl.a. data- och

informationsfusion), beslutsstödssystem, lägesbilder samt order- och rapportssystem till förband och vapensystem.

Ett sammanhållet ledningssystem kommer ur teknisk synpunkt att kräva att många befintliga och planerade materielsystem anpassas till Försvarens tekniska arkitektur. För vissa materielsystem kommer utvecklingen av ledningssystemets tekniska del att innebära att den funktion som materielsystemet idag löser istället kan komma att lösas av andra befintliga eller framtida materielsystem. Regeringen vill i detta sammanhang understryka vikten av att nya materielsystem görs interoperabla mellan olika ledningsnivåer och stridskrafter såväl nationellt som internationellt. Militära system bör även kunna möjliggöra en effektiv och på modern teknik baserad kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersökning av försvunna personer.

En av grunderna för utformningen av ledningssystemets tekniska del är att förbättra lägesuppfattningen, förmågan att upptäcka mål och att utföra bekämpning av mål i en svår insatsmiljö, inte minst präglad av telekrigshot. Detta ställer höga krav på de framtida sensor-, kommunikations- och datafusionssystemen. För att möjliggöra snabbare och effektivare ledning i alla Försvarens uppgifter och samtidigt klara personalreduktioner krävs att Försvaret efterhand inför automatiska funktioner för informationsfusion avseende bl.a. stöd för underrättelsetjänst, logistikledning och förbandsuppföljning. Inom detta område krävs omfattande forskning samt studie- och teknikutvecklingsverksamhet.

Stora mängder av information och kortare reaktionstider innebär en risk för att användarna kan få svårigheter att sova i informationsflödet. Ett viktigt utvecklingsområde är därför hur ledningsplatser och ledningsstöd skall utformas. För att kontinuerligt engagera ledningspersonalen i utvecklingsprocessen kommer ett ledningslaboratorium att skapas vid Operativa insatsledningen, där samma personal som använder driftsatta system också kontinuerligt deltar i utvecklingen av ledningsdemonstratorer. Ledningssystemets tekniska förutsättningar bygger alltså dels på befintliga ledningscentraler som bl.a. finns vid Operativa insatsledningen, dels på ledningslaboratorier enligt ovan och slutligen på det långsiktiga forsknings- och studiearbete som bedrivs inom Försvaret, vissa totalförsvargemensamma myndigheter och inom industrin. Erfarenheterna från forsknings- och studiearbetet överförs därmed efter hand till ledningsorganisationen för att på så sätt bidra till den kontinuerliga process som bör känneteckna dess utveckling.

9.5 Civilt försvar

9.5.1 Det civila försvarets ledningsstruktur – samordning och samverkan

Regeringens bedömning: Med den fredstida krishanteringsförmågan som grund bör lednings- och samordningsförmågan för höjd beredskap utvecklas med hänsyn till de krav som ställs i nuvarande omvärldsläge och mot bakgrund av möjligheterna till anpassning i ett förändrat omvärldsläge.

Skälen för regeringens bedömning: Det civila försvarets ledningsstruktur vilar helt på det fredstida samhällets lednings- och samordningsprinciper. Det främsta instrumentet för denna ledning och samordning är samverkan, med andra ord en dialog mellan statliga, kommunala och enskilda aktörer i enlighet med den fördelning av ansvar och befogenheter som finns i samhället. I händelse av krig ger dock beredskapslagstiftningen vissa myndigheter vidgat ansvar och större befogenheter.

Det system för ledning och samordning som nu tillämpas inom det civila försvaret är till stora delar utvecklat under mitten av 1980-talet. Ett viktigt mål var att möjliggöra den kraftsamling av resurser som krävdes för att möta ett omfattande väpnat angrepp. Den mest krävande situationen förutsågs vara en ockupation av hela eller delar av Sverige. Ett viktigt syfte var även att mot denna bakgrund tillhandahålla effektiva former för samverkan mellan militärt och civilt försvar.

Grundläggande inom det civila försvaret har varit att skilja på två typer av ansvar, nämligen områdesansvar och funktionsansvar. Områdesansvaret innebär att en myndighet har ansvar för att samordna beredskapsförberedelser och verksamhet vid höjd beredskap inom ett avgränsat geografiskt område. Områdesansvar finns på tre nivåer. På central nivå regeringen, på regional nivå länsstyrelsen och på lokal nivå kommunen. Denna form av geografisk ansvarsfördelning bör, enligt regeringen, gälla även i fortsättningen.

I avsnitt 9.2 föreslår regeringen att nuvarande funktionsindelning skall avskaffas och regeringen lämnar en övergripande redovisning av det planeringssystem som bör finnas för det civila försvaret och samhällets beredskap. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under våren 2002 i fråga om vilka myndigheter som framöver skall ha en förmåga att vid en säkerhetspolitisk förändring kunna genomföra anpassningsåtgärder.

Överstyrelsen för civil beredskap har på regeringens uppdrag lämnat förslag på inriktning vad gäller ledningsresurser inom det civila försvaret. Överstyrelsen har vidare i samråd med länsstyrelserna redovisat kriterier för bedömning av ledningsförmågan vid höjd beredskap på den regionala och lokala nivån.

Mot bakgrund av den redovisning som lämnats vill regeringen betona att samordning inom det civila försvaret måste ske på ett allsidigt och flexibelt sätt. Det är varje myndighets eller organs eget ansvar att

utveckla medel och metoder för att kunna leda sin verksamhet såväl under normala fredsförhållanden som vid höjd beredskap. Vanliga rutiner för användning av tekniska system för ledning och beslutsfattande skall gälla även under höjd beredskap och krig. De resurser och den kapacitet som finns i fred utgör grunden för verksamhet som skall bedrivas i krig. Det måste hos utpekade aktörer finnas en tillräcklig grundförmåga som skapar handlingsförmåga i närtid samt handlingsfrihet för att hantera förändrade förutsättningar i framtiden.

Grunden för att åstadkomma samordning bygger på personella resurser och ett robust och flexibelt tekniskt stöd. Viktiga faktorer är kompetent personal i tillräcklig omfattning, ändamålsenligt tekniskt stöd och administrativa rutiner samt att det sker en korrekt och professionell informationshantering. Det är vidare viktigt att det finns kompetens att göra analyser av en ändrad hotbild och behov av anpassningsåtgärder.

Överstyrelsen redovisade i april 2001 hur samverkan mellan aktörer inom civilt försvar samt mellan civilt och militärt försvar har utvecklats mot bakgrund av nedläggningen av civilbefälvärnarna och omstruktureringen av Försvarmakten. Överstyrelsen redovisade övergripande erfarenheter och tendenser i samverkansfrågorna, men att det ännu är för tidigt att ta fram gemensamma principer för hur samverkan skall genomföras framöver.

9.6 Samverkan mellan det civila och det militära försvaret

Regeringens bedömning: Det bör finnas väl fungerande samverkansrutiner mellan Försvarmakten och andra myndigheter och samhällsaktörer för att lösa det planeringsbehov som finns för en anpassningssituation. I nuvarande omvärldsläge, och med hänsyn till möjlig anpassning behöver det i nuläget inte finnas helt färdigställda och bemannade organisationer för samverkan under höjd beredskap. Grunden för samverkan bör utgöras av de samverkansmönster som skapas för krishanteringsförmåga i fred.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det i fred bör finnas väl fungerande samverkansrutiner mellan Försvarmakten och andra myndigheter och samhällsaktörer. Härmed avses, såvitt gäller planeringen för höjd beredskap, främst samverkan för att lösa det planeringsbehov som finns för en anpassningssituation. Försvarmaktens resurser skall också kunna utnyttjas på ett effektivt sätt för att stödja olika samhällsorgan vid räddningstjänstinsatser och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta inbegriper i många fall en samverkan i fred mellan aktörer som kommer att ha motsvarande kontakter även under höjd beredskap.

För närvarande pågår en översyn av Försvarmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (dir. 2000:87). I uppdraget ingår att lämna förslag till den författningsreglering som behövs för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som skall präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig. Inriktningen skall vara att öka

Försvarsmaktens möjligheter att bistå. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 november 2001.

Länsstyrelserna i Västra Götalands, Uppsala och Västerbottens län redovisade den 1 augusti 2001 i samråd med övriga berörda länsstyrelser formerna för samverkan mellan länsstyrelserna och militärdistrikten i respektive Göteborg, Strängnäs och Boden.

De tre länsstyrelserna framhåller att samverkan är ett viktigt medel för ömsesidig kompetensuppbyggnad. För totalförsvaret krävs en bred samverkan mellan länsstyrelsen i samtliga berörda län och militärdistrikten. Länsstyrelserna pekar särskilt på den territoriella planeringen för anpassning, framtagande av gemensam inriktning samt planläggningen av militär samverkan vid höjd beredskap.

Vid ett begränsat väpnat angrepp, som sker utan förvarning, är samverkansbehoven avhängiga av vilket eller vilka objekt eller geografiska områden i länet som drabbas. Vid behov skall länsstyrelsen även samordna övriga civila statliga totalförsvarsmyndigheters samverkan gentemot militärdistriktet.

Samverkan är även viktig då det gäller Försvarsmaktens förmåga att kunna bidra vid räddningstjänstinsatser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Vid omfattande räddningstjänstinsatser bör behovet av Försvarsmaktens resurser koordineras.

I nuvarande omvärldsläge bedömer regeringen att det i sin helhet inte behöver finnas färdigställda och bemannade organisationer för samverkan av insatser under höjd beredskap. Det bör dock finnas en övergripande planering för hur organisationen skall byggas upp och förberedelser bör göras så att samverkan kan komma till stånd under en anpassningsperiod. Grunden för samverkan bör utgöras av de samverkansmönster som skapas för en god krishanteringsförmåga i fred.

10 Informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer¹

Regeringens bedömning: IT-säkerhet är av avgörande betydelse för hantering av informationsoperationer. En övergripande strategi för samhällets hantering av informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer bör därför utarbetas. Vidare bör

- den nya planeringsmyndigheten (se avsnitt 7.3) ges ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets IT-säkerhet,
- de av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen samt Försvarsberedningen föreslagna övergripande omvärldsanalyserna genomföras,
- en funktion för IT-incidenthantering inrättas,
- en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhetsområdet inrättas samt
- ett system för evaluering och certifiering byggs upp.

Därutöver är det angeläget att

- svenska internationella åtaganden och multilaterala överenskommelser inom verksamhetsområdet utvecklas,
- Sverige verkar för att internationella skyddssystem etableras och aktivt stödjer arbetet med att åstadkomma internationella avtal och regler för att öka skyddet mot informationsoperationer och då framförallt de IT-relaterade hoten samt
- ett nationellt harmoniserat regelverk upprättas för att säkerställa överblick och samordning av olika regler och för att skapa sammanhållna och entydiga regler avseende informationssäkerhet.

Utredningens förslag: Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) har lämnat förslag bl.a. rörande strategi för ökad informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer. Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna som yttrat sig, instämmer med utredningens förslag i dessa delar.

¹ Informationsoperationer (Information Operations, IO) och informationskrigföring (Information Warfare, IW) är två begrepp som ligger nära varandra: Informationsoperation (prop. 1999/2000:86) är samlade och samordnade åtgärder i fred, kris och krig till stöd för politiska eller militära mål genom att påverka eller utnyttja motståndares eller annan utländsk aktörs information och informationssystem. Det kan ske genom att utnyttja egen information och egna informationssystem samtidigt som dessa också måste skyddas. Ett viktigt inslag är att påverka beslutsprocesser och beslutsfattande. I Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) används en likartad definition:

Informationsoperationer är det övergripande begreppet, omfattande samlade och samordnade åtgärder i fred, kris och krig till stöd för ekonomiska, politiska eller militära mål i syfte att påverka eller utnyttja en motståndares eller annan aktörs information och informationssystem och samtidigt skydda egen information och egna informationssystem.

10.1 Säkerhet i informationssamhället

Möjligheterna att störa eller sabotera samhällsviktig infrastruktur har fått ökad uppmärksamhet i takt med att system och funktioner blir allt mer beroende av informationsteknik (IT). Då de tekniska systemen blir allt mer komplexa och ömsesidigt beroende får de således en allt större betydelse för säkerheten i samhället. Sammantaget medför dessa omständigheter att samhällets totala sårbarhet ökar samtidigt som oönskade ingrepp i ett enskilt IT-system kan få återverkningar på stora delar av samhället.

I informationssamhället ställs allt större krav på att samhällsviktiga system och funktioner betraktas som delar av en helhet. En angripare har exempelvis som följd av utvecklingen möjlighet att uppnå en högre effekt till en lägre kostnad och med bibehållen anonymitet. Informationsoperationer riktade mot infrastrukturen skulle därför kunna få allvarliga konsekvenser för samhället om inte hoten möts med ändamålsenliga skyddsåtgärder.

Utvecklingen av informationssamhället behöver återspeglas i den organisatoriska hanteringen av informationssäkerhet, som i sin tur bl.a. beror av människor, regler, teknik och organisation. För att minska sårbarheten ställs även krav på en gemensam grundläggande säkerhetsnivå. Regeringen anser därför att säkerhetsarbetet i allt större utsträckning bör ske tvärsektoriellt.

Framsteg inom informationsteknik och hårdnande konkurrens tvingar successivt fram en ökad effektivitet och produktivitet, ofta på bekostnad av kvalitetsaspekter, såsom säkerhet. I takt med att infrastrukturer automatiserats och integreras i allt större omfattning har nya sårbarheter inför både fysiska angrepp och informationsangrepp skapats. För nationens väl måste varje manipulation av dessa kritiska funktioner eller varje avbrott som kan komma att uppstå vara begränsat, sällan förekommande, hanterbart, isolerat och i så liten utsträckning som möjligt skadligt.

Informationssäkerhet bygger på ett stort antal åtgärder för att hantera risker. För att minska beroendet av ett system eller en tjänst och därmed kunna minska sårbarheten har alternativa möjligheter avgörande betydelse. Det är dock kostsamt att ständigt ha alternativa möjligheter i beredskap och därför är det viktigt att vidta åtgärder som omfattar alla delar i den generella säkerhetskedjan enligt den s.k. SUR-modellen (skydda – upptäcka – reagera). Skydd kan inte byggas upp utifrån en föreställning om att det är absolut säkert, dvs. baseras på ett statistiskt skyddstänkande. Istället anser regeringen att ett dynamiskt skyddstänkande bör råda, vilket indirekt innebär att informationssäkerhet inbegriper ett visst mått av medvetet risktagande. Samtidigt skall skyddet vara så bra att det medger upptäckt vid försök till angrepp i god tid för att hindra eller begränsa detsamma.

Säkerhetsfrågorna bör beaktas som en naturlig och grundläggande komponent vid utveckling inom IT-området. Säkerhetsfunktioner bör så långt möjligt byggas in i system från början. Om dessa grundläggande

faktorer måste tillföras i efterhand kan detta medföra problem med ökade kostnader som följd. Samtidigt måste säkerhetsfunktionerna ständigt uppdateras i befintliga system. Särskilt viktigt är detta vid utveckling av samhällsviktiga system och funktioner. Informationssäkerheten bör således ha en tvärsektoriell förankring, då möjliga angreppspunkter finns inom de flesta sektorer och risken för spridning till andra är stor.

Förändring av säkerhet förutsätter en ständig vaksamhet, översyn och vidareutveckling i och kring informationssystem. Härigenom kan förtroendet bevaras och ökas. Det hjälper således inte att exempelvis den tekniska säkerheten är hög om något av de andra områdena har förbisetts.

Regeringen anser att säkerhetskravet på informationssamhället medför att en övergripande strategi för samhällets hantering av informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer bör utarbetas. Studier, rapporter och utredningar inom området, genomförda på uppdrag av regeringen och nu senast i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) samt i Försvarsberedningens rapport (Ds 2001:44) pekar alla på behov av åtgärder och att ansvars- och rollfördelningen måste fastställas.

Tvärsektoriell samordning på nationell nivå

I informationssamhället kan betydelsen av fysiska avstånd sägas ha minskat. I takt med att osäkerheten om var och hur hot och störningar kan komma att uppstå ökar behovet av en samordnande instans som har förmågan till överblick och kunskap om hur incidenter skall hanteras tillsammans med mandat att vidta förebyggande åtgärder. Den nationella ledningen och samordningen bör också ha en gemensam överblick och förmåga att med snabbhet kunna hantera dynamiska skeenden, inte minst med anledning av den hastighet och de spridningseffekter som IT-relaterade hot uppvisar.

Samhällsviktiga system förekommer inom stat, kommuner, landsting och näringsliv. De samhällsviktiga system, som riskerar att hotas, ägs och drivs alltså idag till del av andra än statliga organ. Verksamheten sker ofta i internationellt samarbete. En bred samverkan mellan privat och offentlig sektor är angelägen och regeringen anser att den tvärsektoriella samordningen för informationssäkerhet och skydd mot informationsoperationer måste stärkas. Samverkansuppgifterna kan exempelvis avse bedömning av sårbarhets- och hotbildsförändringar och förslag till förebyggande åtgärder i samhället för att kunna möta hoten. Hotbilderna bör sammansättas av bl.a. underlag från incidentanalyser, omvärldsanalyser och underrättelser. Incidentanalyser kan i sin tur byggas på underlag från central statistik över incidenter och på aktuella situationer som behandlas av akuta IT-incidentstödfunktioner². I samverkansuppgifterna kan även ingå att se till att förslagen till åtgärder som utformas resulterar i ett för samhället förebyggande verksamhetsstöd i form av råd och rekommendationer inom informationssäkerhets-

² En vanligt förekommande benämning på organisationer för akut incidentstöd är CERT (Computer Emergency Response Team).

Övergripande omvärldsanalys

Till följd av en föränderlig hotbildsutveckling är det nödvändigt att planeringen för ett säkrare informationssamhälle tar sin grund i ett övergripande perspektiv. Det bör således finnas en nationell beredskap för att kunna följa upp utvecklingen med hjälp av omvärldsanalyser i syfte att öka IT-säkerheten. Omvärldsanalyserna bör sammansättas med incidentanalyser för att möjliggöra identifikation av aktörer, metoder och motiv för intrång. Hotbilderna bör tillsammans med kunskapen om samhällets sårbarhet avseende IT-angrepp möjliggöra en kvalificerad bedömning av sannolikheten för ett angrepp och bedömda konsekvenser av ett sådant angrepp. Strategier för informationssäkerhet bör mot bakgrund av detta omprövas till nytta både inom det civila och det militära området.

Regeringen anser i likhet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och Försvarsberedningen att den nya planeringsmyndigheten (se avsnitt 7.3) bör ges ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets IT-säkerhet och att övergripande omvärldsanalyser bör genomföras. Regeringen avser att återkomma i frågan om de organisatoriska konsekvenserna under våren 2002.

En funktion för IT-incidenthantering

Syftet med IT-incidenthantering är att omedelbart, eller i ett mycket tidigt skede, kunna spåra ursprunget till ett dataintrång, se till att attacker mot datasystem avstys och upphör, samt stödja återställande av systemen vid större attacker. Säkerhetsproblem såsom, större avvikelser och akuta incidenter som inte klaras ut av enskilda systemägare bör kunna bearbetas av centrala stödfunktioner för driftövervakning, incidentberedskap och respons. En IT-incidenthanteringsfunktion skall ha översikt och kunskaper om IT-hot och IT-säkerhet i ett helhetsperspektiv. Kvalificerad rådgivning i realtid, s.k. help desk, bör kunna lämnas vid fel eller större avvikelser, återstart av system och vid reaktion på angrepp.

Samhället bör ha tillgång till ett centralt stöd för IT-incidenthantering. Av särskild vikt för en sådan funktion är förmågan att kunna skilja löst organiserade intrångsförsök från kvalificerade och systematiska angrepp. En IT-incidenthanteringsfunktion bör ha tillgång till statistik över intrång som skall bidra till att bygga upp en bild över olika typer av intrång samt deras inverkan på kända sårbarheter och av betydelse för säkerheten. En bra nationell kontroll, kartläggning och överblick skapar goda förutsättningar för samarbete med andra stater. Ett sådant samarbete bedöms ha stor betydelse med hänsyn till den globala karaktären på IT-incidenter och dataintrång. Ett internationellt samarbete med utländska motsvarigheter till IT-incidenthanteringsfunktionen skulle aktivt bidra till att kompetensen inom IT-incidenthantering, som sammansätts av teoretiska kunskaper, praktiska erfarenheter och förmåga, snabbare byggs

upp. Vidare bör ett samarbete mellan IT-incidenthanteringsfunktionen och motsvarande privata funktioner eftersträvas för att möjliggöra tidig varning och öka hela samhällets kompetens inom informationssäkerhetsområdet.

Angrepp som syftar till att, öppet eller dolt, påverka IT-systemen kan härstamma exempelvis från en kriminell aktör, någon individ eller organisation med politiska motiv eller en statlig eller statligt understödd aktör. Vid en akut situation är källan på förhand inte given och tidsaspekten kan visa sig synnerligen kritisk för att minimera och lindra skadorna i samhället. Det är då nödvändigt för den som blivit utsatt för IT-intrång eller försök till IT-intrång att snabbt kunna få stöd om dennes resurser visar sig vara otillräckliga. Ansvarret kvarstår dock ytterst alltid hos systemägaren.

Regeringen anser att Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag rörande en funktion för IT-incidenthantering bör genomföras. Regeringen avser att återkomma till frågan om funktionens organisatoriska inplacering under våren 2002.

Central statistik över incidenter – en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen

För att skapa underlag till en helhetsbild gällande hot, aktörer, tillvägagångssätt och teknik bör det finnas en central funktion för bearbetning av statistik över incidenter. Insamling, uppföljning och utvärdering av myndigheternas IT-säkerhetsarbete bör således enligt regeringens mening ske på ett samordnat sätt. Incidentrapporter och nyvunnen kunskap bör efter den centrala bearbetningen återremitteras till systemägaren för att kunna utgöra underlag för skyddsåtgärder. Målet är att minska mörkertalet för incidenter och att driva på skyddsåtgärder så att svagheter inte kvarstår.

Redovisningarna från statistikenheten skall kunna bilda underlag till revidering av handlingsplaner, riktlinjer och strategier inom IT-säkerhetsområdet. Statistikenheten bör också kunna fungera som en varningsfunktion, där extraordinära mönster av incidenter kan upptäckas, i syfte att minska mörkertalet för incidenter och att driva på skyddsåtgärder så att svagheter inte kvarstår.

Incidentanalys – ytterligare en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen

Funktionen incidentanalys hämtar sina uppgifter från det akuta incidentstödet och från statistik över incidenter. Analyserna bör utgöras av djupgående tekniska undersökningar av exempelvis loggar samt bakdörrar och andra svagheter i datasystemen. Hot och risker skall kunna identifieras beträffande datorutrustning, program och nätverkssystem. En angripare kan planera och genomföra angrepp i flera steg och vid olika tidpunkter. Angriparen kan försöka skaffa sig information om det system som skall angripas, om det blir reaktioner vid angrepp samt om det går att försöka avleda misstankar och därmed skyddsresurser i händelse av upptäckt. Vid en analys kan det därför vara av intresse att studera flera på varandra följande angrepp i datanäten. Varningar skall kunna utfärdas till

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

Aktiv IT-kontroll

Aktiv IT-kontroll syftar till att genom intrångstester finna säkerhetsbrister och svaga punkter i kontrollerade IT-system. I syfte att förbättra informationssäkerheten är det av stor vikt att de svaga punkter som identifierats under kontrollen analyseras och att analysresultatet ligger till grund för konkreta förslag till skyddsåtgärder. Ett av de huvudsakliga syftena med genomförandet av en aktiv IT-kontroll är att det kontrollerade informationssystemets systemägare blir medveten om säkerhetsbristerna.

Erfarenhet visar att aktiv IT-kontroll bör användas i en funktion som innehar hög teknisk kompetens och förståelse för möjliga hotbilder för att undvika skador. Teknikkompetensfunktionen bör kunna utföra kontrollverksamhet inom hela statsförvaltningen och mot delar av totalförsvaret i övrigt enligt en övergripande inriktning. Kravet på kvalificerade IT-säkerhetsexperter understryker behovet av att personalutveckling och utbildning kan hållas samman på ett lämpligt sätt inom totalförsvaret och att samarbete kan ske över sektorsgränser. Eftersom organisationen eller myndigheten exponerar sig i samband med den aktiva IT-kontrollen är det nödvändigt att den som kontrolleras har fullständigt förtroende för tjänsten. Det gäller även kompletterande tjänster såsom installation av IT-säkerhetsprodukter, datavirussanering och rådgivning om skyddsåtgärder.

Regeringen anser att Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att det skall inrättas en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet bör genomföras. Regeringen avser att återkomma till frågan om funktionens organisatoriska inplacering under våren 2002.

Förebyggande verksamhetsstöd

För att skapa ett säkert informationssamhälle för alla bör betydelsen av informationssäkerhet och goda kunskaper inom området finnas och tillämpas inom all IT-användning. Detta gäller även utanför de samhällsviktiga funktionerna och de kritiska infrastrukturerna. Behovet av kunskap inom informationssäkerhetsområdet ställer krav på program för utbildning och vidareutveckling inom området. Det är därför av vikt att verksamhetsledningarna tar ett särskilt ansvar för att deras anställda

ges lämplig utbildning i informationssäkerhet. Råd och rekommendationer om utbildningsvägar och utbildningskrav bör kunna vara vägledande.

Organisationer som är ansvariga för system eller information av samhällsviktigt slag bör göra risk- och säkerhetsanalyser. Vidare behöver samhället i stort och totalförsvaret i synnerhet ha en god uppfattning om vilken säkerhetsnivå olika IT-produkter medger. Därför behövs ett system för evaluering och certifiering av produkter.

Regeringen anser att Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att bygga upp ett system för evaluering och certifiering bör genomföras. Regeringen avser att återkomma om de organisatoriska konsekvenserna under våren 2002. Vidare anser regeringen anser att det är angeläget att Sverige fortsätter samarbetet som syftar till ett ömsesidigt erkännande av IT-säkerhetscertifikatet, Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA).

Forskning, utveckling, universitets- och högskoleutbildning

Kunskap om informationssäkerhet måste hålla hög kvalitet och vara aktuell i det snabbt föränderliga informationsamhället. En grundläggande förutsättning för att Sverige skall bli ledande på området är att universitet och högskolor intar en ledande ställning inom forskning, utveckling och utbildning. Kombination av teoretiska kunskaper och aktuella praktiska erfarenheter och förmåga att utnyttja dem är av avgörande betydelse i framtiden. Universitet och högskolor bör därför ha ett nära och fruktbart samarbete med näringsliv och med myndigheter, nationellt som internationellt, som har uppgifter inom området.

10.2 Lagar och regler

Krav på åtgärder för informationssäkerhet och för att säkerställa informationsförsörjning kan ske genom stöd i lag eller där det är lämpligt i form av samverkan på frivillighetens grund. Den snabba utvecklingen inom informationstekniken ställer krav på att föreskrifterna hålls aktuella. Lagstiftningen behöver därför ses över för att denna skall medge införandet av aktiv IT-kontroll och etablering av en IT-incidenthanteringsfunktion.

En särskild utredare (dir. 2001:32) har tillkallats som skall se över de politiska målen och lagstiftningen inom området för elektronisk kommunikation, vilket innefattar bl.a. telelagen. Utredaren skall inom ramen för sitt uppdrag beakta Säkerhets- och sårbarhetsutredningens betänkande och den vidare beredningen av detsamma. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2002.

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

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen (Ds 2001:44) att det är viktigt att ett harmoniserat och samlat regelverk upprättas på

området. I detta sammanhang är det dock viktigt att en eventuell reglering inte strider mot Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 (EG-direktivet om personuppgifter) eller något av de andra direktiven som ingår i teleöversynen. Regeringen avser att snarast återkomma till frågan.

10.3 Internationellt samarbete

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

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

Tydliga riktlinjer bör tas fram som kan styra den svenska hållningen i strategiskt viktiga frågor avseende det internationella säkerhetsarbetet. Sverige bör aktivt stödja internationella avtal och regler för att främja informationssäkerhet. Sverige bör, grundat på våra principer inom specifika områden, aktivt medverka i sammanhang där frågor om gemensamma normer för säkerhet, informationsförsörjning och IT-system behandlas.

Vidare bör Sverige aktivt stödja internationella avtal och regler för att öka skyddet mot informationsoperationer. Frågorna som har en plats inom FN, OSSE, EU och Europarådets arbete kan leda till konventioner. Det är också viktigt för Sverige, i samarbetet inom Europa och med andra länder, att kunna skapa en gemensam principiell grundsyn för skydd mot informationsoperationer.

Informationsoperationer påverkar många politikområden och ställer därför krav på att studera, följa och informera om den internationella och nationella utvecklingen inom området utgående från ett nationellt säkerhetsperspektiv och ett tvärsektorieellt synsätt. Området har således en betydande säkerhetspolitisk dimension. Den svenska inriktningen inom ramen för det internationella samarbetet bör enligt regeringens mening vara att resurser i första hand riktas mot följande områden:

- utveckling av ett gemensamt förhållningssätt mot IT-incidenter och dataintrång, som medger effektiv brottsbekämpning, särskilt spårning i nära realtid,
- utveckling av ett gemensamt förhållningssätt mot terroristbekämpning. I sammanhanget är det angeläget att påpeka svårigheten att utröna om ett angrepp härrör från IT-relaterad brottslighet eller terrorism,
- arbeta för att det skapas en internationell konsensus om förhållandet mellan informationsoperationer och FN-stadgans våldsförbud och interventionsförbud samt
- arbeta för att det skapas en internationell konsensus om hur informationsoperationer förhåller sig till humanitär rätt och mänskliga rättigheter.

För dessa åtgärder, och kanske särskilt för de två sistnämnda, krävs en Prop. 2001/02:10
noggrann nationell analys av svenska intressen och juridiska
förutsättningar för att målen skall kunna uppnås.

11 Försvarspolitikens inriktning

11.1 Inledning

Det kalla krigets slut och de efterföljande årens internationella utveckling har resulterat i en omfattande reformering av den svenska försvarspolitik. Utgångspunkten för reformprocessen är riksdagens beslut i den säkerhetspolitiska kontrollstationen 1999 och beslutet om ändrad inriktning för totalförsvaret i mars 2000. Processen med omställning av totalförsvarets resurser i enlighet med den beslutade inriktningen pågår.

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

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

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

För det fjärde handlar det om att förbättra möjligheterna att utnyttja resurserna inom totalförsvaret vid fredstida kriser.

Reformen består både av en avvecklings- och en utvecklingsfas. Avvecklingen möjliggör utveckling och det är i detta sammanhang viktigt att avvecklingen sker skyndsamt och rationellt för att säkerställa ett högt tempo i reformarbetet.

Detta kapitel behandlar försvarspolitikens inriktning och redovisar de överväganden som legat till grund för regeringens styrning av myndigheterna inom totalförsvaret.

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

11.2.1 Framtida konflikters karaktär

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

Det finns många exempel på insatser som har präglats av kompromisslöshet och hänsynslöshet inte minst vad gäller

civilbefolkningen. Det kan röra sig om rena terrorhandlingar där olika former av konventionella metoder eller massförstörelsevapen används. Men det kan också handla om sofistikerade intrång i datasystem för att slå ut ledningssystem, elförsörjning eller finansiella transaktionssystem. Det senaste exemplet på terrorhandling är de fruktansvärda attackerna i New York och Washington den 11 september 2001. Ett sådant agerande är främmande för varje demokratiskt samhälle.

Militära konflikter kännetecknas idag av lokala stridigheter inom stater. Metoder och vapen i dessa konflikter är oftast enkla men effekterna kan ändå bli stora, inte minst i form av mänskligt lidande. Detta på grund av den brutalitet och brist på respekt för folkrätten som präglar stridsförloppen.

Dessa konflikter är ofta utdragna över tiden och trots att de utkämpas inom ett begränsat geografiskt område kan de påverka även andra områden än själva närområdet. Konflikterna på Balkan och i Mellanöstern är exempel på sådana konflikter som både politiskt och ekonomiskt får effekter även långt ifrån själva konfliktområdet. Det internationella samfundets förmåga att agera konfliktförebyggande och, om en konflikt uppstått, fredsfrämjande, kan ha en avgörande inverkan på arten och omfattningen av dessa konflikter.

I västvärlden är det militära försvaret till övervägande del uppbyggt för att skydda territoriet mot angrepp från en annan stat som använder sig av militära metoder. Skyddsåtgärder för andra typer av hot är däremot mindre utvecklade. Den militära utvecklingen i denna del av världen präglas idag framför allt av två trender. Dels handlar det om att öka användbarheten av olika stridskrafter i första hand för att möta de ökade kraven på förband till internationella krishanteringsoperationer. Den andra trenden är att stridskrafterna tar ytterligare ett steg mot högteknologiska förband. Kostnaderna för att utveckla denna typ av stridskrafter är mycket hög, varför volymen förband minskar. Inriktningen är att förbättra ledningsförmågan och att olika typer av armé-, marin- och flygstridskrafter skall agera i integrerade stridsgrupper. Lednings- och informationsöverlägsenhet samt rörlighet och strid på långa avstånd är några av de viktigaste inslagen i denna utveckling. På senare år har bl.a. teknikutvecklingen möjliggjort att vapeninsatserna kan göras med långa skjutavstånd och med hög precision. Därmed minskar förlustrisken för angriparen. Det måste dock fortfarande konstateras att luftrummet fortsatt kommer att ha en stor betydelse i alla typer av militära konflikter.

Ytterligare en trend är att framtida konflikter i stor utsträckning kommer att beröra stadsmiljö. Stadsbebyggelsen med sin komplicerade infrastruktur rymmer många svårigheter som ytterligare kompliceras av den stora ansamlingen av människor – det är svårt att utkämpa strid utan att befolkningen drabbas. Det är viktigt att både det militära och civila försvaret förbereds för dessa situationer, inte minst när det gäller s.k. strid i bebyggelse och dess konsekvenser. Även våldsangrepp från icke-statliga aktörer i denna miljö kan leda till stora konsekvenser i form av döda, skadade och förstörd egendom, något som vi upplevt allt för tydligt genom terrordåden i USA.

Historiska erfarenheter pekar på att det är svårt för en angripare att nå avgörande politiska eftergifter genom terrorbombningar eller andra

åtgärder riktade mot befolkningen, i många fall riskerar man att i stället stärka motståndsviljan. Det kan dock inte uteslutas att beslutsfattare påverkas av hot om våld riktat mot civilbefolkningen, särskilt om det gäller nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. Idén om att krigföringen bygger på någon form av asymmetri är inte ny utan har varit vägledande för krigföring under alla tider. Genom att undvika en motståndares starka sidor och i stället skapa egen styrkeöverlägsenhet ökar chanserna för framgång. Att anfälla USA med konventionella stridskrafter ter sig totalt omöjligt idag varför en motståndare till landet måste välja andra metoder för nå önskad effekt. Händelserna den 11 september är ett exempel på detta.

Begreppet asymmetri i detta sammanhang är ett tillstånd som uppstår när två förhållanden som är olika varandra möts. Det är olikheten som är asymmetrin, inte metoderna i sig. Det är möjligt att förutse var asymmetri kan uppstå beroende på var styrkan och svagheten finns i olika statsbildningar och den typ av försvars- och andra skyddsåtgärder som staten i fråga har vidtagit.

Det primära målet för en motståndare behöver alltså inte vara att söka krig. Om syftet kan uppnås genom andra former av påtryckningar kan detta vara tillräckligt. Förmågan att hantera olika former av kriser och konflikter har mot denna bakgrund en stor betydelse.

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

Den tekniska infrastrukturen, som t.ex. elförsörjningen och telekommunikationer spelar således en allt viktigare roll för att kunna upprätthålla samhällets vitala funktioner. Sårbarheten i dessa system och de senaste årens informationstekniska utveckling har inneburit att även mindre intressegrupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Detta förhållande innebär att motståndsförmågan blir alltmer beroende av samhällsutvecklingen och ökar risken för att en angripare med stora militära resurser väljer att i första hand rikta sina angrepp mot den civila infrastrukturen. Genom att slå ut civil infrastruktur minskas vår förmåga att göra motstånd utan att en direkt konfrontation har förekommit. Även denna typ av agerande kan få en asymmetrisk prägel, sedd ur ett militärt perspektiv.

Krig och fred har under det kalla kriget behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Dagens förhållanden visar att det kommer att vara svårt att göra en klar avgränsning. Istället riskerar vi att hamna i en situation där händelser, som var för sig inte nödvändigtvis går att betrakta som krigshandlingar, utvecklas i en glidande skala där det inte längre är möjligt att avgöra vad som gäller. I ett sådant läge skapas en gråzon mellan krig och fred, och samhällets förmåga att hantera denna komplexa situation blir betydelsefull för vår motståndskraft. Osäkerheten kommer att vara stor. Är vårt land utsatt för ett angrepp? På vilket sätt och i så fall av vem eller vilka? Är det fråga om en stat eller en icke-statlig aktör? Frågorna känns igen från efterdyningarna av attacken mot New York och Washington den 11 september 2001.

Vårt samhälle måste kunna stå emot ett angrepp utfört av icke-statliga aktörer, som använder avancerade metoder och vapen lika väl som konventionella militära angrepp eller icke konventionella attacker från andra stater samt olika kombinationer av dessa.

Befolkningens uppfattning om realismen i olika former av hot kan bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Osäkerheter om vad som inträffat eller oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om inträffade händelser kan inverka menligt på befolkningens förtroende och bidra till att förvärpa effekterna av händelseutvecklingen. Detta faktum ställer krav på en korrekt, saklig och snabb informationsgivning.

Sammantaget innebär detta att samhällets robusthet, vår förmåga att hantera olika former av kriser och en grundläggande försvarsförmåga utgör viktiga delar av vår säkerhetspolitik. Det blir därför allt viktigare att utgå ifrån denna helhet i framtida planering inom totalförsvaret.

11.2.2 Väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet

Regeringen konstaterar att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset.

Utvecklingen ger inte heller anledning att ändra bedömningen av det mer begränsade militära angrepp som ändå skulle kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Därför krävs att Sverige har beredskap och förmåga att möta sådana hot. Det måste alltid finnas en förmåga att hävda landets territoriella integritet. Sveriges totalförsvaret skall vid en krissituation i omvärlden successivt kunna höja beredskapen. Åtgärder måste även kunna vidtas i ett längre tidsperspektiv mot förändrade hot. Anpassningsfilosofin blir här av central betydelse.

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

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

Omfattande sabotage- eller terroraktioner mot viktiga infrastruktursystem kan ingå i en utveckling mot någon form av angrepp. Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda, eller kan

härledas till främmande makt. Om det handlar om brottslig verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen, även om därvid också totalförsvarsresurser under vissa förutsättningar skall kunna utnyttjas. Rör det sig om angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvaret. Oklarhet om vem som är angriparen, får inte inverka på förmågan att effektivt kunna utnyttja samhällets samlade resurser.

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

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

11.2.3 Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden

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

Säkerhetsfrämjande samarbete syftar till att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Sådant samarbete sker i första hand med andra än försvarsrelaterade medel. Men i samarbetet ingår också försvarsrelaterade åtgärder såsom förtroendeskapande åtgärder och rustningsbegränsning. Samarbetet omfattar också uppbyggnad av kompetens och förmåga för att i internationell samverkan kunna hantera lokala och regionala eventuellt uppkommande konflikter och kriser. Fredsfrämjande och humanitär verksamhet syftar till att i internationell samverkan hantera situationer då internationell fred och människors och samhällets säkerhet hotas.

Säkerheten i närområdet är grundläggande för Sveriges försvarsansträngningar. Det förtroendeskapande samarbetet är centralt härvidlag. Totalförsvarsresurser används för att bistå Estland, Lettland och Litauen i uppbyggandet av det försvar som de, liksom varje oberoende nation, har rätt till. Genom ett aktivt deltagande med både militära och civila totalförsvarsresurser inom ramen för Partnerskap för fred bidrar Sverige till att stärka säkerheten i Östersjöregionen, bl.a. avseende räddningstjänst. Sverige verkar för att i ökad utsträckning involvera Ryssland i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Samarbetet med de nordiska länderna på säkerhets- och försvarsområdet har breddats och fördjupats. Verksamhet inom ramen för den europeiska

konventionella rustningskontrollen, som t.ex. observationsflygningar i enlighet med Open Skies-avtalet eller militära inspektioner i enlighet med Wiendokumentet fyller en viktig förtroendeskapande funktion.

Sverige deltar aktivt i uppbyggandet av en europeisk och en gemensam euroatlantisk krishanteringsförmåga. Uppbyggningen av EU:s civila och militära krishanteringsförmåga sker i ett snabbt tempo och Sverige deltar aktivt i denna process. Regeringen har i tidigare propositioner lyft fram behovet av att stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering. Med europeisk krishantering avses sådan krishantering som direkt berör freden och säkerheten i Europa utan att för den skull enbart vara geografiskt begränsad till den europeiska kontinenten. Europeisk krishanteringsförmåga bör ses i ett bredare perspektiv än EU:s krishanteringsförmåga och innefatta samtliga Europas säkerhetsorganisationer. Utvecklingen av de militära resurser som Sverige har anmält till EU fr.o.m. 2003 är en prioriterad uppgift för Försvarsmakten. Samma resurser är, helt eller delvis, även anmälda i register för FN-respektive Nato-ledda insatser. I takt med att försvaret internationaliseras kommer Sverige att kunna lämna ytterligare bidrag till den europeiska krishanteringsförmågan.

Sveriges prioritering av närområdet och Europa förenas med ett fortsatt engagemang för den globala säkerheten. I dagens värld betyder gränser och avstånd mindre än förr. Det innebär att Sveriges avsikt att ta sitt internationella ansvar och samtidigt tillgodose svenska intressen, har sin tillämpning också i ett vidare geografiskt perspektiv. Globaliseringen och internationaliseringen ökar det ömsesidiga beroendet mellan länder. Det ömsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och säkerhet, men medför också en ny gemensam sårbarhet. Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser och därmed ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden innefattar därför i ökad utsträckning också att, i samverkan med andra, kunna möta gränsöverskridande IT-hot, samt skydda kritisk infrastruktur.

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

Internationell krishantering har genomgått en betydande utveckling sedan det kalla krigets slut, både beträffande antalet insatser samt svårighetsgraden i de uppgifter som det internationella samfundet åtar sig att genomföra. Detta har medfört att konfliktmiljön som regel idag är mer dynamisk, komplex och svårförutsägbar än vad som tidigare varit fallet, samt att spektrumet av de fredsfrämjande insatser som kan förutses har breddats. Erfarenheterna har bl.a. visat på svårigheten för FN att på egen hand genomföra omfattande och utdragna insatser av fredsframtvängande karaktär. Andra viktiga lärdomar har rört behovet av lämpliga och tillräckliga civila och militära resurser, att kunna samverka civilt och

militärt, ett tydligt och flexibelt mandat för uppgiften, som kan komma att förändras med tiden, samt förmåga att snabbt komma på plats.

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

Den svenska förmågan till internationella fredsfrämjande insatser bör präglas av flexibilitet, mångsidighet och en långtgående förmåga till anpassning av operationskonceptet. Svensk ambitionsnivå vad avser förmåga till fredsfrämjande insatser bör vara föremål för fortsatt utveckling inom beslutade ekonomiska ramar.

Regeringen och riksdagen har tidigare uttalat att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Denna långsiktiga inriktning bör ligga fast. I detta avseende är det angeläget att beakta att anskaffning av nya materielsystem och vidareutveckling av befintliga bör ske så att lednings- och samverkansmöjligheter förbättras. Så långt som möjligt bör systemen göras så flexibla, operativt rörliga och modulärt uppbyggda att de kan användas för flera operativa uppgifter såväl nationellt som internationellt.

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

11.2.4 Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

Planeringen mot svåra påfrestningar på samhället i fred genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering. Enligt 1996 års totalförsvarsbeslut skall totalförsvarsresurserna kunna användas för att stödja samhället vid svåra påfrestningar. Totalförsvarsresurserna utnyttjas sedan länge också vid räddningstjänstinsatser.

Särskilt Försvarsmakten har stora resurser som kan användas vid olika slag av fredstida kriser. Sådana resurser har haft stor betydelse vid de svåra situationer som inträffat under de senaste åren.

Det är angeläget att totalförsvarsresurser i ökad utsträckning skall kunna utnyttjas vid olika slag av kriser i fred. Försvarsmaktens resurser bör utformas med hänsyn härtill och på det sätt som sägs i avsnitt 12.3.

11.3 Försvarspolitisk inriktning av myndigheternas planering

Prop. 2001/02:10

Sedan försvarsbeslutet 1996 genomförs s.k. kontrollstationer mellan försvarsbesluten. Det nu aktuella försvarsbeslutet omfattar tre år till skillnad från de tidigare femåriga besluten. Utöver försvarsbesluten skall regeringen och riksdagen dessutom kunna fatta beslut med kort varsel i frågor som gäller svenskt deltagande i internationella insatser eller anpassning av försvarsförmågan vid oväntade omvärldsförändringar.

För att motsvara de krav som ovanstående omständigheter ställer behöver regeringen och Regeringskansliet stärka och vidareutveckla den försvarspolitiska inriktningen av myndigheternas planering. Denna inriktning omsätts därefter av myndigheterna till operativ inriktning i dialog med Regeringskansliet. Myndigheterna genomför sedan verksamheten inom de angivna försvarspolitiska ramarna.

Regeringskansliet behöver mot denna bakgrund vidareutveckla den förmåga som är nödvändiga för att regeringen skall få det beslutsunderlag som krävs. Områden som omfattas av detta är bl.a. förslag till inriktningar inom försvarspolitikens område och belysande av olika handlingsalternativ. Regeringen fattar med detta underlag successiva beslut om försvarspolitisk inriktning.

Regeringen avser att i december 2001 besluta om en strategisk inriktning (f.d. operativa anvisningar) av totalförsvarets operativa studier och planering. Beslutet skall bl.a. syfta till att ge den inriktning som behövs för att säkerställa en gemensam planeringsgrund för studier och planering inom totalförsvaret. Regeringen avser även att fortsatt utveckla kopplingen mellan vår nationella försvarsplanering och vårt deltagande i planering inom ramen för europeisk krishantering.

Försvarsmakten har under 2000 – 2001 genomfört operativa studier och planering. Arbetet har resulterat i en grundläggande försvarsplanering och militärstrategisk inriktning av fortsatta operativa studier och planering under 2001 – 2002 inom Operativa insatsledningen och militärdistriktstaberna. Detta arbete har bedrivits enligt de ovan redovisade principerna. Även inriktning av Försvarsmaktens perspektivstudier under 2000 har skett under liknande former. Fortsatt inriktning av perspektivstudiearbetet under 2001 är beslutad i regleringsbrev. Inriktningen syftar till att Försvarsmakten i samband med budgetunderlaget för 2003 skall kunna lämna preliminärt underlag inför det planerade försvarsbeslutet 2004.

Regeringen har i prop. Det nya försvaret (1999/2000:30) utvecklat de närmare kraven för det militära försvaret avseende grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap respektive krav på grundläggande försvarsförmåga och ett års beredskap. Regeringen har också angett krav på förmåga till anpassning mot väpnat angrepp på medellång sikt (inom 5 år) respektive på lång sikt (i ett tioårsperspektiv). Regeringen kommer att ange att bakgrunden till dessa krav i form av tidsperspektiv och förutsättningar skall utgöra utgångspunkt för planeringen inom hela totalförsvaret.

Regeringen vill i följande avsnitt förtydliga sina försvarspolitiska överväganden. Tillsammans med de i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) beskrivna exemplen på

omvärldsutvecklingar A-D, samt de säkerhetspolitiska slutsatserna i tidigare kapitel av denna proposition ligger dess överväganden till grund för regeringens försvarspolitiska inriktning av myndigheterna. Regeringen vill i det sammanhanget peka på att det framgent kan finnas skäl att komplettera omvärldsexemplen inför framtida inriktningsbeslut i de avseenden som föranleds av förändringar i den internationella politiska miljön, samhällsförhållanden och utvecklingen av angreppsmetoder m.m.

11.3.1 Genomförd försvarspolitisk inriktning

Totalförsvarsresurserna skall liksom tidigare kunna användas för att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I enlighet med slutsatserna i kapitlen 4 och 5 har det gynnsamma säkerhetspolitiska läget givit vårt land möjligheten att modernisera försvarsstrukturerna med dessa nya förutsättningar som grund.

Utgångspunkten för försvarspolitiken är att vi skall kunna försvara landet mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet samt internationellt kunna bidra till fred och säkerhet. Det svenska totalförsvaret skall ha en grundläggande försvarsförmåga för att kunna möta ett väpnat angrepp mot landet var det än sker. Totalförsvaret skall dessutom medge stor flexibilitet för att kunna möta olika typer av hot. Denna grundläggande försvarsförmåga skall organiseras på ett sätt som säkerställer betryggande förutsättningar för att vid behov kunna utgöra grund för anpassning av försvarsförmågan till utvecklingen i omvärlden. Det innebär att det svenska försvaret både måste ha förmåga att möta begränsade väpnade hot mot det egna landet redan idag, men även en förmåga att efter kompletterande beslut och åtgärder bl.a. kunna möta mer omfattande angrepp i framtiden. Detta konstituerar de grundläggande kraven på svensk försvarspolitik. Det är förmågan att stå emot ett väpnat angrepp och hot som kan äventyra vårt självbestämmande som är grundläggande både för säkerhets- och försvarspolitiken. En ökad helhetssyn innebär att totalförsvarsresurserna också i ökad utsträckning skall kunna användas för att stärka samhällets förmåga vid svåra påfrestningar i fred.

Säkerheten i närområdet måste stå i centrum för Sveriges försvarsansträngningar. En huvudmålsättning är att hindra att konflikter sprids till eller uppstår i vårt närområde. Om konflikter ändå uppstår måste Sverige kunna bidra till att dämpa och bilägga dessa i samverkan med andra länder. Efter begäran av FN eller beslut som fattas av OSSE, kan regeringen besluta att Sverige skall kunna ställa resurser till förfogande. Det faktum att flera länder i vår del av Europa ännu inte har funnit sin säkerhetspolitiska form samt Sveriges militärt alliansfria ställning påverkar svensk försvarspolitik och totalförsvaret.

Den svenska försvarspolitiken skall stödja säkerhetspolitiken när det gäller att bevara vårt lands fred och självständighet och det säkerhetspolitiska målet att trygga en handlingsfrihet att, såsom enskild

nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle. Föreligger risk för ett väpnat angrepp mot vårt land syftar försvarspolitiken till att vara krigsavhållande. Blir vi utsatta för ett väpnat angrepp har denna politik misslyckats och målet blir att säkerställa vår nationella överlevnad och den handlingsfrihet som krävs för statsmakternas agerande i det uppkomna läget.

Det internationella engagemanget är enligt regeringens uppfattning en central del av försvarspolitiken vid sidan om försvaret mot väpnat angrepp och hävdandet av vår territoriella integritet. Vårt internationella engagemang grundar sig på en sammanflätning av motiv som tar sin utgångspunkt i värnandet av vår egen säkerhet och sammanhängande nationella överväganden kombinerat med internationell solidaritet och humanitära hänsyn. Ett övergripande syfte är härvid att förhindra att eventuella kriser och väpnade konflikter sprids till svenskt territorium. Försvarspolitiken skall vidare bidra till förmågan att förebygga och att kunna hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Det sistnämnda är emellertid ingen uppgift som enbart löses med totalförsvaresresurser, även om dessa resurser i normalfallet ställs till de ansvariga samhällsorganens förfogande. I de fall som förberedelserna för svåra påfrestningar och höjd beredskap sammanfaller skall en samordning ske för att säkerställa ett optimalt utnyttjande av samhällets resurser. Att hantera översvämningar, radioaktiva nedfall, allvarliga strömavbrott, störningar i viktiga datasystem och annat som kan leda till svåra påfrestningar är primärt uppgifter för den berörda samhällssektorn. Regeringens inriktning har i enlighet med detta varit att i ekonomiska termer skilja på sådant som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred och det som har en försvarspolitisk dimension. Regeringens inriktning av hur totalförsvarets resurser skall kunna utnyttjas kan sammanfattas enligt följande försvarspolitiska syften. De skall

- verka konfliktförebyggande och konfliktämmande, globalt och i övriga Europa med dess närhet, samt minst med ambitionen att
- bidra till att hindra konfliktspridning till vårt närområde,
- i vårt närområde verka konfliktförebyggande och konfliktämmande, med syftet att
- förhindra spridning av konflikter till svenskt territorium samt om detta misslyckas, att
- möta väpnat angrepp mot vårt land.

Därutöver skall totalförsvarets resurser bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred som kan ha orsakats av t.ex. översvämningar, radioaktiva nedfall, allvarliga strömavbrott och störningar i viktiga datasystem.

11.4 Totalförsvarets förmåga till anpassning

11.4.1 Inledning

Grunden för totalförsvarets förmåga till anpassning har utvecklats sedan förra försvarsbeslutet (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr.

1996/97:36, prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224 samt prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Prop. 2001/02:10

Riksdagens beslut innebär att totalförsvarets förmåga till anpassning skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik. Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna förstärkas, reduceras eller eljest förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret. Anpassningen skall som princip kunna tillämpas oavsett ekonomisk nivå.

Beslut om anpassningsåtgärder kan komma att behöva fattas under osäkerhet och med inslag av politiskt risktagande. Förmågan att kunna uppfatta och rätt tolka de ofta svaga signalerna om säkerhetspolitiska förändringar blir betydelsefull. Totalförsvaret bör ges en flexibel utformning för att möta olika hot och dessutom kunna utvecklas för att möta nya hot. Det är då nödvändigt att analysera skilda omvärldsutvecklingar och utvecklingsmöjligheter för totalförsvaret i olika tidsperspektiv som underlag för genomtänkta förberedelser och tidiga beslut. Anpassningsprincipen och dess tillämpning påverkar exempelvis behov av operativ förmåga och kompetens, principer för personal- och materielförsörjning, försvarsindustriellt internationellt samarbete samt forskning.

Regeringen anser att följande omständigheter är grundläggande för utvecklingen av anpassningsförmågan.

- Anpassning består av successiva beslut om förändringar av alla typer av operativ förmåga, resursers tillgänglighet och samhällets robusthet. Dessa beslut ger möjlighet att förändra, höja eller minska förmågan att möta aktuella hot,

- anpassningsbehov skall ses i olika tidsperspektiv och anpassningen styrs av den möjliga förändringstakten av försvaret. De olika tidsperspektiven är: omedelbar förmåga och förmåga på kort sikt (högst ett år efter beslut), på medellång sikt (inom fem år efter beslut) eller på lång sikt (i ett tioårsperspektiv),

- beredskapssystemet utgör en viktig funktion för att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder mot olika typer av hot. Det är regeringens uppfattning att beredskapssystemet fortsatt skall utvecklas,

- förmågan att anpassa verksamhetens omfattning, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Förutsättningar för detta bör därför studeras ytterligare för att säkerställa en tillräcklig flexibilitet samt

- förutom planering avseende nuvarande tillväxtförband behövs motsvarande bedömningar även för tillväxt i kvalitativa termer och för helt nya typer av förmåga i olika avseenden, t.ex. hur olika former av tekniska och taktiska demonstratorer kan omsättas till förband.

Regeringen avser att fortsatt utveckla rapporteringen om anpassningsplaneringen. En mer utförlig redovisning av förmågan till anpassning bör göras inför varje ny försvarsbeslutsperiod eller när omvärldsförändringar så kräver.

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att uppfatta och tolka signalerna om säkerhetspolitiska förändringar. Anpassningsplanering är en översiktlig planering av olika tänkbara förändringsmöjligheter mot möjliga omvärldsutvecklingar. En riskavvägning som består i att avgöra vilka hot som skall bli föremål för åtgärder måste vidtas. Att få denna riskavvägning strukturerad och dokumenterad är en förutsättning för det pågående arbetet med att tydliggöra kopplingen mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitik, kraven på operativ förmåga och stridskrafternas utformning samt tillgång på kompetenser. Riskavvägning görs med hänsyn till att hot realiserar, allvaret i hoten samt möjligheterna att reducera hotens verkan.

Relevanta tidsperspektiv för anpassning styrs av den möjliga förändringstakten i totalförsvaret. Exempelvis finns bindningar både vad avser materiel med lång leveranstid och den tid som krävs för att utveckla personal och materiel till nya operativa förband. De långa ledtiderna gör att utveckling av operativ förmåga inom nya områden tar lång tid. Inriktningen är att förkorta dessa tider genom olika anpassningsförberedelser eller andra åtgärder. Strävan är att så tidigt som möjligt uppfatta behov av och besluta om anpassningsåtgärder. I en anpassningssituation som utgör en reaktion på någon slags förändring i den säkerhetspolitiska miljön i vårt närområde måste Sverige ändå räkna med att vara i efterhand. Det betyder att de förändringar som i olika tidsperspektiv skall kunna mötas måste anses ha kunnat pågå en längre tid än motsvarande anpassningsåtgärd på vår sida. Olika förberedelseåtgärder är därför motiverade för att påskynda möjligheterna att nå ökad eller förändrad operativ förmåga inom de olika tidsperspektiven. Den försvarspolitiska inriktningen för anpassningsplaneringen på kort och medellång sikt ges bl.a. genom regeringsbeslut avseende totalförsvarets operativa studier och planering.

Behovet av anpassningsförmåga i olika tidsperspektiv ställer krav på en tidsmässig och ekonomisk avvägning. I den riskavvägning som nämndes tidigare ligger således inte bara en avvägning mellan åtgärder för att möta olika tänkbara hot utan också mellan förmåga idag och förberedelser för förmåga i framtiden.

Förmågan till successiva beslut utgör en viktig del av anpassningsprincipens implementering. Detta gäller oavsett om anpassningen avser ny förmåga eller tillväxt. Utvecklingen mot en flexibel insatsorganisation är ett sätt att möta förändrade krav på förmåga. Förändringen kan leda till en omprioritering där viss förmåga behöver öka och annan kan minska. Det kan också innebära en ominriktning till nya system genom bl.a. ökad satsning på försöksverksamhet och demonstratorer. Det innebär tillväxt för den funktion som får ökade krav på förmåga. Tillväxt av försvarsförmåga kan vara såväl kvantitativ som kvalitativ. Den kan ske genom en ökning av befintliga krigsförbands storlek eller antal, genom ny eller kompletterad utbildning, förtätning med kvalificerad förrädsställd eller nyanskaffad materiel samt genom att nya typer av krigsförband utvecklas.

Den svenska anpassningsplaneringen är organiserad som en process på flera nivåer. I 1996 års försvarsbeslut infördes kontrollstationen för att möjliggöra avstämningar av den säkerhetspolitiska utvecklingen under den femåriga försvarsbeslutsperioden. Nästkommande försvarsbeslutsperiod omfattar tre år (2002–2004). Riksdagsbesluten genomförs med tätare intervall än tidigare vilket innebär att beredningen av frågor i riksdagen blir mer kontinuerlig. Genom Försvarsberedningen finns dessutom ett forum för konsultationer mellan regeringen och riksdagens partier om den långsiktiga inriktningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Regeringskansliet har under det senaste året förstärkt sin förmåga att inrikta underrättelseverksamheten och analysera omvärldsförändringar samt att bereda och inrikta frågor med anknytning till totalförsvarsresursernas utnyttjande. Myndigheterna bedömer och planerar översiktligt anpassningsåtgärder och tillställer Regeringskansliet underlag och förslag avseende anpassningsåtgärder. Beslut om anpassningsåtgärder fattas av riksdagen och regeringen.

Utöver statliga analysorgan finns dessutom en rad organ som gör säkerhetspolitiska analyser. Dessa tillsammans med utländska motsvarigheter utgör en viktig referensram för statsmakternas omvärldsanalys och för anpassningsplaneringen.

11.4.3 Anpassningsplanering inom myndigheterna

Det militära försvaret

Inom Försvarsmakten har den långsiktiga planeringen, perspektivplaneringen, gjorts till en kontinuerlig process innefattande en årlig översyn av planering och genomförande utifrån den av statsmakterna fastställda inriktningen. Perspektivplaneringen rapporteras årligen till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Resultatet och erfarenheterna kopplas direkt till budgetprocessen och försvarsmaktsplanerna. På så sätt främjas anpassningsplaneringen och ett sätt att bättre hantera osäkerheterna om framtiden skapas.

Grundvärdena i anpassningsplaneringen är existerande personal, infrastruktur och materiel. I balansen mellan tillväxt och modernisering måste beaktas att en förutsättning för nödvändig modernisering av Försvarsmakten är en omfattande avveckling av förband och materiel som ingick i den tidigare krigsorganisationen men som inte passar in i den nya insatsorganisationen. Ett insatsförsvar med förmåga till framtida anpassning kräver moderna förband med god kvalitet. Tillgången på kompetent personal för dessa förband utgör grunden för att kunna bygga ut och anpassa försvarsförmågan. De personalresurser som krävs för förmåga till anpassning på medellång och lång sikt kan bedömas vara begränsade i förhållande till dagens krav på insats- och grundorganisationen. Förstärkning med kompetent personal i en anpassningssituation kan bl.a. sökas i det nya reservofficerssystemet vilket närmare beskrivs i propositionens personalavsnitt. Grundorganisationen och dess infrastruktur har stor betydelse för möjligheterna att öka

förmågan i ett sämre säkerhetspolitiskt läge. Den samlade operativa förmågan och kompetensen i insats- och grundorganisationen skapar sammantaget den reella anpassningsförmågan.

Anpassningen karaktäriseras inom Försvarsmakten av ett antal avvägningsfrågor som alltid måste hållas i fokus. Det gäller att hela tiden inom tillgängliga ekonomiska ramar se över balansen mellan exempelvis:

- kvantitativ tillväxt och modernisering,
- insatsorganisation och kompetens för anpassning samt
- materielförsörjning: serietillverkning i förhållande till forskning, demonstratorer, teknikutveckling och strategiska kompetenser.

Flexibiliteten inom försvarsplaneringen har försvårats av de långsiktiga bindningarna i materielplanerna. Denna bindning i planerna behöver minskas för att skapa en ökad handlingsfrihet att genomföra anpassningsbeslut i den kontinuerliga process där liggande planeringsinriktning ses över. Det går dock inte att driva anspråken på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till materiel eller alltför höga framtida kostnader. Flera materielprojekt drivs i form av internationella samarbeten varför långsiktiga bindningar i dessa fall måste accepteras. En anpassningsåtgärd som beror på ett totalt sett ökat hot måste visserligen kopplas till politiska beslut men underlättas ändå av flexibilitet i planeringen.

Forskningsutredningen lyfter i sitt betänkande (SOU 2001:22) fram FoU-verksamhetens roll för anpassningsförmågan. Forskning, studier, icke-objektbunden utveckling och demonstratorer bör utnyttjas för att skapa underlag för hur ett brett spektrum av omvärldsutvecklingar kan mötas. Detta ger underlag för ställningstagande till hot- eller uppgiftsförändringar och vad dessa ställer för krav på anpassningsåtgärder.

Statsmakterna har tagit ställning för principen att förmågan till anpassning på materielområdet bör främjas genom ett ökat internationellt samarbete på ett sätt som innefattar ömsesidiga beroenden.

Gemensamt för forsknings- och materielförsörjningsutredningarna (SOU 2001:22 och SOU 2001:21) är betoningen av de tidiga utvecklingsfasernas betydelse för möjligheterna till anpassning mot framtida behov. Utvecklingen av det nya insatsförsvaret innebär att Försvarsmakten inom ramen för anpassningsbegreppet fokuserar på flexibilitet avseende insatsförmåga över tiden samt förmåga till anpassning. Insatsförsvaret kompletteras med nödvändiga kompetenser och resurser för anpassning.

Det civila försvaret

Enligt regeringens bedömning i 1996 års försvarsbeslut skall förmågan till anpassning vara styrande för totalförsvarets framtida utformning. Regeringen angav att krigsdugligheten skulle kunna höjas under en ettårsperiod (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). I regleringsbrev för 1997 uppdrog därför regeringen åt samtliga funktionsansvariga myndigheter att utarbeta planer för vilka åtgärder som kan skjutas upp till en anpassningsperiod. I huvudsak utarbetades översiktliga planer under 1998.

I proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) angav regeringen att för uppgiften försvar mot väpnat angrepp skall inom det civila försvaret finnas en tillräckligt hög grundberedskap, som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden. Aktörerna inom det civila försvaret skall, med utgångspunkt i denna grundförmåga, kunna genomföra åtgärder inom respektive ett, fem och tio år för att därmed anpassa funktionens förmåga att kunna möta angrepp av olika omfattning. Mot bakgrund av den förändrade inriktningen beslutade regeringen i regleringsbrev för 2000 att upphäva de operativa anvisningarna för totalförsvaret som regeringen beslutade den 17 december 1996. Enligt beslutet har anvisningarna ersatts med den under våren 1999 beslutade inriktningen för totalförsvaret (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222).

Anpassningsfilosofin har inneburit att det som tidigare var att betrakta som traditionella civila försvarsåtgärder nu i stor omfattning kan anstå till en anpassningsperiod. Detta är till viss del en process som påbörjades redan före 1996 års försvarsbeslut. De områden som här avses är främst byggandet av skyddsrum samt industrivaruförsörjning och livsmedelsförsörjning. Skyddsrumproduktionen har minskat väsentligt under innevarande försvarsbeslutsperiod. Under 1998 lämnades 223 nya skyddsrumbesked. Av dessa upphävdes 55 senare. Under första halvåret 2001 har endast tio skyddsrumbesked lämnats. Industri- och livsmedelslagren har avvecklats eller skall avvecklas helt. Däremot bör investeringar i infrastruktur såsom el och telekommunikation genomföras i takt med samhällsutvecklingen. Att vidta dessa åtgärder i efterhand kan bli både kostsamt och i vissa fall svårt att genomföra.

Genom de förlängda anpassningsperioderna har inriktningen från 1996 års försvarsbeslut reviderats och ytterligare åtgärder skjutits på framtiden. I försvarsbeslutet angav regeringen att s.k. civila beredskapsstyrkor skulle byggas upp under försvarsbeslutsperioden. Inledningsvis skulle planeringen utgå från att ca 5 000 totalförsvarspliktiga vid försvarsbeslutsperiodens slut skulle kunna utbildas för detta ändamål och inriktningen var att på sikt utöka utbildningen till ca 10 000 totalförsvarspliktiga per år. I propositionen Försvarsmaktens framtida fartygsunderhåll m.m. (prop. 2000/01:53) angav regeringen att den säkerhetspolitiska utvecklingen medger att utbildningen av totalförsvarspliktiga beredskapsmän för det kommunala behovet kan upphöra. Inriktningen vad gäller utbildningsvolymen av övriga totalförsvarspliktiga för det kommunala behovet skall i planeringen vara 700 och för det statliga behovet 520 utbildade dvs. 1 220 totalförsvarspliktiga. Som framgår av kapitel 14 anser regeringen att denna utbildningsvolym kan minska ytterligare till 1 020 för 2002, 820 för 2003 och 420 från och med 2004. Även inriktningen vad avser antalet utbildade beredskapspoliser vid utgången av försvarsbeslutsperioden har ändrats från 15 000 till 1 500.

Under försvarsbeslutsperioden har det därmed skett väsentliga förändringar inom det civila försvaret. Regeringen anser att denna utveckling bör fortgå även under kommande försvarsbeslutsperiod.

Regeringen har i sin bedömning av funktionernas förmåga vid utgången av 2000 beaktat att åtgärder, särskilt på vissa områden, bör

kunna skjutas upp på längre sikt än vad myndigheterna räknat med. Vidare har hänsyn tagits till att kraven på förmåga i nuvarande omvärldsläge och efter ett års anpassning har sänkts i förhållande till 1996 års försvarsbeslut. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att det inom det civila försvaret finns en i huvudsak godtagbar förmåga, men att det finns en osäkerhet om hur förmågan inom elförsörjning, telekommunikationer och informationsförsörjning påverkar andra sektorer. Planeringen bör dock snarast revideras utifrån realistiska antaganden.

Mot bakgrund av regeringens syn på bl.a. möjligheten till anpassning i ett längre tidsperspektiv har regeringen den 12 juli 2001 beslutat att utbyggandet av ledningsplatser skall ske i en långsammare takt trots att funktionen Civil ledning i nuläget enligt funktionsansvarig myndighet uppvisar en icke godtagbar förmåga. I nuvarande hotbild antas att utbyggnaden skall kunna ske inom given anpassningsperiod. Denna bedömning omfattar även funktionen Befolkningsskydd där en minskning av skyddsrumbyggandet bör ske trots att funktionen i nuläget enligt funktionsansvarig myndighet har en icke godtagbar förmåga.

Regeringen uppdrog den 17 november 2000 åt Överstyrelsen för civil beredskap att redovisa hur anpassningsfilosofin slagit igenom hos aktörer inom det civila försvaret samt en bedömning av vilka åtgärder som kan anstå till framtiden. Uppdraget redovisades den 3 maj 2001. Enligt Överstyrelsens redovisning har så gott som samtliga funktionsansvariga myndigheter insikt om anpassningsfilosofins innebörd för det egna ansvarsområdet. Av redovisningen framgår emellertid att det finns vissa brister vad avser myndigheternas tillämpning av anpassningsfilosofin. Regeringen anser att myndigheternas analyser och redovisningar måste utvecklas så att det tydligt framgår i vilken utsträckning regeringens inriktning har fått effekt på myndighetens planering.

Förmågan att hantera fredstida olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred utgör sammantaget basförmågan i samhället. I kapitel 7 redogör regeringen för en grundstruktur för samhällets krishantering. Av kapitlet framgår att funktionsindelningen bör upphöra och att vissa myndigheter tilldelas ett bevakningsansvar som är kopplat till totalförsvaret och höjd beredskap. Den basförmåga som byggs upp i samhället utgör en grund för de myndigheter som tilldelats ett bevakningsansvar vad avser att kunna genomföra anpassningsåtgärder i olika tidsperspektiv. Dessa myndigheter bör också beakta att vissa beredskapsåtgärder inte går att hänskjuta till en anpassningsperiod. Detta gäller främst inbyggandet av robusthet i viss samhällsviktig infrastruktur. Sådana åtgärder måste därför planeras och utformas inom ramen för den årliga planerings- och budgetprocessen. Basförmågan i samhället och förmågan att kunna genomföra anpassningsåtgärder på fem respektive tio års sikt utgör sammantaget grundförmågan för det civila försvaret. Grundförmågan skall vara den nivå från vilken varje myndighet utgår när anpassning påbörjas.

Regeringen anser att det är av stor vikt att myndigheternas redovisningar utvecklas så att det tydligt framgår vilken förmåga som utgör grunden för de kompletterande åtgärder som bör genomföras på medellång och lång sikt samt vilka åtgärder som här avses.

Pågående utveckling av beredskapssystemen inom myndigheterna utgör en anpassning till nuvarande krav på förmåga i olika tidsperspektiv. Det rådande säkerhetspolitiska läget har medgett att kravet på kort sikt vad avser förmåga att möta ett mer omfattande väpnat angrepp har sänkts medan kravet på förmågan att kunna delta i internationella insatser har ökat. Detta innebär dock inte att kravet på medellång eller lång sikt att kunna öka förmågan att möta ett väpnat angrepp förändras. Anpassningsprincipen bygger på att det också finns en möjlighet att förändra dessa krav och att myndigheterna kan förändra förmågan i olika tidsperspektiv. Det är därför viktigt att vidareutveckla metoderna att snabbt anpassa beredskapen efter ändrade krav på förmåga i olika tidsperspektiv. Det är också viktigt att i det kommande arbetet se över formerna för beslutsfattande vid förändringar av beredskapen, något som också hänger samman med utvecklingen av ledning i fred i samband med olika kriser.

12 Utformning av det militära försvaret

12.1 Inledning

Försvarsberedningen har i sitt betänkande Förändrad omvärld – omdanat försvar (Ds 1999:2) anfört följande. Grunden för det militära försvaret är förmågan till väpnad strid. I framtiden blir det allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp från de enklare formerna av väpnad strid med enklare vapensystem till ett högteknologiskt krig, innefattande resurser som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser. Sådana angrepp kan härröra från insatser från aktörer som hotar eller angriper våra nationella och vitala intressen till mer omfattande strider mellan militära förband.

Regeringen har i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret angett att grunden för det militära försvarets utveckling även framgent skall vara förmågan till väpnad strid. Försvarsutskottet har inte haft några invändningar mot denna syn (bet. 1999/2000:FöU2). Regeringen har vidare i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten beslutat att denna förmåga skall utgöra grunden för Försvarsmaktens verksamhet.

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

Förmågan till väpnad strid och de resurser som därmed skapas är alltså en grundläggande förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna bidra till att uppfylla de av riksdagen beslutade målen för totalförsvaret.

För att Försvarsmakten skall kunna användas till dessa ändamål är det av stor betydelse att förmågan till väpnad strid kan hållas på en kvalitativt hög nivå och kontinuerligt anpassas i takt med att utvecklingen inom olika områden fortskrider. För att utveckling av förmåga och kompetens för kvalificerad väpnad strid skall säkerställas är det sålunda viktigt att den materiella förnyelsen och kompetensutvecklingen kan rymmas inom den givna resurstilldelningen och därmed möjliggöra den successiva utveckling som skall karaktärisera det framtida insatsförsvaret. Att Försvarsmakten i takt med förändringar på de operativa, taktiska och tekniska områdena kan utveckla kompetens och i valda delar förmåga för informationsinhämtning, ledning och verkan är centralt. I detta ligger också att kunna möta den vidare skala av säkerhetspolitiska hot som kan förutses.

Förmågan till väpnad strid uppnås bl.a. genom realistiska förbandsövningar under varierande klimatologiska och geografiska förhållanden samt genom deltagande i internationell verksamhet. Genom att upprätthålla denna förmåga ges möjligheter att, alltefter rådande

omvärldsläge, anpassa stridskrafternas beredskap och tillgänglighet till nationella och internationella behov.

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

Mot denna bakgrund vill regeringen erinra om att karaktären och storleken på viss förmåga, funktionskrav och kompetenser inom Försvarsmakten ytterst påverkas av den väpnande strid som är betingad av den högsta konfliktnivån, något som snarare aktualiseras vid ett väpnat angrepp mot Sverige än vid hävdande av vår territoriella integritet eller vid deltagande i en internationell fredsfrämjande insats. De närtida kraven på förmåga att möta ett väpnat angrepp inryms i insatsorganisationen. Förmågan att möta ett mer omfattande angrepp säkerställs genom anpassningsförmåga, förnyelse och flexibilitet. Med väpnat angrepp i denna bemärkelse skall inte förstås den tidigare gällande planeringen för ett invasionsförsvar, där alla våra förband behövde vara tillgängliga efter bara några dygns mobilisering, utan de olika former av väpnat angrepp, med olika intensitet och med olika teknikinnehåll, som kan vara möjliga hotbilder i framtiden. Detta inkluderar även angrepp med okonventionella metoder. Funktionskrav och kompetenser som är särskilt viktiga i detta sammanhang är t.ex. ledning av högre förband, underrättelseförmåga, NBC-kompetens, kompetens när det gäller informationsoperationer samt kompetens avseende vissa kvalificerade materiel- och vapensystem. Inriktningen mot i huvudsak gemensamma resurser för såväl nationella som internationella uppgifter ligger dock fast.

Sådana funktionskrav och kompetenser behöver i sin tur avvägas mot resursbehov för t.ex. deltagande i internationella insatser med befintliga förbandstyper samt storleken och utformningen på insats- och grundorganisationen. Dessa olika krav måste vara i balans. Det förtjänar att framhållas att för t.ex. vissa kvalificerade verkanssystem kommer utvecklingen i nuvarande säkerhetspolitiska läge främst att avse kompetenshöjande åtgärder och inte serieanskaffning av materiel till större förbandsvolym. En ökning av förmåga, t.ex. för att i en framtid kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp hänförs till en anpassningsperiod, då kompetens inom en viss funktion skall utgöra grunden för att förmåga kan uppnås genom tillförsel av resurser. Utvecklingen av kompetens, såväl ur teknisk som ur taktisk synvinkel, är den viktigaste förutsättningen för att säkerställa förmågan till anpassning.

Angelägna ambitionsökningar i någon eller några av Försvarsmaktens uppgifter måste vägas mot det grundläggande behovet av att utveckla och upprätthålla kompetenser för kvalificerad väpnad strid i den utsträckning som behövs.

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt insatsförvar baseras till stora delar på de effekter det nätverksbaserade försvaret ger. Redan beslutad organisation utgår från att utveckling av ett nätverksbaserat försvar genomförs. Dagens tekniska nivå i samhället bedöms tillräckligt utvecklade för att ta steget mot ett nätverksbaserat försvar.

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

Det moderna, flexibla och rörliga försvar som enligt riksdagens och regeringens beslut skall skapas kan beskrivas som en utveckling mot ett nätverksbaserat försvar. För att kunna möta ett framtida militärt hot från en kvalificerad angripare måste utvecklingen inom kommunikation och informationsteknik tas tillvara i formandet av det framtida svenska försvaret. Det är även nödvändigt för att minska sårbarheten och öka säkerheten inom samhällsviktig infrastruktur och system. Samtidigt kan förluster av människoliv i samband med konflikter, både vad avser egna militära styrkor och civilbefolkning, minskas. En sådan utveckling ökar också möjligheterna att tidigt upptäcka t.ex. förbandsförflyttningar eller försök till informationsoperationer. Tidig upptäckt minskar behovet av att använda våld och i fall där våldsanvändning ändå bedöms nödvändig kan tidig upptäckt främja en graderad insats.

Det nätverksbaserade försvaret kan beskrivas utifrån en övergripande indelning av Försvarsmaktens förmåga i olika avseenden i följande delar:

- information och omvärldsuppfattning,
- ledning med beslutsstöd samt
- insats och verkan.

Med information och omvärldsuppfattning avses att med sensorer och andra informationskällor skapa en bild över vad som händer i omgivningen, både vad avser egna och främmande resurser och verksamhet. Ett nätverksbaserat försvar innebär bl.a. att dessa byggs samman i ett nätverk så att en samlad lägesbild i nära realtid kan spridas till de staber, förband, verkanssystem och övriga befattningshavare som behöver den.

Ledning baserad på relevant beslutsstödssystem skapar, om de har sin grund i en god omvärldsuppfattning och kunskap om våra insats- och verkansmedel, möjligheter att fatta snabba och relevanta beslut. Genom att bygga samman ledningsfunktionen i ett icke-hierarkiskt nätverk

mellan ledningsnivåer förbättras förutsättningarna att utöva ledning från den för situationen mest lämpliga nivån.

Insats och verkan, dvs. vapensystem och andra resurser för att åstadkomma en önskad effekt hos en motpart, kommer på så sätt att tillsammans med den goda omvärldsuppfattningen inklusive en förbättrad ledningsförmåga möjliggöra effektivare, graderade insatser vid rätt tillfälle.

Genom att bygga samman dessa tre delar i ett nätverksbaserat försvar skapas synergieffekter såsom förutsättningar för förmåga att snabbt få önskad verkan i de mål som önskas bekämpas eller på annat sätt påverkas.

Ytterligare delar som logistik och skydd ingår i utvecklingen av ett effektivt nätverksbaserat försvar. Logistikerna kan skräddarsys utifrån den kontinuerliga informationen om förbandens behov. Informationen förmedlas i nätverket och ger möjlighet att leverera anpassade logistikåtgärder för att upprätthålla stridsförmåga och uthållighet. Hög skyddsförmåga omfattar flera dimensioner av aktiva och passiva skyddsåtgärder för de egna styrkorna och resurser på alla nivåer. Såväl personal som vapensystem och nätverk måste omfattas av detta skydd.

Med en sådan utveckling kommer balansen mellan de tre delarna att förändras mot en tydligare fokusering på information och omvärldsuppfattning samt ledning med beslutsstöd eftersom dessa delar i det nätverksbaserade försvaret torde kunna medge ett effektivare utnyttjande av insats- och verkansfunktionen. I ett nätverksbaserat försvar som redan är förberett och utvecklat för att integrera olika sensor- och vapensystem är det dessutom enklare att t.ex. som en anpassningsåtgärd tillföra ett större antal av dessa.

Det nätverksbaserade försvaret får som konsekvens att ett hierarkiskt arbetssätt övergår till att arbeta och kommunicera mer horisontellt och i nätverk, organisationen blir plattare. Detta leder till att bättre förutsättningar för resursutnyttjande av både informations- och verkanssystem inom mark-, sjö- och luftkrigföringen samt ett mer gemensamt och integrerat agerande av stridskrafterna skapas. Samtidigt måste man vara medveten om gränserna för när det är lämpligt att delegera olika former av befogenheter.

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

Ovanstående innebär att såväl utbildning som materielanskaffning måste anpassas mot denna utveckling. Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar skall kunna stödja genomförandet av de uppgifter som totalförsvaret har att lösa. I samband med ett väpnat angrepp skall således det nätverksbaserade försvaret ha en förmåga till snabb insats med precisionsvapen mot en angripare. För territoriell integritet ska den goda omvärldsuppfattningen ge en bättre möjlighet till konfliktdämpande militär närvaro på rätt plats vid rätt tidpunkt samt en graderad

insatsförmåga. Förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden förstärks vidare med ett rörligt och interoperabelt nätverksbaserat försvar för våra förband som deltar i internationella insatser. Förmågan att stärka samhället och ett samhällsekonomiskt utnyttjande av gemensamma resurser förbättras med utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret bl.a. som stöd vid sjö- och flygräddning samt miljöolyckor. Regeringen anser att investeringar i det nätverksbaserade försvaret tidigt bör komma till användning och prövning inom de delar som, utöver att utgöra grund för försvar mot väpnat angrepp, även svarar mot uppgifterna territoriell integritet och internationella insatser.

Utvecklingen av dagens försvar mot ett nätverksbaserat försvar är en naturlig inriktning i likhet med den utveckling som sker i det övriga samhället. Ett nätverksbaserat försvar bör av ekonomiska och tekniska skäl till stor del bygga på civilt utvecklade teknik och civil infrastruktur. Sverige har goda förutsättningar att tillgodogöra sig detta tack vare den väl utvecklade kommunikations- och informationsteknik inklusive en världsledande industrikompetens inom området i landet. Sverige har en modernt utrustad försvarsmakt med en struktur som är ändamålsenlig med hänsyn till ett framtida nätverksbaserat försvar. Dessutom är den säkerhetspolitiska situationen nu så gynnsam att det medger en omställning av Försvarsmakten. Genom nära samarbete med inhemsk industri och dess internationella samarbetsparter har Sverige stora möjligheter att skapa de tekniska förutsättningarna för ett effektivt nätverksbaserat försvar för framtiden.

12.3 Behov av operativ förmåga och militär kompetens

12.3.1 Försvarsmaktens operativa förmåga

Regeringens förslag: Vad avser uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp skall Försvarsmakten alltid:

- ha förmåga att möta olika former av informationsoperationer och därigenom bidra till samhällets totala motståndsförmåga,
- ha förmåga att upptäcka och möta begränsade angrepp mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att upptäcka och möta intrång av stridskrafter på vårt territorium samt
- ha förmåga att förebygga och minska verkningar vid angrepp med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC) och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot sådana.

Försvarsmakten skall ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år efter regeringens beslut):

- kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som bidrar till att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur samt
- kunna utveckla ytterligare förmåga att möta angrepp med fjärrstridsmedel samt begränsade luftrörliga insatsstyrkor.

Försvarsmaktens skall vidare på medellång sikt (inom fem år efter regeringens beslut), efter anpassningsåtgärder kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära angrepp i form av samordnade operationer.

Försvarsmakten skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (i ett tioårsperspektiv) kunna utveckla förmåga att möta flera olika typer av väpnade angrepp, även sådana med mera omfattande operationer inkluderande utnyttjande av NBC-stridsmedel.

Vad avser uppgiften att hävda territoriell integritet skall Försvarsmakten:

- ha förmåga att upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet och särskilt i Östersjöområdet snabbt kunna öka denna förmåga i anslutning till akuta kriser,
- ha förmåga att upptäcka och avvisa säkerhetsshot i samverkan med andra myndigheter samt
- ha förmåga att tidigt upptäcka NBC-insatser i närområdet.

Vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden skall Försvarsmakten:

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsbevarande operationer, främst i Europa och dess närhet, men även globalt,
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera fredsframtvängande operationer i Europa och dess närhet,
- ha förmåga att kunna skydda sig mot begränsade NBC-angrepp,
- ha förmåga att lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet, främst i Europa och dess närhet samt
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och utvärdera övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt (inom fem år efter beslut av regeringen) skall Försvarsmakten med mindre styrkor kunna delta i fredsframtvängande operationer även globalt.

Beträffande uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall Försvarsmakten ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande.

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

Skälen för regeringens förslag: Den säkerhetspolitiska analys som redovisats tidigare i denna proposition leder enligt regeringens uppfattning till slutsatsen att de krav på operativ förmåga som riksdagen tidigare har beslutat i huvudsak fortfarande bör gälla. Regeringen föreslår dock vissa förändringar.

Vad avser uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp föreslår regeringen ovan att förmåga att hantera informationsoperationer redovisas först och att begreppet informationskrigföring bör ersättas med det bredare begreppet informationsoperationer. Skälet därtill är att informationsoperationer i olika former bedöms ingå bland de först

tillgripna metoderna i en konfliktutveckling. Informationsoperationer, i form av t.ex. IT-angrepp eller sofistikerade desinformations- och propagandakampanjer, bedöms också ingå som en naturlig del av alla andra former av aggressioner, varför förmåga att möta sådana måste beaktas vid utformande av väsentliga delar av det militära försvaret.

När det gäller uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden innebär regeringens förslag att samma ambitionsnivåer på längre sikt skall tillämpas för de olika stridskrafterna.

På motsvarande sätt innebär regeringens förslag att uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred förtydligas.

I avsnitt 12.3.3 utvecklas innebörden av de krav på Försvarsmakten som regeringen ovan föreslår.

12.3.2 Militära kompetenskrav

Kraven på operativ förmåga innebär att Försvarsmakten måste ha kompetens på olika områden. I det följande beskrivs några viktiga sådana kompetensområden.

Kompetensen att genomföra väpnad strid är grundläggande för det militära försvaret och omfattar strid och militär verksamhet, i alla konfliktnivåer, riktad mot markmål, mot sjömål såväl på som under havsytan och mot luftmål. Kompetensen bör omfatta samordning av väpnad strid på alla förbandsnivåer samt i militära operationer med samverkan mellan flera typer av stridskrafter och system.

Den internationella kompetensen innebär kunskaper och färdigheter att kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt att kunna delta i internationellt säkerhetssamarbete bl.a. i form av gemensamma övningar. Häri ingår stöd till återuppbyggnad och övrig civil-militär samverkan.

Ledningskompetensen innefattar kunskap och färdighet att sätta in och leda militära insatser.

Försvarsunderrättelsekompetensen innebär kunskaper och färdigheter att upptäcka, analysera och bedöma hotbilden mot Sverige. I kompetensen ligger också att kontinuerligt kunna övervaka svenskt territorium samt kunskaper om hur sensorer och vapen, även vad avser rymdbaserade sådana, kan användas mot oss. Vidare omfattas kunskaper och färdigheter att bedriva operativ och taktisk underrättelsetjänst till stöd för insatsförbanden i alla Försvarsmaktsuppgifter.

Skyddskompetensen innefattar skydd av civila och militära funktioner inklusive skydd av infrastruktur. Kompetensens bredd bör täcka områden från militära angrepp till åtgärder för att stärka samhället, fortifikatoriskt skydd samt skydd mot insatser med NBC-stridsmedel.

Kompetensen för logistik, fältarbeten och sjukvård avser de specifika kompetenser som behövs för militär verksamhet. Med logistik avses underhåll, teknisk tjänst och transporter.

Kompetensen inom informationsoperationer omfattar kunskaper om metoder för att kunna planera och genomföra informationsoperationer bl.a. inom ramen för samordnade militära operationer. De olika delarna inom informationsoperationer utgörs bl.a. av informationskrigföring, där kunskap om informationssäkerhet ingår liksom att kunna hantera

information i kommunikationssyfte t.ex. psykologisk krigföring, och telekrigföring. Kunskapen avser således defensiva åtgärder.

Kompetensen till civil samverkan innebär kunskaper och färdigheter att när behov uppstår kunna stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Insatsorganisationen skall innehålla de resurser och de kompetenser som är nödvändiga för väpnade insatser såväl i Sverige som internationellt. Insatsorganisationen utgör också den resursmässiga basen och innehåller huvuddelen av de kompetenser som behövs för anpassning, syftande till tillväxt eller ominriktning. Resterande kompetenser för anpassning upprätthålls inom grundorganisationen t.ex. vid förband och skolor samt inom Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk och försvarsindustrin genom forskning och teknikutveckling. Allt eftersom kompetensbehoven förändras måste insatsorganisationen successivt förnyas för att skapa handlingsfrihet att möta militärtekniska förändringar och möjliggöra anpassning. Detta kräver en ständig prövning av befintlig förmåga och kompetenser.

För förnyelsen behövs kontinuerligt arbete med studier, materiel- och förbandsförsök, teknik- och taktikdemonstratorer, utveckling av operationskonst, taktik och stridsteknik. Detta sker vid Försvarmaktens skolor och centrum samt inom ramen för övningsverksamhet vid förbanden. Det stöd Försvarmakten erhåller av Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk och Förvarshögskolan samt försvarsindustrin avseende forskning, teknikutveckling och metodstöd, kompetens att förvalta och upphandla adekvat materiel och anläggningar samt att utveckla ledarskap och kunnande inom krigsvetenskap, är av avgörande betydelse.

Försvarmaktens kompetens för tillväxt som en möjlig anpassningsåtgärd, utgörs främst av förmågan att hantera personal och materiel. Väsentligt är förmåga att leda gemensamma operationer och strida i högre förband. Nyanskaffad och uppgraderad materiel måste kunna tillföras för att öka effekten i krigsförbanden eller för att skapa nya krigsförband. Den personella kompetensen för strid i högre förband tillgodoses bl.a. genom att vidmakthålla och vidareutveckla förmågan till operativ och taktisk ledning inom ramen för en integrerad stabsstruktur enligt avsnitt 9.4.2.

12.3.3 Behov av stridskraftsfunktioner

Regeringen vill understryka betydelsen av att insatsorganisationen utformas för att utgöra en gemensam resurs för alla typer av operativa uppgifter. Organisationen skall ha stor flexibilitet och vara förberedd på anpassning till nya uppgifter och förutsättningar i framtiden. Verksamhet inom olika delar skall kunna genomföras mot skilda ambitionsnivåer.

Regeringen ger här sin syn på de funktioner och förbandstyper som bör inrymmas i stridskrafterna för att uppfylla den förmåga som föreslås i avsnitt 12.3.1.

Grundläggande är att Försvarmaktens lednings- och underrättelse-system har förmåga att följa utvecklingen i omvärlden och föreslå

beredskapshöjningar och andra åtgärder som behövs för att möta hot som kan uppstå genom förändringar i den säkerhetspolitiska situationen.

Ledningsfunktionen skall ha förmåga som medger snabb och effektiv ledning av behovssammansatta styrkor och samordnat utnyttjande av olika stridskrafter. Enligt regeringens mening har de organisationsförändringar inom Försvarsmakten som genomförts under 2000 skapat en god grund för ledningsfunktionens fortsatta utveckling.

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

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

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

Integrerade och flexibla stridskrafter

Det är väsentligt i modern krigföring att stridskrafter kan uppträda integrerat och samordnat. Den fortsatta utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar ger utökade förutsättningar för detta. Regeringen finner att det är av stor betydelse att stridskrafterna bibehåller och vidareutvecklar flexibilitet så att dessa efterhand kan anpassas till snabb utveckling av doktrin, dvs. handlingsregler, taktik och stridsteknik. Avancerade sensorer och långräckviddiga precisionsvapen skall kunna utnyttjas av flera vapenbärare.

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

Luftförsvar

Bekämpning med fjärrstridsmedel ingår i de flesta typer av väpnad strid och bedöms komma att få allt större betydelse. Med fjärrstridsmedel avses attack- och bombflyg med stöd av jaktflyg samt med ökande inslag av modern precisionsbeväpning. Även så kallade kryssningsmissiler ingår. Utfall av kamp om luftherravälde blir ännu mer betydelsefull för både mark- och sjöstriden. Likaså blir luftförsvarets roll att skydda infrastruktur och befolkning allt viktigare. Försvarsmakten behöver således vidareutveckla luftförsvaret med dess båda komponenter flygstridskrafter och luftvärn.

Flygstridskrafter behövs för deras mycket goda operativa rörlighet som ger möjligheter att möta även ett kraftsamlat hot som snabbt koncentrerats till utvalda områden. Luftvärn behövs för dess goda förmåga att försvara viktiga punktmål. Vidare tvingar luftvärn fientliga flygstridskrafter att uppträda så att verkan av attackvapen reduceras. Med ett rörligt uppträdande kan angripande flygstridskrafter hållas i ovisshet om var luftvärnet i aktuellt fall finns grupperat. Luftvärn ger således indirekt en skyddande effekt över områden även där det inte har grupperats.

Flygstridskrafter behövs också för flexibiliteten att snabbt kunna växla från luftförsvar till underrättelseinhämtning eller att lämna stöd med attackinsatser mot mark- och sjömål.

Luftförsvaret behöver vidareutveckla förmågan till ett flexibelt uppträdande med såväl aktiva vapeninsatser som utnyttjande av mera passiva uppträdanden för bevarad förmåga. En till antal och kvalitet jämbördig styrka av flygstridskrafter skall kunna mötas och bekämpas med ambitionen att den skall avstå från omfattande bekämpning av för oss viktiga mål.

Luftförsvaret måste kvalitativt utvecklas i takt med fjärrstridsmedlen där den internationella vapentekniska utvecklingen medför kraftigt ökade möjligheter att för rimlig kostnad uppnå allvädersförmåga och förmåga att undgå luftvärn med kort räckvidd. I luftförsvarets utveckling är det angeläget att balans erhålls mellan omvärldsuppfattning, ledning, vapenbärare, vapen, elektroniska motmedel och bassystem. Det innebär behov av fortsatt tillförsel av jaktrobotar, luftvärn samt informations-, lednings- och varningssystem.

Markförsvar

För markstrid behövs framgent förmåga till nätverksbaserad strid i en volym som medger uppträdande i förband på brigadnivå. För genomförande av framgångsrik markstrid är det nödvändigt att lufthotet möts med ett effektivt luftförsvar. De mekaniserade förbandens styrka förblir deras goda förmåga att ta och behärska terräng samt att slå en motståndares kvalificerade markförband. Det är vidare angeläget att lägga större vikt vid och utveckla förmåga att strida i bebyggelse. För detta erfordras sensorer, vapen och förband anpassade för denna typ av strid för att minska förstörelse och skador på tredje part, samt minska risken för vådabekämpning av egen trupp. Det är även angeläget att bygga upp förmåga för att kunna verka med luftburen stridsgrupp. Förmågan att strida i ödemarksterräng och subarktisk miljö skall vidmakthållas. Till modern markstrid hör också insatser med stridshelikoptrar, attackflyg och långräckviddiga precisionsvapen som med olika kombinationer av överlägsen rörlighet och räckvidd ökar möjligheterna att snabbt möta angripande markstridskrafter i vitt skilda riktningar. Det är vidare angeläget att upprätthålla kompetens för att kunna uppträda samordnat på brigadnivå samt kompetens för att samordna insatser på divisionsnivå.

Markstridskrafterna skall vidareutveckla förmåga till flexibelt uppträdande i strid med olika ambitionsnivåer, från att begränsa en överlägsen motståndares verksamhet och vinna tid till att möta eller

avvisa en motståndare när tillräcklig egen styrka kunnat samlas. Markstridskrafterna bibehåller en viktig roll i skyddet av infrastruktur och befolkning. Ett inslag i den militära hotbilden som bör ägnas fortsatt uppmärksamhet är specialstyrkor som verkar genom sabotage och terror. Mot denna bakgrund skall säkerhetsförband ingå.

Regeringen anser att uppgiften att högst ett år efter beslut kunna möta begränsat luftrörliga insatsstyrkor kan begränsas till att omfatta högst ett luftlandsättningsregemente.

Marinförsvaret

För strid mot angripande stridskrafter över havet behövs även framgent kapacitet för bekämpning av mål över, på och under ytan. Marina stridskrafter omfattande ytstrids-, ubåts-, minröjnings- och amfibieförband är utvecklade för detta. Marinstridskrafterna skall vidareutveckla förmåga till uthållig övervakning av havs-, skärgårds- och kustområden, liksom förmåga till aktuell situation anpassad vapeninsats, god operativ rörlighet och förmåga att uppträda från tillfällig basering. För genomförande av framgångsrik strid mot sjömål förblir det också nödvändigt att lufthotet balanseras av ett effektivt luftförsvaret. Vidare behövs även system med mycket god operativ rörlighet som attackflyg och helikoptrar.

Marinstridskrafterna skall utvecklas så att flexibel förmåga bibehålls, från att hävda territoriell integritet till att ingripa mot och avvisa begränsade marina operationer. De marina stridskrafterna skall kunna nyttjas inom ramen för behovssammansatta styrkor såväl taktiskt som operativt och samordnat med andra styrkor.

Helikopterenheter behövs för att stödja ovan redovisade stridskrafter. Helikoptrarnas styrka är mycket god rörlighet och förmåga att samverka med mark-, sjö- och flygstridskrafter. Förmågan att verka i olika typer av insatsgrupper skall utvecklas, t.ex. att transportera luftburen stridsenhet eller ingå i marin insatsstyrka. De utgör även en väsentlig resurs för stöd till samhället.

NBC-skydd m.m.

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

För att bidra till skydd av samhällsfunktioner, infrastruktur och civilbefolkningen samt stödja de operativa förbanden skall nationella skyddsstyrkor organiseras. Dessa styrkor skall också kunna biträda vid skydd och reparation i anslutning till en angripares insatser med fjärrstridsmedel. De nationella skyddsstyrkorna skall bestå av hemvärn samt ett antal förband med personal som överförs från de operativa förbanden.

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

12.3.4 Utvecklad beskrivning av samband mellan förmåga och resurser

Regeringens bedömning: Fortsatt vikt bör läggas vid att förtydliga beskrivningen av sambandet mellan den önskade utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga, behovet av stridskrafter och verksamheter för att sätta upp sådana.

Skälen för regeringens bedömning: Anpassningsprincipen innebär att det militära försvaret måste kunna anpassas till förändringar i hot och risker. För att detta skall vara möjligt är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt att fortsatta ansträngningar görs för att öka tydligheten i sambandet mellan de hot som kan växa fram och de krav på utveckling av stridskrafter som därav blir följden.

Försvarsmakten har redovisat visst underlag avseende behov av grundläggande försvarsförmåga och anpassningsförmåga. Därvid har s.k. spårbarhet, dvs. sammanhang mellan uppgifter och de hot som skall kunna mötas och därav betingade behov av stridskrafter, behandlats. Det efterlysta sambandet behöver dock förtydligas. Fortsatta ansträngningar bör göras för att stämma av stridskrafternas utformning mot de säkerhetspolitiska riskbedömningarna och därav betingade bedömningar avseende behov av grundläggande försvarsförmåga och anpassningsförmåga.

Regeringen avser mot ovanstående bakgrund att ge Försvarsmakten med flera myndigheter i uppdrag att fortsätta utarbetandet av underlag för att öka tydligheten vad avser utvecklad beskrivning av samband mellan förmåga och behov av stridskrafter.

Regeringen anser vidare att det därutöver är viktigt att utveckla styrning och uppföljning så att ökad kunskap erhålls om hur Försvarsmaktens verksamhet avseende organisation, materiel och personal i olika avseende bidrar till utveckling av operativ förmåga och kompetenser.

Regeringen avser att arbeta vidare med spårbarhet i de båda avseenden som ovan redovisats. Vidare avser regeringen att göra en större utvärdering av i vilken grad riksdagens beslut angående ominriktning av Försvarsmakten från och med 1 juli 2000 genomförts och uppsatta mål uppnåtts.

12.4 Försvarsmaktens anpassningsförmåga

12.4.1 Tillväxtförmåga

Försvarsmaktens förmåga att anpassa organisationens numerär, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Försvarsutskottet ansåg därför i sitt betänkande Det nya försvaret (bet. 1999/2000:FöU2) att regeringen i försvarsbeslutspropositionen 2001 skall redovisa inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarsmakten på nytt kan organisera två armébrigader jämte understöds- och underhållsförband, en amfibie- och två kustartilleribataljoner, två ubåtar samt upp till 12 stridsflygdivisioner. Regeringen uppdrog åt Försvarsmakten att i samband med budgetunderlaget för 2002 inkomma med underlag för en sådan redovisning.

I budgetunderlaget för 2002 redovisar Försvarsmakten sin planering för tillväxt i enlighet med regeringens uppdrag. Regeringen delar i stort de bedömningar som Försvarsmakten gör i redovisningen. Försvarsmakten påpekar att säkerheten i tillväxtplaneringen med nu avdelad materiel avtar ju längre tid som den står förrådsställd. I sin redovisning anger Försvarsmakten att grunden för planerad tillväxtförmåga är att nu avdelad materiel behålls så länge det anses kostnadseffektivt. Andra förutsättningar är:

- att nu gällande grundorganisatoriska ram och utbildningssystem bibehålles,
- att beräknad personalrekrytering kan ske samt
- att perioden för genomförande av tillväxten omfattar en tidsrymd av fem år.

För de olika tillväxtförbanden redovisar Försvarsmakten bl.a. följande:

Armébrigader med understöds och underhållsförband

Tillväxtpotential finns för att kunna organisera två brigader omfattande följande förband:

- åtta insatsbataljoner,
- två brigadluftvärnsbataljoner robot 70,
- två brigadartilleribataljoner (77A),
- två pansarvärnsrobotkompanier,
- två spaningskompanier,
- två pionjärbataljoner och
- två underhållsbataljoner.

För att tillväxa med motsvarande två brigader behöver yrkesofficerare rekryteras och utbildas. Ingen rekrytering av reservofficerare behövs.

Inledningsvis genomförs befattningsutbildning och ledningsträning, organisationsarbete samt särskild befattningsövning med förbandsledningarna. Därefter påbörjas förbandsutbildning i större omfattning. Två krigsförbandsövningar behöver genomföras för att förbanden skall

erhålla godtagbar operativ förmåga. Den intensifierade övningsverksamheten inför en uppsättning av förbanden kommer att medföra ökat slitage på materielen och det kan inte uteslutas att kvalificerade underhållsåtgärder måste vidtas. Materiel finns reserverad och förrådsställd.

Amfibiebataljonen

För att tillväxa med en amfibiebataljon behöver yrkesofficerare rekryteras och utbildas. Ingen rekrytering av reservofficerare behövs. Värnpliktiga kan omfördelas från tidigare utbildade amfibiebataljoner. Utbildning av amfibiebataljoner sker fortlöpande i insatsorganisationen och därmed säkerställs personalvolym och kompetens.

Materiel finns reserverad och förrådsställd och inga brister redovisas för denna materiel.

Den redan organiserade brigadledningen är dimensionerad för en fjärde bataljon, och inga begränsningar i övrigt avseende ledningsförmågan redovisas.

Kustartilleribataljonerna

För att tillväxa med två kustartilleribataljoner behöver ca 30 yrkesofficerare rekryteras och utbildas, främst på Militärhögskolan och Försvarshögskolan. Ingen rekrytering av reservofficerare behövs. Värnpliktiga kan omfördelas från tidigare utbildningsomgångar. För att skapa en utbildningsplattform för rekryterat befäl krävs en årlig grundutbildningsomgång om ca 170 värnpliktiga.

Inledningsvis genomförs befattningsutbildning och ledningsträning, organisationsarbete samt särskild befattningsövning med förbandsledningarna. Därefter påbörjas förbandsutbildning i större omfattning. Två krigsförbandsövningar behöver genomföras för att förbanden skall erhålla godtagbar operativ förmåga.

Materiel finns reserverad och förrådsställd, och inga brister redovisas för avdelad materiel.

Inga begränsningar avseende ledningsförmågan redovisas.

Ubåtarna

För att åstadkomma ytterligare två ubåtsbesättningar kan yrkesofficerare med tidigare placering ombord på ubåt omplaceras. Från 2004 finns utbildad personal till två ubåtsbesättningar tillgängliga. De utbildar idag personal från Singapore.

Förbandet behöver genomföra två taktiska övningar på högre förbandsnivå.

Materiel för tillväxt finns idag i insatsorganisationen. Från 2004 finns dessa ubåtar i tillväxtorganisationen.

Inga begränsningar avseende ledningsförmågan redovisas.

Personellt och utbildningsmässigt bedöms flygsystemen klara en tillväxt på upp till tolv divisioner. Dock framför Försvarmakten att det kommer att krävas särskilda åtgärder för att kunna rekrytera och utbilda tillräckligt många flygförare.

För att tillväxa med en flygdivision behövs ca fem flygförare utöver nu planerad volym rekryteras och utbildas per år.

För att betjäna en JAS 39 Gripen-division krävs även tillväxt av en flygbasbataljon 04 samt ett halvt stridsledningscentralskompani. Ytterligare 112 officerare behöver rekryteras till lednings- och underhållsförband. Denna rekrytering gäller främst officerare som behöver utbildas vid Militärhögskolan och Förvarshögskolan.

Samövningar under två år bedöms tillräckligt för att förbandet skall erhålla godtagbar operativ förmåga.

Flygplan JAS 39 Gripen tillförs Försvarmakten i sådan takt att det 2004 är möjligt att organisera åtta till nio divisioner och 2007 tolv JAS 39 Gripen-divisioner.

Fram till dess att alla JAS 39 Gripen är levererade behöver JAS 37 Viggen fylla ut några divisioner. Då JAS 37 Viggen flyger i produktionen fram till 2004 behöver ingen materiel förrådsställas för tillväxt.

Tillväxten med fyra divisioner JAS 39 Gripen kräver:

- utbildningsresurser,
- åtta JAS 39 Gripen-divisioner och ca 200 flygplan att tillväxa från och
- att ingen internationell verksamhet eller andra åtaganden genomförs under en tillväxtperiod.

Därutöver redovisar Försvarmakten att under perioden 2002 – 2004 kräver utvecklingen av förmågan till internationella insatser en ökad ambition inom förbandsverksamheten. Resurserna för detta kommer bl.a. att sökas genom sänkt ambition avseende förmåga till tillväxt. Försvarmakten avser mot bakgrund av detta att genomföra en fördjupad analys avseende planeringen för tillväxt. Härvid kommer bl. a. JAS 39 Gripen-systemets omfattning att ägnas särskild uppmärksamhet, då Försvarmakten inte ser det möjligt att anpassa/modifiera samtliga flygplan till det framtida slagfältet. Försvarmaktens avsikt är att i budgetunderlaget för 2003 redovisa förslag på hur en sådan ambitionsökning inom förbandsverksamheten kan åstadkommas. Regeringen delar i princip Försvarmaktens uppfattning i frågan.

Försvarmakten analyserar fortlöpande möjligheterna till tillväxt. Under pågående omstrukturering finns det osäkerheter i bedömningarna med hänsyn till ökat internationellt deltagande och förändrad ekonomi.

Försvarmakten framhåller att en realiserbarhetsprövning av planeringen måste göras med utgångspunkt från de planeringsförutsättningar som framgår av budgetunderlaget. Försvarmaktens avsikt är att återkomma med en fördjupad redovisning i samband med budgetunderlaget för 2003.

Regeringens uppfattning är att i det inom ramen för det nya försvaret är viktigt att beredskapskraven på kort, medellång och lång sikt motsvarar det säkerhetspolitiska läget.

Regeringen anser att tillväxt också skall ses i kvalitativ bemärkelse och även kan ske genom ökning av befintliga krigsförbands storlek, utbildning och materiel eller genom att nya typer av krigsförband tillkommer. Dessutom är det regeringens uppfattning att simulatorer och demonstratorer är av stor betydelse för anpassningsförmågan på kort, medellång och lång sikt.

Regeringen avser att uppdra åt Försvarmakten att redovisa möjligheterna att besluta om en förändrad beredskap, numerär eller sammansättning av Försvarmakten. Redovisningen skall grunda sig på behovet av förmåga på kort och medellång sikt och innehålla en beskrivning av ekonomiska konsekvenser.

12.5 Utveckling av Försvarmaktens internationella förmåga

Riksdagen och regeringen har understrukit att internationella insatser är en högt prioriterad uppgift för Försvarmakten. Som en följd av detta genomgår det militära försvaret en utveckling som innebär att allt fler förbandstyper får en förmåga att uppträda i sådana insatser.

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

Försvarmakten har 2000 och 2001 till regeringen redovisat förslag om utvecklingen av Försvarmaktens internationella förmåga. Förslagen omfattar utveckling av en rad förband ur samtliga stridskrafter samt kostnadsberäkningar m.m. för materielanskaffning, förbandsverksamhet och insatser för respektive förbandstyp. Begränsningen för att uthålligt personalförsörja förband vid internationella insatser bedömer Försvarmakten uppgå till ca 1 500 personer, vilket under kortare perioder kan utökas till ca 2 000 personer, främst genom förband ur marin- och flygstridskrafterna. Försvarmaktens bedömning grundas bl.a. på att personal kan visstidsanställas och att deltagande i internationella insatser blir en naturlig del av officersyrket.

Sverige har under 2000 antagit nya partnerskapsmål inom ramen för Partnerskap för fred respektive anmält förband till FN:s och EU:s styrkeregister för krishantering. Jämfört med Sveriges tidigare anmälningar av förband till internationella förbandsregister innebär dessa beslut en omfattande internationalisering av kvalificerade delar av insatsorganisationen. Utöver tidigare förekommande förbandstyper ur arméstridskrafterna som mekaniserad bataljon, militärpolis kompani och ingenjörkompani med ammunitions- och minröjningsförmåga, innehåller anmälan till FN:s och EU:s styrkeregister även flera förband ur marin- och flygstridskrafterna. Ur marinstridskrafterna anmäls sjöminröjningsförband, korvettförband och ubåtsförband. Ur flygstridskrafterna anmäls spanings- och jaktflygförband samt

transportflygförband. Härutöver anmäls en allsidigt sammansatt ledningsresurs för ledning av högre förband inklusive förmåga till civil-militär samverkan. Även andra förbandstyper har en utvecklad förmåga till civil-militär samverkan som en integrerad del av förbandet, t.ex. ingenjörkompani, mekaniserad bataljon och transportflygförband. Regeringen kan i korthet konstatera att stora delar av de kvalificerade förbandstyperna inom de olika stridskrafterna därmed är föremål för internationalisering med en lämplig avvägning mellan olika stridskrafter. Det sistnämnda är viktigt för utvecklingen av Försvarsmaktens förmåga till väpnad strid och av kompetens- och personalförsörjningsskäl.

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

De förbandstyper som redovisats ovan kommer att utvecklas under perioden 2001 till 2004 och därmed ianspråkta betydande resurser inom Försvarsmakten. Exempel på detta är materielinvesteringar samt personal för utbildning, övning och beredskap och de kostnader som är förknippade med detta. Därmed kommer viss annan verksamhet inom Försvarsmakten som tidigare varit inplanerad att senareläggas eller utgå. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att utvecklingen av internationell förmåga inte är en sidoordnad verksamhet utan är en i alla avseende naturlig del av Försvarsmaktens verksamhet. Utveckling av förband och förmåga är följaktligen en integrerad del i Försvarsmaktens ordinarie planerings- och budgetprocess.

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

Utveckling av de förbandstyper som beslutats av regeringen under 2000 utgör ett viktigt steg framåt för Försvarsmaktens internationalisering. På kort sikt innebär redan denna nivå en ansevärd uppgift för Försvarsmakten. På medellång sikt är det viktigt att identifiera de områden och den nivå dit tillgängligt personellt, materiellt och ekonomiskt utrymme kan prioriteras. Som tidigare har berörts är det viktigt att Försvarsmaktens internationalisering och sammanhängande resursanspråk sker med beaktande av andra angelägna delar av ominriktningen som ökad förbandsövningsverksamhet och den materiella förnyelsen.

Vad gäller internationalisering på medellång sikt vill regeringen framhålla följande. Ledningsresurser för internationella insatser bör vara

föremål för fortsatta överväganden, då det är av stor vikt att svenska officerare genom internationell tjänstgöring kan inhämta erfarenheter från stabsarbete och ledning, både på taktisk och på operativ nivå. Operativa insatsledningen och andra delar av Försvarsmaktens ledningsorganisation skall kunna avdela personal och materiel för internationella insatser där deltagande vid ledning av högre förbandsnivåer bör vara prioriterat.

Det är vidare viktigt att de nordiska länderna fortsätter arbetet med att utveckla en nordisk krishanteringsstyrka upp till brigads storlek. Denna skulle kunna lämna ett substantiellt och sammanhållet bidrag till internationell krishantering som, i jämförelse med enskilda länders bidrag av bataljons storlek, ytterligare skulle öka värdet av nordiska krishanteringsinsatser. En nordisk krishanteringsstyrka skulle även tillföra värdefulla erfarenheter från högre taktisk ledning. Erfarenheterna från Balkan visar vidare att vissa funktioner, t.ex. samordning av logistik, kan göras mer kostnadseffektiva genom samarbete mellan olika länder. För att förverkliga den nordiska krishanteringsstyrkan behöver dock bl.a. fördelningen av ansvar för viktiga funktioner som brigadledning, underhållstjänst och understödsförband inom olika områden preciseras. För svenskt vidkommande bör därefter fördelningen av detta ansvar vara styrande för vilka förbandstyper ur arméstridskrafterna som i fortsättningen bör utvecklas och anmälas till internationella förbandsregister. Härutöver bör fortsatt utvecklingsarbete bedrivas för att förbättra civil-militär samverkan och ammunitions- och minröjningsförmåga.

Regeringen vill vidare peka på att för marin- respektive flygstridskrafterna omfattar den svenska anmälan till FN:s och EU:s styrkeregister huvuddelen av nu förekommande kvalificerade förbandstyper. Regeringen vill dock inte utesluta att det i kommande översyner av svenska bidrag till internationella förbandsregister, utöver vad som hittills anmälts, kan finnas skäl att överväga enskilda förbandstyper ur marin- och flygstridskrafterna. Möjligheterna att samarbeta med andra länder vid utveckling av förband bör tas tillvara. Ett exempel på ett sådant område är transportförmåga.

Svenska förband som skall delta i internationella insatser behöver ha en god förmåga att samverka med andra länders förband, s.k. interoperabilitet. Det är också viktigt att förbanden har en beredskap som gör att de snabbt och samtidigt med andra länders förband kan vara på plats i ett insatsområde. Därutöver bör förbanden ha en uthållighet som gör att de kan användas effektivt över tiden, antingen genom nationell rotering eller genom rotering i samarbete med andra länder. EU:s styrkeregister för krishantering ställer krav på att förbanden från 2003 skall kunna vara på plats i ett insatsområde senast inom 60 dagar efter beslut och ha en uthållighet på minst ett år. FN:s motsvarande krav är att förbanden skall kunna lämna det bidragsgivande landet inom 30 dagar efter mandat från säkerhetsrådet. För svenskt vidkommande har detta inneburit att samtliga förband som anmälts till EU behöver ha snabbinsatsförmåga och beredskapskontrakterad personal. Vissa förband främst ur marin- och flygstridskrafterna men även understöds- och underhållsförband ur arméstridskrafterna har sex månaders uthållighet.

Enligt regeringens mening bör strävan vara att på sikt utveckla längre uthållighet på sådana förband, i vart fall minst ett år.

Det bör framhållas att en stor volym på förband förutsätter att personalförsörjningssystemet reformeras. En samtidig insats av ett stort antal förband ryms knappast inom de personalvolymerna som Försvarsmakten bedömt som möjliga att uthålligt upprätthålla. Samtidigt bör den internationella tjänstgöringens kompetenshöjande effekt för officerare och totalförsvarspliktiga understrykas och därmed ses som ett viktigt bidrag till att utveckla förmågan inom Försvarsmaktens samtliga uppgifter inklusive den grundläggande förmågan till väpnad strid. Möjligheterna att på ett aktivt sätt inrikta reservofficerarnas utbildning och tjänstgöring till internationella insatser bör enligt regeringens mening framhållas. På detta sätt kan man minska belastningen på yrkesofficerarna i vissa personalkategorier, t.ex. i plutonchefsnivån samt i vissa stabsbefattningar. Grundutbildning av totalförsvarspliktiga bör innehålla moment som både är viktiga vid internationella insatser och för den totalförsvarspliktiges krigsbefattning.

Enligt regeringens uppfattning bör anmälda förband och förmåga överensstämja mellan olika förbandsregister inom FN, EU och Partnerskap för fred. Vad gäller utveckling av interoperabilitet i tekniskt, taktiskt och personellt hänseende, anser regeringen att den standard som utvecklas i planerings- och översynsprocessen (PARP) inom Partnerskap för fred även fortsatt bör utgöra grunden för Försvarsmaktens internationalisering. Genom denna skapas en gemensam grund för interoperabilitet i krishanteringsinsatser, både mellan nordiska länder och med andra länder som deltar i PARP eller är medlemmar i Nato.

Regeringen vill fästa uppmärksamheten på vissa frågor som rör det fortsatta arbetet med att utveckla EU:s krishanteringsförmåga. Efter att medlemsstaterna hösten 2000 anmält förband till EU:s styrkeregister fortsätter arbetet med att identifiera och åtgärda de brister som finns. Vissa av dessa brister kan röra konventionella förbandstyper medan andra brister kan vara av mer strategisk natur. Exempel på det sistnämnda är flyg- och sjötransportförmåga samt vissa underrättelse- och ledningsresurser. Om denna typ av resurser behöver anskaffas för att EU ska kunna lösa de uppgifter som överenskommit, kommer detta även att aktualisera frågan hur och i vilken utsträckning medlemsstaterna ska bidra till att täcka dessa brister. Detta kan även medföra konsekvenser för svensk försvarsplanering, t.ex. vad gäller materielanskaffning.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att den svenska anmälan till FN:s och EU:s styrkeregister, kompletterat med vissa förbandstyper ur arméstridskrafterna samt enskilda kompletteringar ur marin- och flygstridskrafterna innebär en lämplig, och krävande, målsättning för Försvarsmaktens internationalisering i det korta och medellånga tidsperspektivet. Viktiga förutsättningar för att denna utveckling ska kunna realiseras är dock att särskild uppmärksamhet ägnas åt personalförsörjningsfrågan samt att internationaliseringen och internationella insatser är väl avvägda inom ramen för Försvarsmaktens totala verksamhet och omdiriktning till en nätverksbaserad struktur.

Riksdagen har godkänt regeringens förslag till inriktning av Försvarsmaktens insatsorganisation fram till och med 2004 (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Samtidigt konstaterade försvarsutskottet att underlaget för riksdagens ställningstagande behövde preciseras på ett antal punkter varför regeringen borde återkomma med ytterligare redovisningar i samband med nästa försvarsbeslut. Med anledning av utskottets uttalanden redovisar regeringen i det följande dels ett förtydligande av vilka nya förbandstyper som avses bli organiserade och vilka operativa behov de skall tillgodose, dels ett fördjupat underlag beträffande de nationella skyddsstyrkornas närmare uppgifter, utformning, ledning och beredskap.

12.6.1 De nya förbandstyperna

I den insatsorganisation som riksdagen har beslutat ingår ett antal nya förbandstyper. Förbanden kommer att utgöra betydelsefulla komponenter för förmågan att möta framtida hot och risker och är därmed en viktig del av ominriktningen och det framtida nätverksbaserade försvaret. De viktigare nya förbanden är följande:

- en signalspaningsbataljon,
- ett IT-säkerhetsförband,
- en divisionsunderrättelsebataljon,
- tre säkerhetsbataljoner,
- två jägarbataljoner,
- en NBC-insatsstyrka,
- en luftburen bataljon samt
- åtta flygbasbataljoner.

Flertalet av dessa förband kommer att vara organiserade och operativa 2004. Detta gäller dock inte för den luftburna bataljonen. Organiseringen av den påbörjas 2003 men förbandet kommer med hänsyn till anskaffningen av helikoptrar att erhålla full operativ effekt först efter 2011.

Till del kan dessa förbandstyper organiseras med stöd av den tidigare krigsorganisationen. Det arbete som pågår inom Försvarsmakten med att i detalj utforma och utrusta de nya förbandstyperna har kommit olika långt för olika förband. För t.ex. flygbasbataljonerna är målsättningen med förbandet fastställd och organiserandet har börjat. För andra förband pågår målsättningsarbetet och förbandets organisation är under framtagning. En viktig aspekt i samband med målsättningsarbetet är att överväga om förbanden bör utvecklas för att även ha förmåga att kunna delta i internationell verksamhet. Att anmäla dessa förband till internationella styrkeregister är dock något som kan bli aktuellt först på längre sikt.

Det är en uppgift för Försvarsmakten att utforma och organisera förbanden i insatsorganisationen. Nedan redovisas översiktligt Försvarsmaktens planering för de nya förbandstypernas organisation samt vilka operativa behov de är tänkta att tillgodose.

Förbandet skall genom elektronisk spaning understödja främst sjö- och luftstridskrafter.

Förbandet avses bestå av ca 500 man indelat i en bataljonsstab och tre signalspaningskompanier. Förbandet avses vara utrustat med signalspanings-, bearbetnings-, informations- och kommunikations-system.

IT-säkerhetsförband

Förbandet är ett försvarsmaktsgemensamt förband avsett för skydd mot IT-angrepp mot Försvarsmaktens system.

Divisionsunderrättelsebataljon

Förbandet skall kunna genomföra underrättelseinhämtning och bearbetning av underrättelser inom divisions ram.

Förbandet avses bestå av ca 850 man indelat i ett stabs- och trosskompani, tre underrättelsekompanier, UAV-kompani samt signalspaningskompani. Vidare avses förbandet vara utrustat med UAV (obemmanade farkoster), splitterskyddade fordon (hjul- och bandgående), signalspaningsmateriel, materiel för invisning samt bearbetnings- och informationssystem.

Säkerhetsbataljon

Förbandet är avsett att kunna upptäcka, analysera och möta säkerhetshotande verksamhet. Förbandet skall kunna verka autonomt respektive i samverkan med övriga delar av totalförsvaret och därvid vidta skyddsåtgärder mot begränsade insatser mot civila och militära mål.

Tre bataljoner skall organiseras. Förbandets insatsdelar organiseras i kompanienheter med en försvarsmaktsgemensam bataljonsledning. Inom kompanienheterna organiseras delar för att kunna verka i olika miljöer (t.ex. skärgårdsmiljö). Vidare avses förbandet utrustas med splitterskyddade fordon, mörkerstridsmedel samt bearbetnings- och informationssystem. Bärbara vapensystem på grupp- och plutonsnivå anskaffas avsedda för strid mot en i första hand ej mekaniserad motståndare. Förbandet innehåller hundar.

Jägarbataljon

Förbandet är främst avsett för strid i ödemarksterräng. Förbandet skall ha hög uthållighet och kunna verka på det taktiska/operativa djupet.

Två bataljoner avses bli organiserade. Bataljonens underavdelningar avses bli ledda från en tillbakadragen gruppering inom av egna förband kontrollerat område. Det övervägs huruvida en ledningsenhet, som skall kunna gruppera framskjutet, skall ingå i förbandet. Bataljonen utgörs av jägarpatruller/-grupper. Vidare avses förbandet vara utrustat med

bandgående översnöfordon, mörkerstridsmedel, pansarvärnsvapen, underrättelsesystem samt bearbetnings- och informationssystem. Prop. 2001/02:10

NBC-insatsförband

Förbandet skall kunna upptäcka, analysera och möta NBC-hot och begränsade insatser samt ha förmåga att minska verkningarna av insats.

Förbandet skall i sin helhet vara organiserat och operativt 2004. En mindre del (expertgrupp) finns tillgänglig från 2001.

Förbandet avses bli av kompanis storlek och bestå av ca 140 man. Förbandet indelas i expertgrupp, ledningsgrupp, logistikpluton, indikeringspluton (med provtagnings- och analysförmåga), pluton med B/C-minröjningsförmåga, saneringspluton (avsedd främst för förbandets egna behov) samt sjukvårdspluton med förmåga att ta hand om och sanera N- och C-skadade. Vidare avses förbandet utrustas med indikerings- och analysutrustning, container med bärare, splitterskyddade fordon och minskyddade fordon.

Luftburen bataljon

Förbandet är främst avsett för att kunna möta luftrörliga insatsstyrkor. Förbandet skall därvidlag bestå av en markstridsbataljon, som med stöd av transport- och stridshelikoptrar bildar en luftburen stridsgrupp med hög tillgänglighet, operativ rörlighet och eldkraft.

Utöver helikoptrar avses förbandet bli utrustat med bärbara system för avgivande av främst precisionsseld, kvalificerade sensorer och system för informationsöverföring. Vidare bör förbandet utrustas med lätta fordon som skall kunna transporteras med helikopter. Försvarmakten anser att luftburen förmåga är den dimensionerande faktor som tydligast styr utvecklingen av helikopterförbanden. Försvarmaktens inriktning på sikt, dvs. efter 2010, är att utveckla stridshelikopterkompetens vilket är en nödvändig komponent i den luftburna förmågan.

Under perioden 2005 – 2010 avser Försvarmakten fortsätta planeringen för anskaffning av ett kvalificerat stridshelikoptersystem. Myndigheten undersöker förutsättningarna att bedriva även det arbetet samnordiskt. En anskaffning kan enligt Försvarmakten bli aktuell först efter 2011.

Flygbasbataljon 04

Förbandet är främst avsett att betjäna JAS 39-Gripen samt transport- och specialflygsystemen. Bataljonerna är dimensionerade för att betjäna en JAS 39 Gripen-division var men kan även uppträda delade, varvid en halv JAS-division kan betjänas per enhet.

Förbandet består av ca 750 – 800 man och indelas i bataljonsstab, ledningskompani, flygunderhållskompani samt tre insatskompanier. Förbandet avses vara utrustat med mobila ledningsenheter och diverse klargöringsutrustning.

I prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret anförde regeringen att vad det gäller Försvarsmaktens förslag till samlad luftförsvarsförmåga finns det anledning att ytterligare granska luftvärnsfunktionens utveckling. Försvarsmaktens förslag den 19 maj 1999 innebär att anskaffning av luftvärn med medellång räckvidd och allvädersförmåga är inplanerad efter 2004. Detta innebär en operativ risk som dock i viss mån kompenseras av ett starkt jaktflyg.

Försvarsutskottet anförde i bet. 1999/00:FöU2 Det nya försvaret att det ansåg att avvägningen mellan markstridskrafternas olika funktioner syntes rimlig förutom när det gällde dimensioneringen av antalet luftvärns- och artilleriförband och att dessa frågor borde ägnas särskild uppmärksamhet i arbetet inför försvarsbeslutet 2001.

Med anledning av detta uttalande uppdrog regeringen den 15 juni 2000 åt Försvarsmakten att redovisa hur och när artilleri- och luftvärnsfunktionernas förmåga (den senare som en del av den samlade luftförsvarsförmågan) skulle kunna ökas samt vilka effekter detta skulle få för insatsorganisationens förmåga i sin helhet. Försvarsmakten lämnade de begärda redovisningarna i budgetunderlaget för 2002.

Enligt Försvarsmaktens redovisning är de krigsförband som ingår i insatsorganisationen avvägda mot förmåga, ekonomi, önskad effekt och hotbild. Artilleri- och luftvärnsfunktionernas förmåga är i denna avvägning initialt nedprioriterade för att skapa förutsättningar för en utveckling på längre sikt.

Försvarsmakten anser att åtgärder bör undvikas som innebär att system som är avdelade för tillväxt organiseras som krigsförband, eftersom detta försämrar möjligheterna att utveckla andra förband och system som är viktiga för Försvarsmaktens framtida utveckling.

Inom artillerifunktionen är bristerna kopplade till kvantitet och kvalitet när det gäller skydd, räckvidd och precisionsbekämpning.

Inom luftförsvarsfunktionen bedömer Försvarsmakten att den största bristen är avsaknad av system för att bekämpa små mål (bl.a. kryssningsrobotar) och ballistiska missiler.

Nedan redovisas utförligare Försvarsmaktens bedömningar.

Enligt Försvarsmakten bedöms haubits 77 B efter genomgången renovering och modifiering och efter att ha försetts med modern ammunition ge en godtagbar förmåga fram mot 2020. Ekonomiskt utrymme för renovering av delar av systemet finns avdelat under perioden 2005 – 2010. Från början av 2008 kan effekten av denna tillgodogöras.

Ett ekonomiskt utrymme för direktanskaffning av ett nytt försvarsmaktsgemensamt artillerisystem finns reserverat i materielförsörjningsplanen med början 2007. Därutöver planeras utveckling och anskaffning av avancerad artilleriammunition fram till 2010. Denna planering innebär enligt Försvarsmakten att effekt och kompetens nedgår under perioden 2005 – 2010.

Försvarsmakten redovisar därutöver ett antal alternativ och kostnaderna för dessa som innebär att förmågan och kompetensen kortsiktigt kan ökas.

Försvarsmakten redovisar att robotsystem 70 just nu genomgår renovering och modifiering som bedöms ge systemet en livslängd fram till 2010. Därefter är en avveckling av systemet sannolik beroende på systemets ålder och prestanda.

Stridsfordon 90 i luftvärnsversion bedöms utan renovering och modifiering ha en livslängd fram till 2015.

För robotsystem 90 planeras och för robotsystem 77 har beställts renovering och modifiering före 2010, vilket bedöms ge systemen en livslängd till mellan 2015 och 2020.

Försvarsmakten har påbörjat studier för att belysa möjligheterna till vidareutveckling av robotsystemet 23 Bamse. Fram till 2010 finns inga medel avdelade i materieförsörjningsplanen för anskaffning utöver redan beställd demonstrator för robotsystem 23 avsett för utbildning.

För luftvärnsförbanden inträffar en nedgång i förmåga efter 2010. Något nytt system eller förband finns för närvarande inte i Försvarsmaktens planering.

Försvarsmakten anser att ett framtida luftvärnssystem bör ha en förmåga att bekämpa små mål (inklusive kryssningsrobotar), ha en räckvidd som överstiger tio kilometer, ha mörker- och allvädersförmåga samt ha bättre skyddsnivå än dagens system och förband. En anskaffning bör enligt Försvarsmakten ske på ett sådant sätt att förmågan inte nedgår efter 2010. För närvarande är robotsystem 23 det enda svenska system som efter genomförd utveckling enligt Försvarsmakten kan uppnå kraven. Försvarsmakten redovisar därutöver ett antal alternativ till fortsatt utveckling av luftvärnsfunktionen.

Regeringens överväganden

Regeringen anser att utformningen av Försvarsmaktens insatsorganisation bör betraktas ur såväl ett anpassnings- som ett avvägningsperspektiv.

När det gäller den insatsorganisation som riksdagen beslutade med anledning av prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 19992000:168) och som regeringen därefter har vidareutvecklat i regleringsbrev till Försvarsmakten bedömer regeringen att den i stort sett svarar mot de krav på operativ förmåga i olika avseenden som riksdagen har beslutat. Regeringen bedömer dock att måluppfyllnaden i de olika förmågorna på kort och medellång sikt varierar något. Detta är enligt regeringens uppfattning ett rimligt sätt att hantera kortsiktiga avvägningsproblem.

Regeringen konstaterar vidare att inom en given resursram innebär en höjning av måluppfyllnaden för någon förmåga att den måste sänkas för någon annan. I nuvarande säkerhetspolitiska situation har regeringen valt att säkerställa förmågan när den gäller sådana funktioner och förband som är anmälda till internationella styrkeregister.

Regeringen anser att det är viktigt att skapa förutsättningar för den mera långsiktiga utvecklingen inom de aktuella funktionerna.

Försvarsmakten har i budgetunderlaget för 2002 anmält att det krävs en ökad ambition inom förbandsverksamheten för att förbättra förutsättningarna för de förband som är anmälda till internationella förbandsregister. Resurser för denna ambitionsökning bör enligt

Försvarsmakten sökas genom sänkt ambition när det gäller förmågan till tillväxt. Försvarsmakten avser att återkomma till denna fråga i budgetunderlaget för 2003.

Regeringen kommenterar nedan kort den framtida utvecklingen inom artilleri- och luftvärnsfunktionerna.

Regeringen konstaterar att det finns en planering inom Försvarsmakten för artillerifunktionens utveckling på längre sikt och att det finns medel avdelade i materielförsörjningsplanen för anskaffning av en modern taktisk demonstrator efter 2005

Regeringen anser dock att det finns skäl att göra en bredare analys av den framtida funktionen för indirekt eld.

Regeringen avser därför att uppdra åt Försvarsmakten att i budgetunderlaget för 2004 redovisa en plan för funktionens fortsatta utveckling. En sådan redovisning bör förutom moderna artillerisystem även omfatta andra system för indirekt eld och ta sin utgångspunkt i utvecklingen mot det framtida nätverksbaserade försvaret.

Enligt regeringens uppfattning bör luftvärnsfunktionen inte ses enbart som en funktion ingående i arméstridskrafterna. Det är viktigt att luftvärnsfunktionen placeras in i sitt operativa sammanhang och betraktas i ett samlat luftförsvarsperspektiv. I detta bör förutom luftvärnsfunktionen ingå även stridsflygförbandens och korvettförbandens förmåga samt underrättelsesystemens, spaningssystemens och ledningssystemens utveckling.

Regeringen bedömer att luftvärnsförmågan med nuvarande planering på längre sikt nedgår. Detta behöver dock enligt regeringens uppfattning inte innebära att den samlade luftförsvarsförmågan nedgår i motsvarande grad. Införande av den värmemålsökande roboten IRIS-T ca 2005 och på längre sikt radarjaktroboten Meteor tillsammans med tillförseln av den flygburna spaningsradarn FSR 890 med flera system medför enligt regeringens mening en höjning av stridsflygförbandens förmåga som i viss mån kompenserar för nedgången i förmåga inom luftvärnsfunktionen. Brister i förmågan att skydda basområden eller i förmågan att skydda arméstridskrafterna kan dock inte tillgodoses fullt ut av stridsflygförbandens ökade förmåga. Regeringen anser dock att tillgängligt underlag inte utgör en tillräcklig grund för en rimligt säker bedömning av vår luftförsvarsförmåga på längre sikt.

Regeringen avser därför att ge Försvarsmakten i uppdrag att i budgetunderlaget för 2004 lämna förslag till den samlade luftförsvarsförmågans fortsatta utveckling. Redovisningen bör bl.a. ta sin utgångspunkt i utvecklingen mot det framtida nätverksbaserade försvaret.

12.6.3 Utformningen av de nationella skyddsstyrkorna

I propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) framhöll regeringen att territorialförsvaret, hemvärnet och vissa andra delar av det militära försvaret borde organiseras som nationella skyddsstyrkor och utgöra en del av insatsorganisationen. Vad gäller de nationella skyddsstyrkornas uppgifter framförde regeringen att de med varierande beredskap skall ha förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa insatsförbanden. Även försvarsutskottet

framhöll i betänkandet Det nya försvaret (bet. 1999/2000:FöU2) att det utöver de operativt rörliga markstridsförbanden måste organiseras mer lokalt bundna markstridsförband. Utskottet ansåg dock att skyddsstyrkornas närmare uppgifter, utformning, ledning och beredskap var oklara. Regeringen lämnar i det följande en närmare redovisning av dessa frågor.

Försvarsmakten har den 15 maj 2001 till regeringen redovisat de nationella skyddsstyrkornas närmare utformning m.m. Försvarsmakten har samtidigt anmält att arbetet med att analysera skyddsstyrkornas slutliga utformning kommer att fortsätta och att ett förslag till utveckling av dessa förband i ett längre perspektiv kommer att redovisas för regeringen våren 2002. Regeringen konstaterar att detta är en process som måste framskrida i takt med utvecklingen av insatsorganisationen i sin helhet.

De nationella skyddsstyrkornas uppgifter bör enligt regeringens uppfattning vara territoriellt bundna och förbanden skall inte ha förmåga till operativ rörlighet. I den insatsorganisation som riksdagen har beslutat om fram till och med 2004 ingår följande förband i de nationella skyddsstyrkorna.

Förband	Antal
Militärdistriktsstab	4
Norrlandsjägarbataljon	2
Markstridsbataljon	12
Marin basskyddsbatalljon	2
Marin bevakningsbatalljon	3
Bevakningsförband	5
Hemvärnsbatalljon	170

I underlaget den 15 maj 2001 redovisar Försvarsmakten vilka uppgifter som de nationella skyddsstyrkorna kan medverka i. Beroende på hur skyddsstyrkorna organiseras och utrustas kan dessa enligt Försvarsmakten i olika hög grad medverka vid insatser mot t.ex. en luftlandsatt angräpare. Om förbanden utrustas med system för indirekt eld och luftvärnsrobotar skulle en luftlandsatt angräpare kunna bekämpas av dessa styrkor i ett inledande skede.

Regeringen anser att det är viktigt att ambitionsnivån för dessa förband anpassas till de uppgifter de har att lösa. Som tidigare har nämnts skall skyddsstyrkorna kunna skydda viktig infrastruktur och stödja de operativa insatsförbanden. Förbanden skall följaktligen förses med materiel anpassad till dessa uppgifter. Förbandens begränsade uppgifter talar enligt regeringens uppfattning för att de inte skall förses med någon tyngre utrustning och därmed inte ha någon större operativ rörlighet.

I detta sammanhang vill regeringen uppmärksamma frågan om stadsskytteförbandens förbandstillhörighet. Försvarsmakten har i sitt underlag den 15 maj 2001 föreslagit att samtliga stadsskytteförband skall tillhöra de nationella skyddsstyrkorna. Enligt regeringen bör det dock övervägas att ställa olika krav på förbandens förmåga. Vissa stadsskytteförband bör ges sådana uppgifter och ha sådan utrustning att det är lämpligare att placera dem i de operativa insatsförbanden och

därmed övas och utrustas för operativa uppgifter, medan andra bör tillhöra de nationella skyddsstyrkorna.

Hemvärnet är genom sin stora numerär och tillgänglighet en av de viktigaste delarna i de nationella skyddsstyrkorna. Med sin höga beredskap kan hemvärnet både lösa uppgifter vid väpnat angrepp och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Vidare utgör hemvärnsförbanden med sin spridning över hela landet en grund för folkförankringen och försvarsviljan. För närvarande finns ca 69 000 hemvärnsmän. Trots Försvarsmaktens ansträngningar att rekrytera personal till hemvärnet har det visat sig svårt att nå målet 90 000. Antalet hemvärnsmän har snarare minskat. Regeringen anser att det finns relevantare sätt att beskriva behovet av hemvärnresurser än i antalet personer. Hemvärnets volym borde istället uttryckas i ett visst antal förband, t.ex. bataljoner. En sådan definition av hemvärnet kan innebära att vissa av förbanden inte alltid kommer att vara bemannade fullt ut beroende på variationer i antalet hemvärnsmedlemmar. Förutsättningarna för att tillströmningen till hemvärnet kommer att öka i en anpassningssituation bedöms som goda. Regeringen anser därför att detta kan accepteras.

Vad gäller ledningen av de nationella skyddsstyrkorna vill regeringen framhålla följande. Militärdistriktet leder den territoriella verksamheten på regional nivå. Militärdistriktet består av militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper. Militärdistriktsgruppernas uppgift är främst att svara för utbildning av hemvärnsförbanden, stödja de frivilliga försvarsorganisationerna samt att samverka på lokal nivå med t.ex. kommuner. Vad gäller ledningsförhållanden i övrigt skall förbanden i de nationella skyddsstyrkorna kunna underställas Operativa insatsledningen, militärdistrikt eller annat förband ur de operativa insatsförbanden. Hemvärnsförbanden leds normalt av militärdistriktet.

I fråga om de nationella skyddsstyrkornas beredskap vill regeringen framföra följande. Militärdistriktsstaberna inklusive militärdistriktsgrupperna svarar för den initiala ledningsförmågan med ordinarie personal. I grundberedskap kan militärdistriktet sålunda med begränsad uthållighet leda insatser inom ramen för bl.a. stöd till samhället. För en mer uthållig ledning krävs förstärkning med viss stödpersonal ur andra delar av Försvarsmakten. I samband med högre beredskapsgrader och ett väpnat angrepp krävs förstärkning med krigsplacerad stabspersonal och betjäningförband. Regeringen anser därmed att militärdistriktet i olika beredskapslägen kan ha en lämpligt avvägd bemanning, både vad gäller antal och sammansättning.

Hemvärnsförbanden har hög beredskap. Delar av hemvärnsförbanden kan med mycket kort varsel sättas in i bevaknings- och skyddsuppgifter och även ställas till samhällets förfogande vid framför allt räddningstjänst. Övriga förband i de nationella skyddsstyrkorna har huvudsakligen uppgifter i samband med ett väpnat angrepp. De kan därmed ha en lägre beredskap som innebär att de efter ett år skall kunna lösa vissa uppgifter.

Regeringen vill framhålla följande vad gäller personalförsörjningen till de nationella skyddsstyrkorna. Yrkesofficerare kommer i huvudsak att bemanna chefsbefattningar vid förbanden och militärdistriktsstaberna. Enligt regeringens mening bör reservofficerare i större utsträckning än

tidigare bemanna chefsbefattningar i hemvärnsförbanden. Goda förutsättningar borde finnas att rekrytera reservofficerare från nedlagda krigsförband. Huvuddelen av den värnpliktiga personalen överförs från de operativa insatsförbanden, s.k. överföringsvärnpliktiga. Vidare kommer de frivilliga försvarsorganisationerna att få till uppgift att förse bl.a. hemvärnsförbanden med personal med förplägnads-, lednings-, sambands-, transport-, och sjukvårdskompetens. De frivilliga försvarsorganisationerna kommer också att ha en viktig roll som instruktörer för frivillig befälsutbildning samt under en anpassning med återtagning av förband.

Nyrekrytering av personal till frivilliga försvarsorganisationer och hemvärn kommer att bli en central fråga för de nationella skyddsstyrkornas förmåga. För att säkerställa möjligheten till rekrytering samt att kunna vidmakthålla nödvändig kompetens är det enligt regeringens mening nödvändigt att Försvarsmakten ställer höga krav på duglighet på de förbandsenheter som ingår.

12.6.4 Överlåtelse eller upplåtelse av viss materiel i exportstödssyfte

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att i exportstödjande syfte överlåta eller upplåta materiel som på lång sikt inte behövs för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 28 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen besluta att överlåta viss lös egendom om egendomen inte behövs för statens verksamhet. Det finns ingen begränsning i lagen eller i förarbetena för överlåtelse av krigsmateriel. Begränsningen ligger i stället i att det inte skall finnas något behov av egendomen för statens verksamhet eller att egendomen blivit obrukbar. Nu aktuell materiel kan fortfarande utnyttjas i t.ex. grundorganisationen och det är därför osäkert om 28 § lagen om statsbudgeten är tillämplig. Med hänsyn till denna osäkerhet samt att regeringens förslag bl.a. omfattar större materielsystem som JAS 39 Gripen, bör frågan underställas riksdagen för godkännande.

Syftet med att erhålla riksdagens bemyndigande är att stödja inhemsk försvarsindustris exportansträngningar och därmed skapa gynnsamma förutsättningar för dess utvecklings- och vidmakthållandekompetens. Regeringens förslag till bemyndigande möjliggör att exportstödet lättare kan hanteras med hänsyn till de korta varsel som ofta råder i exportsammanhang. Både försäljning och uthyrning kan komma i fråga.

Försvarsmakten har i dag viss materiel som är anskaffad mot en delvis annan hotbild och till en större insatsorganisation än vad som nu beslutats av riksdagen. Materielen utnyttjas eller avses utnyttjas i utbildningssyfte inom grundorganisationen t.ex. för att få en jämn förslitning av materielen, eller av andra liknande skäl. Materielen behövs inte för att upprätthålla särskilt angelägen kompetens. Materielen som kan beröras har dock inte utgått ur organisationen och kan därmed inte anses utgöra överskottsmateriel som inte längre behövs för

Försvarsmaktens verksamhet. Materielen är modern och har därför ett värde i exportsammanhang. Bl.a. berörs JAS 39 Gripen.

I vissa fall finns krav på anpassning utöver insatsorganisationen för förband som skall kunna utnyttja berörd materiel i ett tillväxtskede. Regeringen kan konstatera att den gynnsamma säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden i vissa fall kan motivera att materielen i stället utnyttjas i exportstödande syfte.

I exportsammanhang är det ofta av vikt att erbjudanden kan lämnas med kort varsel. Regeringen bör därför få ett mer generellt bemyndigande att överlåta eller upplåta sådan materiel som inte behövs i enlighet med förslaget, så att gynnsamma tillfällen till exportstödande verksamhet kan tillvaratas. Genom att lämplig materiel kan användas i exportstödande syfte stärks utvecklings- och vidmakthållande-kompetensen vid aktuell inhemsk försvarsindustri vilket kommer Försvarsmakten tillgodo. I vissa fall kan också materiel ingående i insatsorganisationen vara aktuell till exempel för kortare eller längre lån i exportstödande syfte. I detta senare fall bör dock omfattningen av den exportstödande verksamheten vara av förhållandevis liten omfattning.

Att erbjuda begagnad materiel till potentiella exportkunder bör också vara ett kostnadseffektivt sätt att utnyttja materiel som inte behövs långsiktigt.

Sedvanlig prövning av exporttillstånd genomförs för de länder som kan komma att bli aktuella för export. Export av aktuell materiel bör ske främst genom en återförsäljning från staten till berörd försvarsindustri.

Exempel på materiel som inte behövs för Försvarsmaktens framtida verksamhet som regeringen menar i stället bör utnyttjas i exportstödande syfte är ett antal flygplan JAS 39 Gripen.

Regeringen konstaterar nu, liksom i propositionen Samverkan mellan civil och militär flygutbildning 2000/01:35, att export av flygplanet JAS 39 Gripen från försvarspolitiska, säkerhetspolitiska, industriella och ekonomiska utgångspunkter är angelägen. Det är också viktigt för den fortsatta utvecklingen av JAS 39-systemet att utländska samarbetspartners finns så att framtida utvecklingskostnader kan delas. Det är därför av vikt att staten fortsätter att stödja exportansträngningarna för JAS 39 Gripen. För närvarande pågår exportstödande verksamhet i ett antal stater där det kan bli aktuellt med en exportorder under de närmaste fem åren. Vissa nationer har intresse av att hyra eller köpa begagnade flygplan. I de fall det skulle bli fråga om uthyrning kan denna efter en period komma att övergå i ett köp av begagnade, alternativt nya, flygplan.

De ca 40 flygplan tillhörande Försvarsmakten som kan bli aktuella för uthyrning eller försäljning tillhör delserie 1 och delserie 2. Flygplan ur delserie 3 kommer inte att vara aktuella eftersom dessa kommer att ha en högre modernitetsgrad som behövs inom insatsorganisationen, bl.a. för internationella insatser. En exportkund som önskar delserie 3-standard köper sannolikt i stället flygplan direkt från industrin.

Regeringen har redovisat bakgrunden till det antal JAS 39-flygplan som totalt kommer att levereras till Försvarsmakten i relation till Försvarsmaktens uppgifter och operativa förmåga i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret. Försvarsutskottet har yttrat sig över detta i bet. 1999/2000:FöU2. Sverige har beställt ca 200 flygplan. Av dessa kommer

ca 40 flygplan ur delserie 1 och 2 inte att behövas för insats- eller grundorganisationens behov. För att fylla det materiella behovet vid de åtta framtida flygdivisionerna i insatsorganisationen räcker det med ca 160 flygplan. Med hänsyn till att det inte varit ekonomisk försvarbart att bryta tecknade kontrakt, vikten av att behålla den industriella kompetensen för modifiering och vidmakthållande av JAS 39-systemet samt behovet av flygplan anpassade för internationella insatser (delserie 3), har planerad produktion fortsatt.

Som framgår av avsnitt 12.4.1 finns för närvarande ett krav på tillväxtförmåga i form av uppsättande av ytterligare ett antal JAS 39-divisioner utöver de åtta divisioner som skall ingå i insatsorganisationen. Det är dock regeringens uppfattning att det gynnsamma säkerhetspolitiska läget väl kan motivera en översyn av kraven på Försvarsmakten i anpassningsavseende. Regeringen har, som framgått tidigare i denna proposition, beslutat att begära in underlag från Försvarsmakten för ett samlat ställningstagande. Enligt regeringens bedömning innebär detta inte något hinder mot att frigöra flygplan för att underlätta ytterligare exportorder för JAS 39 Gripen.

En exportorder avseende begagnade flygplan får påverkan på den svenska ombeväpningen till JAS 39 Gripen avseende omskolning, förbandsuppsättning m.m. Det svenska JAS 39-programmet måste då samordnas med ett exportstödsbehov i form av utbildning, eventuell modifiering av flygplanen m.m. Samordningen måste planeras utifrån de specifika förutsättningar som blir aktuella då en exportorder tecknas. Det är därför inte nu möjligt att redovisa konsekvenserna av ett samordningsbehov.

Sammantaget bör ca 40 flygplan ur delserie 1 och delserie 2 kunna överlåtas eller upplåtas till utländska kunder.

12.7 Vissa grundorganisatoriska frågor

12.7.1 Grundorganisationens utveckling

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör fortsätta arbetet med att utveckla grundorganisationen. Målet för grundorganisationen bör vara att anpassa och utveckla organisationen så att den uppnår och kan bibehålla den förmåga som behövs för att kunna organisera, vidmakthålla och stödja de krigsförband och resurser som ingår i insatsorganisationen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i budgetpropositionen för 2002, redovisat den pågående omstruktureringen av Försvarsmaktens grundorganisation. Regeringen erinrade i budgetpropositionen om att det är fråga om den mest omfattande omstruktureringen av svensk statsförvaltning i modern tid. Regeringen konstaterade också att Försvarsmaktens analys av det hittillsvarande arbetet visar att det i några avseenden inte är möjligt att genomföra den avveckling av grundorganisationen som riksdagen beslutat om i den takt som har förutsatts (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168 och prop. 2000/01:97, bet. 2000/01:FöU7 och bet.

2000/01:FöU8, rskr. 2000/01:250 och rskr. 2000/01:251). Tidplanen för att avveckla övertalig materiel och för personell omstrukturering kan även komma att påverkas. Regeringen anförde i budgetpropositionen att den inte hade någon annan uppfattning i denna fråga. Regeringen framhöll att avvecklingen av grundorganisatoriska etablissemang går enligt planeringen. I vissa fall har avvecklingen kunnat genomföras i snabbare takt än planeringen angett.

I maj i år fattade riksdagen beslut med anledning av regeringens proposition om vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m. (prop. 2000/01:113, bet. 2000/01:FöU9, rskr. 2000/01:214). Riksdagen godkände bl.a. regeringens förslag till inriktning av utformningen av den nya organisationsenheten för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet. Genom en ändring av regleringsbrevet för Försvarsmakten i juni i år uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att med den inriktning riksdagen hade godkänt fortsätta förberedelserna för att kunna inrätta organisationsenheten Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet den 1 januari 2002. Regeringen anser att inrättandet av denna organisationsenhet kommer ha en stor betydelse för effektiviteten och rationaliteten i fråga om Försvarsmaktens underhålls- och stödverksamhet. Det är enligt regeringen därför angeläget att denna organisationsenhet kan inrättas i enlighet med den uppgjorda planeringen samt att verksamheten i dess olika delar snabbt kommer i gång och bedrivs på ett rationellt sätt.

När det gäller den utveckling som statsmakterna har beslutat bör följande huvudlinjer gälla. Därmed anser regeringen att

- grundorganisationen skall inriktas mot att uppnå balans mellan uppgifter och resurser i de olika verksamheterna,
- organisationsenheten Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet skall inrättas och utvecklas,
- det nya militära skolsystemet skall utvecklas samt
- grundorganisationen skall utveckla kompetens genom att fokusera på kärnverksamheten inom respektive område.

Regeringen anser att målet för grundorganisationen skall vara att anpassa och utveckla organisationen så att den uppnår och kan bibehålla den förmåga som behövs för att kunna organisera, vidmakthålla och stödja de krigsförband och resurser som ingår i insatsorganisationen. Vidare är det angeläget att grundorganisationen effektivt och rationellt kan hantera de åtgärder som behövs för att utveckla, vidmakthålla eller avveckla överskottsfornödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centrum. I fråga om personal gäller det rekrytering, utveckling och avveckling. Regeringen anser att detta arbete även fortsatt bör präglas av miljöhänsyn i planering och i beslutsprocess. I detta arbete kommer de av riksdagen antagna 15 miljö kvalitetsmålen att vara vägledande eftersom miljö kvalitetsmålen beskriver den kvalitet eller det tillstånd för den svenska miljön och dess natur- och kulturresurser som är långsiktigt ekologiskt hållbar. Som medel för integreringen av miljön i verksamheten är det fortsatta arbetet med att utveckla miljöledning i sektorn viktigt. Regeringen har redovisat Försvarsmaktens pågående arbete med bl.a. miljöledning i budgetpropositionen för 2002.

Regeringens förslag: Organisationsenheterna Svea helikopterbataljon i Haninge/Berga och Östgöta helikopterbataljon i Linköping/Malmen skall läggas ned den 31 december 2001 eller vid den senare tidpunkt regeringen bestämmer. Verksamheten vid enheterna skall organisatoriskt samordnas i Försvarsmaktens helikopterflottilj på nuvarande verksamhetsorter.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsmaktens helikopterverksamhet är i fred organiserad i Försvarsmaktens helikopterflottilj i Linköping/Malmen med Norrlands helikopterskvadron i Boden samt Svea helikopterbataljon i Haninge/Berga och Östgöta helikopterbataljon i Linköping/Malmen. I en skrivelse till regeringen i juni 2001 har Försvarsmakten föreslagit att denna fredstida organisationsstruktur förändras.

Regeringen bedömer att det fortfarande finns organisatoriska brister inom helikopterverksamheten. Ytterligare steg bör därför tas för att rationalisera och effektivisera helikopterorganisationen, liksom för att åstadkomma en mer enhetlig verksamhetsstyrning inom Försvarsmakten. Regeringen anser därför att det nu är angeläget att skapa en enad helikopterorganisation med endast ett helikopterförband och en förbandschef. I detta helikopterförband skall all utbildningsverksamhet ingå. En sålunda samlad helikopterorganisation ger enligt regeringen de mest gynnsamma möjligheterna för samordning inom hela organisationen av bl.a. verksamhet, personalförsörjning och kompetensförsörjning. Genom en enad helikopterorganisation kan också de olika stöd- och administrativa uppgifterna samlas. I denna samlade organisation kan uppgifter omfördelas och samordnas så att verksamheten vid utbildningsenheterna ytterligare kan koncentreras till kärnverksamheten, dvs. utbildning och insatser.

Regeringen anser därför, i likhet med Försvarsmakten, att organisationsenheterna Svea helikopterbataljon och Östgöta helikopterbataljon bör läggas ned den 31 december 2001 eller vid den senare tidpunkt regeringen bestämmer. Bataljonernas verksamhet bör i stället samordnas i organisationsenheten Försvarsmaktens helikopterflottilj. Försvarsmaktens helikopterverksamhet skulle härigenom bedrivas inom ramen för endast en organisationsenhet. Regeringen vill understryka att det är fråga om en förändring av ledningen av Försvarsmaktens helikopterverksamhet. Regeringen föreslår därför inga förändringar i lokaliseringen av verksamheten eller baseringen av helikoptrar. Verksamheten skall därför, liksom hittills, genomföras vid verksamhetsorterna Linköping/Malmen, Haninge/Berga, Ronneby/Kallinge, Boden och Göteborg/Säve.

13 Det civila försvaret

13.1 Utvecklingen under försvarsbeslutsperioden

Regeringen redovisar i kapitel 7 vissa principer för samhällets beredskap mot allvarliga krissituationer. Vidare redovisas översiktligt en planeringsstruktur för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Mot bakgrund av den förändring som nu bör ske för det civila försvaret vill regeringen inledningsvis redovisa en sammanfattning av utvecklingen av det civila försvaret under den gångna försvarsbeslutsperioden.

Totalförsvaret omfattar all samhällsverksamhet som skall bedrivas i krig. I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är därmed inte en organisation utan den verksamhet som ett flertal aktörer genomför i syfte att komplettera det fredstida samhällets förmåga.

För att möjliggöra styrning av de fredstida beredskapsförberedelserna har det civila försvaret hittills varit uppdelat i 18 funktioner, vilka utgörs av samhällssektorer som är särskilt viktiga i en krigssituation. För varje funktion finns en central myndighet som har ansvar för att bl.a. samordna verksamheten inom funktionen.

Det civila försvarets förmåga har under försvarsbeslutsperioden relaterats till förutsättningar i försvarsbeslutet 1996. Förmågan mäts således i förhållande till den önskvärda förmågan som bör ha uppnåtts vid utgång av 2001.

Båda försvarsbesluten 1992 och 1996 innebar en grundläggande ominriktning av det civila försvaret. En huvudpunkt i denna ominriktning har varit att beredskapsmyndigheterna i det längsta skall stanna kvar på sina fredsuppehållsplatser även vid höjd beredskap. Vidare har områdesansvariga organs, dvs. kommuner och länsstyrelser, roller betonats. Kommunerna har sedan 1995 tilldelats ett samlat ansvar för civilt försvar på lokal nivå.

Under försvarsbeslutsperioden har funktionerna inom det civila försvaret bl.a. genomfört betydande satsningar för att förbättra områdes- och funktionsledning. Som exempel kan nämnas ledningsplatser hos länsstyrelser och räddningscentraler för den kommunala räddningstjänsten. Vidare har åtgärder vidtagits för att öka robustheten i infrastruktursystemet, t.ex. genom att förstärka elsystemet, transportvägar och bygga berganläggningar för viktiga teleanläggningar. För att minska den egna funktionens beroende av elförsörjning, telekommunikation och datastöd har många funktioner investerat i bl.a. reservkraft och teleanslutningar till alternativa telenät. Myndigheterna har även arbetat med grundsäkerhet för samhällsviktiga datasystem enligt 22 a § i beredskapsförordningen (1993:242). Inför millenieskiftet 2000 pågick också ett omfattande arbete med att säkra samhällsviktiga datasystem.

Vidare har omfattande utbildningsverksamhet genomförts inom det civila försvaret. Totalförsvarspliktiga uttagna med civilplikt har utbildats

till bl.a. beredskapspolis, linjereparatörer och räddningsmän. Dessutom har utbildningar och övningar genomförts inom driftvärnet. Vidare har man inom det civila försvaret deltagit i det internationella arbetet inom främst PFF. Vissa beredskapsåtgärder som t.ex. skyddsrumproduktion och beredskapslagring har fått väsentligt minskad betydelse under försvarsbeslutsperioden.

Överstyrelsen för civil beredskap har den 2 april 2001 på regeringens uppdrag redovisat en sammanfattning över utvecklingen inom det civila försvaret under försvarsbeslutsperioden. Enligt rapporten anser huvuddelen av de funktionsansvariga myndigheterna att respektive funktions förmåga är godtagbar. Det innebär att det finns brister och störningar som sätter ned handlingsfriheten och förmågan men att uppgifterna i huvudsak kan lösas.

En sammanfattande redovisning av det civila försvarets faktiska förmåga är förenad med osäkerheter och bedömningen av förmågan måste ske i flera steg. En bedömning skall ske av de effekter som olika beredskapsåtgärder kan tänkas ha resulterat i inom varje enskild funktion, dvs. en bedömning av de kompletterande åtgärdernas effekt på samhällets inneboende robusthet och förmåga. Vidare skall en bedömning ske av det ömsesidiga beroendet som finns mellan de olika funktionerna.

I kapitel 11 redovisar regeringen det civila försvarets förmåga till anpassning. Av redovisningen framgår att det finns vissa betydande brister vad avser myndigheternas tillämpning av anpassningsfilosofin. Regeringen har därför i sin bedömning av funktionernas förmåga vid utgång av 2000 beaktat att åtgärder, särskilt på vissa områden, bör kunna skjutas upp på längre tidsperspektiv än vad myndigheterna räknat med. Vidare har hänsyn tagits till att kraven på förmåga i nuvarande omvärldsläge och efter ett års anpassning har sänkts i förhållande till 1996 års försvarsbeslut. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att det inom det civila försvaret finns en i huvudsak godtagbar förmåga, men att det finns en osäkerhet om hur förmågan inom elförsörjning, telekommunikationer och informationsförsörjning påverkar andra funktioner.

Det civila försvarets förmåga utgår främst från samhällets normala robusthet, insatsberedskap samt lednings- och handlingsförmåga. Gränssättande för det civila försvarets förmåga och uthållighet är förmågan inom områdena elförsörjning och telekommunikationer. Den tekniska utvecklingen har fört med sig ett ökat beroende av infrastruktur, teknik och IT-system och därmed en ökad sårbarhet.

13.2 Inriktningen av det civila försvaret

I kapitel 7 och avsnitt 9.2 lämnar regeringen en övergripande redovisning av det planeringssystem som bör finnas för samhällets beredskap. Där framgår att funktionsindelningen inom det civila försvaret bör upphöra. Mot bakgrund av detta anser regeringen att målen för de olika 18 funktionerna skall upphöra att gälla. Vissa utpekade myndigheter inom det civila försvaret skall dock ha förmåga att vid en säkerhetspolitisk förändring kunna genomföra de anpassningsåtgärder som då kan komma

att krävas. Dessa myndigheter måste säkerställa att det finns en grundförmåga från vilken anpassning inom fem respektive tio år kan ske. I huvudsak innebär denna grundförmåga en planering och ett upprätthållande av kompetens för att kunna genomföra anpassning, men i vissa fall måste rena investeringsåtgärder genomföras redan i dag.

I nuläget pågår ett arbete med att precisera vilka myndigheter som bör tilldelas detta ansvar. Som tidigare aviserats skall regeringen i en proposition våren 2002 återkomma till riksdagen i denna fråga. I budgetpropositionen för 2002 har regeringen därför utgått från nu rådande funktionsindelning och de enligt beredskapsförordningen (1993:242) utpekade beredskapsmyndigheterna.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i tilläggsdirektiv från den 20 juni 2001 fått i uppdrag att ange exempel på organ och myndigheter som för närvarande bör pekas ut som områdes-, samverkans- resp. bevakningsansvariga. Utredaren skall vidare, ur ett totalförsvarsperspektiv, lämna förslag till författningsändringar som föranleds av förslagen i rapporten Säkerhet i en ny tid (dir. 2001:54).

13.2.1 Utgångspunkter för planeringen av det civila försvarets grundförmåga

Inriktningen för det civila försvarets planering innebär att satsningar behöver genomföras för att minska sårbarheten i infrastrukturen, medan åtgärder vad gäller den traditionella försörjningsberedskapen samt huvuddelen av befolkningsskydd och räddningstjänst bör minskas väsentligt. Detta innebär en fortsättning av den inriktning av planeringen som gällde under 1990-talet och särskilt efter 1996 års försvarsbeslut.

Grundförmågan inom det civila försvaret är samhällets fredstida robusthet och flexibilitet. Med utgångspunkt från dessa vidtas de civila försvarsåtgärder som krävs för att kunna möta de ökade krav som kan uppstå vid ett väpnat angrepp. Den grundförmåga som således skapas ger handlingsfrihet både på kort och lång sikt inom det civila försvaret. Planeringsperspektivet på kort sikt innebär en förmåga att efter högst ett års förberedelser kunna motstå begränsade militära angrepp. I grundförmågan ingår att upprätthålla och utveckla en kontinuerlig kompetens för det civila försvarets uppgift, samt de grundelement som kan krävas för en anpassningsprocess. Här ingår att kunna planera och utforma resurserna för att bemöta nya typer av angrepp etc. Viktiga komponenter utgörs bland annat av omvärldsbevakning, analys och förmåga till anpassning.

Det är av stor vikt att relationen grundförmåga, anpassningsåtgärder, önskvärd förmåga redovisas på ett tydligt sätt. Målet för det civila försvaret bör mot bakgrund av detta brytas ner så att en önskvärd förmåga, efter en anpassningsperiod på dels fem år, dels tio år, kan fastställas. Mot bakgrund av detta uppdrog regeringen den 16 december 1999 åt Överstyrelsen för civil beredskap att i samråd med funktionsansvariga myndigheter utarbeta förslag till bl.a. mål för funktionerna inom det civila försvaret. Uppdraget redovisades den 3 maj 2001. Som framgår ovan bör funktionsindelningen upphöra. Det är därmed inte aktuellt att precisera nya mål för den hittills gällande

funktionsindelningen. Regeringen anser dock att Överstyrelsens arbete med att utforma mål utgör en grund för det fortsatta arbetet med att utveckla mål för de myndigheter som skall ha ett bevakningsansvar.

Vid planering och utformning av åtgärder och resurser för att uppnå grundförmåga är det väsentligt att beakta de gränssättande faktorerna för respektive verksamhetsområde inom det civila försvaret. I planeringen inom det civila försvaret skall främst åtgärder prioriteras som syftar till att öka säkerheten inom områdena elförsörjning, telekommunikationer och IT samt åtgärder som motverkar effekter av biologiska och kemiska stridsmedel. Varje enskilt verksamhetsområde inom det civila försvaret ansvarar för att i sin planering beakta hur det berörs i händelse av att något av de nämnda områdena inte fungerar under en kortare eller längre tid.

I planeringen för det civila försvarets förmåga får risken att drabbas av informationsoperationer mot samhällsviktiga system inte underskattas. IT-säkerhetsfrågorna måste därför ha en framträdande plats i planeringen. I det senaste årets budgetarbete har även IT-säkerhetsfrågorna betonats ytterligare. Regeringen betonar att det är varje myndighets uppgift att förbättra säkerheten på detta område, så att myndighetens verksamhet kan genomföras utan störningar. Regeringen avser, som nämnts i kapitel 15, att avsätta särskilda resurser för att öka förmågan att hantera NBC-händelser.

Vid planering och utformning av beredskapsåtgärder skall aktörer med ledningsansvar inom respektive område eller verksamhet alltid se till att det finns en samverkans- och samordningsförmåga. Viktiga komponenter i detta är en ledningsorganisation, ändamålsenliga lokaler och ett fullgott tekniskt stöd samt att berörd personal är utbildad och övad.

Grundförmåga inklusive förmåga på kort sikt

Inom det civila försvaret skall en tillräckligt hög grundförmåga alltid finnas för att

- möjliggöra handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden,
- skapa förmåga att motstå hot om och begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur i form av sabotage eller begränsat användande av fjärrstridsmedel,
- bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer samt
- skapa förmåga att kunna stödja Försvarmakten.

Förmåga på medellång sikt

Efter en anpassningsperiod på fem år skall det civila försvaret kunna bidra till samhällets samlade förmåga att möta ett väpnat angrepp som innebär mer omfattande militära operationer på marken, i luften och till sjöss. I planeringen skall aktörer inom det civila försvaret utgå från grundförmågan, utifrån vilken en förstärkning genom ökade materiella och personella resurser kan ske under en femårig anpassningsperiod.

För det civila försvaret trappas behovet av insatser upp ytterligare och kan komma att beröra stora delar av landet. Kommunikations- och försörjningsfrågor aktualiseras. Behovet av samverkan inom det civila försvaret ökar. Civil-militär samverkan fordras på alla ledningsnivåer. Försvarsmaktens behov av stöd från samhället i övrigt blir, i händelse av en konflikt, mer påtagligt.

Förmåga på lång sikt

På lång sikt (i ett tioårsperspektiv) skall det civila försvaret kunna bidra till samhällets samlade förmåga att möta flera olika typer av mer omfattande väpnade angrepp. De som verkar inom det civila försvaret bör i planeringen utgå från att det inte är meningsfullt att utarbeta några särskilda anpassningsplaner för tidsperspektivet förmåga på lång sikt. Fokus bör istället vara att bygga upp en basförmåga inom ramen för grundförmågan för att bibehålla handlingsfriheten för det civila försvaret på lång sikt.

13.3 Infrastruktur m.m.

Inledning

Infrastrukturuområdet är en del inom det civila försvaret som är ytterst viktig för totalförsvarets behov. Elförsörjning, telekommunikationer och transporter måste särskilt uppmärksammas i fråga om beredskapsåtgärder. Dessa områden bedöms vara särskilt riskutsatta för bekämpning vid angrepp och är också känsliga för störningar i fred. Inom ramen för åtgärderna i en infrastruktur är det angeläget att särskilt beakta de IT-system som ingår i infrastruktursystem.

Det har under 1990-talet visat sig att beredskapen mot störningar i t.ex. el- och telenät samt även kommunikationssystem är mindre god för att snabbt återställa avbrott. Mot bakgrund av att en höjd beredskap i allt väsentligt bygger på de fredstida resurserna och ansvarsförhållandena finns risk för brister och konsekvenser som i efterhand är svåra och dyrbara att eliminera. Därför bör en ökad uppmärksamhet ägnas åt infrastrukturuområdet.

13.3.1 Elförsörjning

Regeringens bedömning: Elförsörjningen är utslagsgivande för det civila försvarets förmåga. Så gott som alla viktiga samhällsfunktioner är starkt beroende av en något så när stabil eltilförsel. Beredskapsåtgärderna på elförsörjningsområdet bör ges allra högsta prioritet.

Skälen för regeringens bedömning: Samhället är starkt beroende av en fungerande elförsörjning. Syftet med den verksamhet som Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät bedriver inom det civila försvaret är att totalförsvarets och det övriga samhällets behov av elkraft och annan energi kan tillgodoses under höjd beredskap.

Inom energiområdet genomförs beredskapsinsatser som syftar till att inför höjd beredskap dels vidmakthålla och utveckla handlingsberedskapen för att möta störningar i energiförsörjningen, dels minska känsligheten för störningar inom elförsörjningsområdet. Huvudprincipen är att elföretagen är skyldiga att mot ersättning vidta beredskapsåtgärder som beslutas med stöd av elberedskapslagen (1997:288).

Samhällets elberoende och elsystemets karaktär motiverar fortlöpande aktiva insatser för att minska sårbarheten. Vitala funktioner i samhället är beroende av tillgång till el för att kunna upprätthållas. Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är sabotage mot vitala delar av elsystemet. Sådana angrepp kan leda till stora konsekvenser i samhället genom omfattande och långvariga elavbrott. Under normal fredstida drift är elförsörjningen mycket robust och säker. Den höga elsäkerheten kan dock inte garantera hundra procentigt oavbrutna elleveranser. Det finns anläggningar och elledningar som inte är möjliga att skydda till rimliga kostnader.

Regeringen har uppdragit åt Statens energimyndighet att se till att en helhetssyn utvecklas som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att åtgärder skall vägas emot varandra gällande kostnader och effekt. Elförsörjningens beroende av tele- och radiokommunikationer är gränssättande. Både vid reparationer och återstart av elsystemet finns det ett beroende av de allmänna telenäten. Särskilt vid återstart av elsystemet efter ett avbrott bedöms en fungerande kommunikation vara nödvändig. Regeringen har uppdragit åt Affärsverket svenska kraftnät att i samråd med Post- och telestyrelsen analysera de ömsesidiga beroendeförhållandena som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna vid långvariga och omfattande elavbrott. Redovisning skall ske den 1 november 2001.

Regeringen har vidare beslutat att möjligheterna för vissa investeringar i teknisk utrustning skall undersökas av Svenska kraftnät i syfte att kunna förbättra förmågan att i en krissituation styra knappa eltilgångar till prioriterade användare. Utvecklingen på gasturbinsidan skall följas som en del av bevakningen av tillgång till reservkraft i syfte att skapa bättre förutsättningar för drift av elsystemet i separata delsystem (s.k. ö-drift) i en krissituation. Möjligheterna att bergförlägga eller på annat sätt

effektivt skydda strategisk och svårreparerad utrustning i stam- och regionnäten studeras.

Det är inte möjligt att säkerställa en helt störningsfri elförsörjning. Elberoendet ökar i samhället, bl.a. till följd av ett ökat beroende av fungerande telekommunikationer och IT-system. Samhällsviktig verksamhet som oundgängligen måste fungera måste därför tillförsäkras tillgång till el för situationer då den ordinarie elförsörjningen inte fungerar.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i maj 2001 i sitt betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) lämnat förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen redovisar bl.a. förslag som berör elförsörjningen. Försvarsberedningen delar i allt väsentligt utredningens förslag.

De förslag som utredaren redovisat i betänkandet analyseras för närvarande och bereds vidare inom Regeringskansliet. Regeringen avser återkomma till riksdagen i denna fråga våren 2002.

Regeringen bedömer att åtgärder som vidtas för att kunna upprätthålla och återupprätta elförsörjningen vid höjd beredskap är angelägna och långsiktigt bidrar till en höjd beredskapsförmåga. De statliga insatserna inom området bör ges fortsatt hög prioritet.

13.3.2 Telekommunikationer

Regeringens bedömning: Telekommunikationerna är en nyckelfunktion inom totalförsvaret. Utvecklingen inom området telekommunikationer går mycket fort och skyddet kan behöva anpassas därefter. Samhällets ökade beroende av väl fungerande telekommunikationer minskar toleransen för avbrott och störningar. Behovet av insatser för att förebygga att störningar inträffar bör ges fortsatt hög prioritet.

Skälen för regeringens bedömning: Telekommunikationerna är en nyckelfunktion för samhället och måste fungera med hög säkerhet vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid ett väpnat angrepp. Vid ett angrepp i nuvarande omvärldsläge kan telekommunikationssystemen betraktas som mycket riskutsatta eftersom ett sammanbrott i teleförbindelserna skulle skapa kaos i samhället. Detta kan vara ett av de första målen vid ett angrepp. Ett angrepp i form av informationsoperationer kan inträffa även i fredstid. Detta innebär att telefunktionen även i fredstid måste ha en god robusthet. Målet är att vid ett väpnat angrepp så långt som möjligt tillhandahålla samhället de tjänster som finns i fred.

Teknikutvecklingen inom teleområdet är snabb. Ett genombrott för t.ex. IP-nät (nät för datatrafik som baseras på Internet Protocol) ställer nya krav på säkerhetshöjande åtgärder vars omfattning inte nu kan förutses. Teknikutvecklingen och den kommersiella utvecklingen bidrar till ökad tillgång på nya kommunikationsmöjligheter. Detta kan bidra till att öka telekommunikationernas robusthet om de positiva effekterna tillvaratas på ett framsynt sätt. Däremot kan de kommersiella

drivkrafterna och konkurrensen leda till ökad centralisering och koncentring av nyckelfunktioner inom driftledning, övervakning och styrning av näten. Vital kompetens samlas till ett fåtal personer. Det är nödvändigt att dessa nyckelpersoner har kompetens att hantera även situationer som är svårare än de som kan tänkas uppträda under normala kommersiella förhållanden.

Regeringen bedömer att långvariga avbrott i elförsörjningen, genom t.ex. sabotage eller snöoväder, kan medföra att telekommunikationerna slutar att fungera inom mindre eller större område. Mindre teleanläggningar för fast och mobil telefoni klarar störningar i ertillförseln enstaka timmar per dygn. Större telestationer inklusive transmission samt en del av de mindre teleanläggningarna klarar störningar omfattande 72 timmar eller mer. Mindre anläggningar har batterireserv medan större teleanläggningar har fasta reservverk som dimensioneras för att klara veckolånga elavbrott. Viktiga delar av näten kan således hållas igång med reservkraft lång tid. Elsystemet är delvis beroende av allmänna telenät för driftstyrning och vid reparation efter skador. Det råder oklarhet om hur användbara de publika telenäten kommer att vara i samband med större avbrott i elförsörjningen.

Intrång (IT-attacker) i vitala informationssystem och manipulation av vitala telefunktioner är, enligt regeringens bedömning, ett potentiellt hot mot teleinfrastrukturen. Ett annat hot är pulsad mikrovågsstrålning med hög effekt (HPM, High Power Microwave), som är en typ av elektromagnetiskt vapen som är under utveckling. Det kan avge mikrovågspulser med mycket hög effekt via antensystem med hög förstärkning vilket kan åstadkomma störningar på elektroniska system.

Ett hot mot telekommunikationerna vid väpnat angrepp är dels anfall från luften med precisionsstyrda vapen, dels sabotageförband mot stora telefastigheter med många viktiga funktioner som transmissionsnoder, teletjänstnoder, televäxlar och driftledningar med stödsystem.

Planeringen av insatser och åtgärder bör enligt regeringens bedömning i ökad utsträckning inriktas mot verksamhet som är av betydelse för att även minska konsekvenserna av händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Nuvarande sårbarhet skall efterhand byggas bort i samband med nätutbyggnad och införande av ny teknik så att samhället har väl fungerande telekommunikationer såväl i inledningen som i fortsättningen av ett väpnat angrepp. Åtgärder för att minska sårbarheten i transmissionsnät bör prioriteras. Telenäten skall genom reservelförsörjning klara långa avbrott i landets elförsörjning. Vidare skall särskild prioritet kunna ges totalförsvarsviktiga abonnenter avseende telefoni. Pågående utbyggnad av fullträffskyddade teleanläggningar i berg bör enligt regeringen slutföras.

Post- och telestyrelsen har fått i uppdrag att redovisa de åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar att vidta för att telefunktionen skall ha tillgång till säker elförsörjning i kris och krig. Myndigheten skall därvid också redogöra för villkor för anskaffade reservkraftaggregat och förutsättningarna för att vid behov omfördela de aggregat som teleoperatörer erhållit genom Post- och telestyrelsen. Uppdraget skall redovisas den 1 november 2001.

Post- och telestyrelsen skall biträda Affärsverket svenska kraftnät i det uppdrag som verket erhållit om analys av ömsesidiga beroendeförhållanden mellan el och tele.

Väl fungerande telekommunikationer är en fundamental förutsättning för det moderna samhället. I och med att informationsutbytet och internationaliseringen har ökat och i takt med informationsteknikens utbredning inom flera samhällssektorer, har elektronisk kommunikation blivit allt viktigare för ekonomins tillväxt, näringslivets utveckling och viktiga samhällsfunktioner. Det blir allt viktigare att kunna skydda infrastrukturen inte bara mot fysiska angrepp utan även mot allt mera sofistikerade elektroniska angrepp.

Regeringen bedömer att med den inriktning som redovisats och med nuvarande ekonomiska förutsättningar så kommer säkerheten inom telekommunikationsområdet successivt att förbättras. Det bör dock beaktas att utvecklingen inom området går mycket fort och att skyddet kan behöva anpassas därefter.

13.3.3 Ett säkrare Internet

En del i arbetet med att öka tilliten till Internet har utgjorts av ansträngningarna att arbeta för ett säkrare Internet i Sverige. Hushåll, myndigheter, organisationer, kommuner, landsting och företag har i allt högre utsträckning börjat använda Internet för kommunikation och förmedling av information och andra tjänster. Detta har lett till ett allt högre beroende av Internet och dess funktion och tillgänglighet. Ett säkrare Internet kan enligt regeringens mening bidra till en snabb och effektiv höjning av säkerheten för alla aktörer i samhället.

Under det gångna året har regeringen givit Post- och telestyrelsen tre uppdrag som skall bidra till att skapa ett säkrare Internet. Det första uppdraget handlar om att utreda vilka förändringar av organisatorisk och rättslig karaktär som behöver genomföras för att myndigheten skall kunna verifiera eller vidta åtgärder för att säkerställa att Internet i Sverige kan drivas oberoende av funktioner utomlands. I uppdraget ingår också att belysa generella frågor kring säkerhet, tillgänglighet och tillförlitlighet för Internet i Sverige i syfte att öka Internets robusthet under normala förhållanden.

Det andra uppdraget handlar om att utreda förutsättningarna för övningar och praktiska prov avseende drift av Internet i Sverige oberoende av funktioner utomlands. Post- och telestyrelsen skall lämna förslag på hur sådana övningar och prov kan genomföras.

Det tredje uppdraget innebär att Post- och telestyrelsen skall utreda förutsättningarna för myndigheten att informera Internetanvändare som myndigheter, företag och organisationer, om säkerhet, tillgänglighet och tillförlitlighet för Internet i Sverige. I uppdraget ingår att utreda vilken information som bör göras tillgänglig och vilka grupper som behöver information.

Dessa uppdrag skall samtliga redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2001.

Regeringens bedömning: Det finns ett fortsatt behov av beredskapsverksamhet inom transportsektorn även framöver. Verksamheten bör vidareutvecklas för att minska sårbarheten.

Skäl för regeringens bedömning: Det finns flera pågående utvecklingstendenser som bedöms påverka beredskapsarbetet. En viktig faktor är IT-utvecklingen som skapar nya möjligheter att leda och samordna transporter. Transportföretagen utvecklas alltmer mot att bli logistikföretag med ansvar för industrins varuflöden och försörjning. En väl utbyggd och fungerande infrastruktur är förutsättningen för snabba person- och godstransporter, korta leveranstider och punktliga leveranser som det moderna samhället är beroende av. Den tekniska utvecklingen bidrar till att komplexiteten och beroendeförhållanden mellan olika system ökar. Transportsektorn behöver t. ex. kontinuerlig försörjning av drivmedel, reservdelar och elkraft för att fungera. Drivmedelsförsörjning, tågdrift, trafikledning samt godshantering i hamnar och lager är bara några exempel på transportsystemens elberoende. Beroendet av fungerande elförsörjning samt intakta IT-system gör transportsektorn mycket sårbar. Transportsektorn är även beroende av nyckelpersonal med hög teknisk kompetens, piloter, lokförare, förare till tunga lastbilsekipage och specialfordon samt trafikledningspersonal.

Den ökade internationaliseringen inom transportsektorn försvårar beredskapsarbetet. Det går inte längre att fullt ut förlita sig på att transportresurser i form av transportfordon, arbetskraft och drivmedel finns tillgängliga i krissituationer och vid höjd beredskap. Avreglering, konkurrensutsättning och privatisering är faktorer som antagligen kommer att öka ytterligare i framtiden. Detta påverkar beredskapsverksamheten genom att hänsynstaganden till beredskapsaspekter nu i många fall måste läggas fast i avtal med privata eller offentliga bolag.

Försvarsmaktens ominriktning innebär att organisationen förändras från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Kraven på uthållighet och antalet krigsförband har minskats väsentligt men högre krav ställs på nationell operativ rörlighet. Försvarsmakten skall dessutom kunna verka i Europa och dess närhet. Det förutsätter stöd av transportresurser från den civila transportsektorn och en effektiv civil-militär samverkan. Regeringens bedömning är att det finns ett fortsatt behov av beredskapsverksamhet inom transportsektorn även framöver. Den framtida inriktningen bör grundas på en bredare syn på hot och risker.

13.4 Befolkningsskydd

Regeringens bedömning: Ett nytt program för befolkningsskydd bör utarbetas utifrån ett helhetsperspektiv. Regeringen avser att med utgångspunkt från de kommande operativa anvisningarna låta utreda befolkningsskyddets framtida utformning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 1 kap. 2 § lagen (1994:1720) om civilt försvar avses med befolkningsskydd åtgärder för att skydda befolkningen och egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggning, information om självskydd och de kompletterande åtgärder som är nödvändiga. För att under krig skydda befolkningen skall det i de områden som kan antas bli särskilt utsatta för verkningar av stridsmedel finnas skyddsrum och skyddade utrymmen (6 kap. 1 §). Skyddade utrymmen skall även finnas i andra utsatta områden. Kommunen fastställer i samråd med länsstyrelsen inom vilka områden skyddsrum skall byggas, s.k. skyddsrumsområden (6 kap. 2 §).

Skyddsrum

Regeringen har i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop.1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224) anfört att den förändrade hotbilden medför att bl.a. skyddsrumbyggandet kan minska väsentligt. Regeringen angav att skyddsrumbyggandet skall inriktas på att endast omfatta produktion i samband med ny- och ombyggnad av byggnader och hänskjuta produktion av bristtäckningsskyddsrum till en anpassningsperiod. Nuvarande brist på skyddsrumplatser inom skyddsrumsområden kommer därmed i allt väsentligt att kvarstå för åtgärdande under en anpassningsperiod. Härutöver begränsas de statliga insatserna vid åtgärder efter underhållsbesiktning av skyddsrum till att endast avse skyddsrum belägna i skyddsrumsområden. Åtgärder för att modernisera m.m. skyddsrum belägna utanför skyddsrumsområden hänförs därmed till en anpassningsperiod.

De regionala mål- och riskanalyserna är en viktig grund för planeringen inom totalförsvaret. Utgångspunkten för dessa analyser är den grundsyn och de riktlinjer för mål- och riskanalysernas genomförande och tillämpning i beredskapsplaneringen som Överstyrelsen för civil beredskap och Försvarsmakten utarbetar gemensamt. De hittills genomförda analyserna utfördes av civilbefälhavarna i samråd med militärbefälhavarna under medverkan av länsstyrelserna och försvarsområdesbefälhavarna. Dialog skedde sedan mellan länsstyrelserna och berörda kommuner. Mål- och riskanalyserna är viktiga utgångspunkter för planeringen och styr bl.a. lokaliseringen av skyddsrum.

Den som skall bygga inom ett skyddsrumsområde skall underrätta kommunen varefter kommunen lämnar besked om att skyddsrum skall byggas i den planerade byggnaden. Kommunen förelägger den som lämnat underrättelsen att vidta åtgärder enligt beskedet. Skyddsrumsbesked gäller i två år. Om byggherren inte vidtagit några åtgärder inom två år kan kommunen ta tillbaka skyddsrumsbeskedet. I annat fall kan det endast ändras om byggherren godtar ändringen. Hur stor produktionen av skyddsrum blir per år styrs i hög grad av byggkonjunkturen. Årligen har ca 10 procent av skyddsrumsbeskederna återtagits p.g.a. att de lokala byggplanerna förändrats. Tiden från det att skyddsrumsbesked lämnas och utbetalning av medel sker är nu ett till fyra år, men huvuddelen av skyddsrummen är klara efter två år. Utbetalning sker efter slutbesiktning. Under 1998 lämnades 223 nya skyddsrumsbesked, 55 av beskederna upphävdes senare. Under första halvåret 2001 har endast tio skyddsrumsbesked lämnats. Det har således skett en kraftig minskning av lämnade skyddsrumsbesked.

Byggandet av bristtäckningsskyddsrum är som tidigare nämnts hänskjuten till en anpassningsperiod om fem respektive tio år. Bristerna finns i storstadsregionerna. Det finns samtidigt överskott av skyddsrum i alla län med tyngdpunkt i storstadsläna samt i Blekinge och Norrbottens län. Att det inom samma region samtidigt finns överskott och brist beror på att det är för långt avstånd till skyddsrummen i förhållande till de platser där människor vistas, vilket innebär att skyddsrummen inte kan nås inom föreskriven tid.

Regeringen gav i april 1999 Statens räddningsverk i uppdrag att utreda möjligheterna att minska skyddsrummbygget och övriga delar av skyddsrumsprogrammet. I rapporten *Konsekvenser av minskat skyddsrummbygge* uppger Räddningsverket att den efterfrågade förändringen av skyddsrummbygget i praktiken har genomförts och att skyddsrumprogrammet som helhet har minskat väsentligt.

Räddningsverket pekar i rapporten på att de äldsta delarna av det svenska skyddsrumbeståndet, dvs. de skyddsrum som byggdes före 1945, nu har nått en sådan ålder att de har kommit in i en omsättningsfas. Detta innebär att dessa skyddsrum utrangeras och vid behov ersätts.

Räddningsverket anser att det är möjligt att hålla nyproduktionen av skyddsrum på en låg nivå. Nyproduktionen bör dock inte upphöra helt. Bristtäckningsproduktionen är dock möjlig att skjuta upp till ett anpassningsläge om kompetensen vidmakthålls och utvecklas.

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag granskat Räddningsverket. Granskningen har bl.a. omfattat skyddsrummbygget. I rapporten *Hinder för ett effektivare resursutnyttjande* som överlämnades till regeringen den 22 mars 2001 föreslås att skyddsrummbygget avbryts. Enligt gällande hotbild finns inget behov av fortsatt utbyggnad och denna bör därför avbrytas i fredstid. Riksrevisionsverket anser att innan ytterligare medel anslås måste de framtida behoven analyseras och utredas. Även statliga investeringar i ledningsplatser bör enligt Riksrevisionsverket begränsas och kan anstå till en anpassningsperiod. Fortsatt planerad utbyggnad bör omprövas. Riksrevisionsverket pekar på att samhällsutvecklingen, rörligheten hos befolkningen, utvecklingen av nya verksamheter av vikt för totalförsvaret m.m. kan föranleda krav på skyddsrumplatser. Även om utvecklingen är

svår att förutse bedömer verket att fortsatt skyddsrumproduktion endast kommer att ske i storstadsområdena och i Norrbottens län.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen anför i sitt betänkande Säkerhet i en ny tid att det fysiska skyddet för befolkningen, med den begränsade omfattning som nyproduktionen av skyddsrum nu har, är ett område som lämpar sig för egenfinansiering. Detta kan ske på så sätt att byggherren inom vissa delar av landet vid nybyggnad åläggs att genomföra enklare förstärkningar av källarkonstruktionerna i flerfamiljshus. Denna kostnad torde inte vara särskilt betungande, i synnerhet inte som det bör göras en noggrann prioritering av vilka geografiska områden som bör komma ifråga för sådana åtgärder. Utredningen har remissbehandlats och regeringen bereder för närvarande utredningens förslag.

Andningsskydd

Riksdagen beslöt 1982 med anledning av regeringens proposition om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1981/82:102) att det skall finnas andningsskydd för hela befolkningen. Målet uppfylldes 1994. Den tekniska livslängden bedömdes vid anskaffningen till ca 20 år. De återkommande kontrollerna har visat att de äldsta andningsskydden som tillverkades från 1969 fortfarande uppfyller de ursprungliga kraven. Inom fem till tio år beräknas dock de äldsta andningsskydden inte längre uppfylla funktionskraven.

Andningsskydden är en flyktmask, dvs. de skall användas på väg till skyddsrum och vid evakuering från skyddsrum samt i skyddade utrymmen och skyddsrum där kollektivt skydd inte finns. Andningsskydden skyddar mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel och ett antal industrikemikalier.

För nytillverkning av skyddsmasker finns en för civilbefolkningen anpassad specifikation framtagen. Återanskaffningskostnaden har beräknats till över 1,5 miljarder kronor.

Totalförsvarets forskningsinstitut, som på uppdrag av Regeringskansliet har studerat skyddsrumbyggandet och frågan om det finns motiv att ompröva riksdagens beslut att hela befolkningen skall ha tillgång till andningsskydd, har den 19 juni 2001 till regeringen överlämnat delrapporten Handlingsvägar för befolkningsskyddet. I rapporten betonas att befolkningsskyddet är en viktig del i skyddssystemet. Systemet för varning är helt avgörande för möjligheten att utnyttja fysiskt skydd i form av skyddsrum, andningsskydd etc. Nuvarande mål- och riskanalyser bör enligt forskningsinstitutet omprövas efter delvis nya riktlinjer.

Regeringen anser att ett nytt program för befolkningsskydd bör utarbetas. Programmet bör utformas i ett helhetsperspektiv.

Regeringen avser därför att med utgångspunkt från den kommande strategiska inriktningen låta utreda befolkningsskyddets framtida utformning sett i ett helhetsperspektiv med gemensamma utgångspunkter för planeringen inom de olika delområdena. Avsikten är att få fram ett skyddssystem där de ingående delarna är bättre avvägda i förhållande till varandra.

I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att medge beställningar av skyddsrum och ledningsplatser m.m. så att behovet av anslagsmedel efter 2002 för dessa och tidigare beställningar uppgår till högst 135 000 000 kronor. Vidare har regeringen uttalat att möjligheter att omförhandla ingångna avtal bör prövas. Under förutsättning av riksdagens godkännande och i avvaktan på resultatet av ovan nämnda utredning avser regeringen i regleringsbrevet för 2002 bemyndiga Räddningsverket att utnyttja endast en del av beloppet. Först efter beslut av regeringen får myndigheten utnyttja resterande belopp.

13.5 Försörjningsfrågor

Det fria varuflödet inom EU bör utgöra grunden för försörjningsberedskapen. Internationell samverkan för att förebygga störningar i handelsutbytet är av stor vikt, liksom utveckling av metoder för att minska konsekvenser av störningar som kan inträffa.

Beredskapslagring har sedan tiden för det andra världskriget i stor utsträckning präglat verksamheten inom det civila försvaret. Lagringen var före 1990-talet mycket omfattande och skulle försörja befolkningen under långa avspärrningsperioder.

Planeringen för lagringsverksamheten har förändrats under 1990-talet och beredskapslagren har sålts ut i stor omfattning till följd av anpassningsfilosofin (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222). Inom endast ett fåtal områden återstår lager för höjd beredskap och krig. Detta avser bl.a. vissa lager för hälso- och sjukvårdens behov. Regeringen anser att i de fall lagring kan komma att behövas finns tillräcklig tid att under en fem- respektive tioårsperiod åter bygga upp lager.

Förändringen inom försörjningsområdet framgår tydligast inom de områden som omfattar traditionell varuförsörjning, medan förutsättningarna för planeringen inom infrastrukturområdet är helt annorlunda. Med anledning av den i kapitel 7, avsnitt 9.2 och kapitel 11 föreslagna förändringarna för det civila försvaret redovisar regeringen utvecklingen och läget inom försörjningsområdet.

Livsmedelsförsörjningen

Beredskapslagring av insatsvaror till jordbruket, livsmedelsråvaror och livsmedel var en viktig del av livsmedelsberedskapen från andra världskriget och ända fram till mitten av 1990-talet. Lagringen var komplement till produktion, kommersiella lager och import. Förutsättningar för livsmedelsberedskapen kom från både försvarsbeslut och jordbrukspolitiska beslut. I jordbrukspolitiken fanns det fram t.o.m. 1985 års beslut mål om självförsörjning under kris och krig som påverkade den fredstida produktionen. Genom 1990 års livsmedelspolitiska beslut skulle det svenska jordbruket avregleras med början den 1 juli 1991. Avregleringen skulle medföra en lägre

självförsörjning och beslutet innehöll bl.a. ökade medel för beredskapslagring.

Ambitionen för vegetabilieproduktionen var att trygga tillgången till insatsvaror som kvävegödselmedel och bekämpningsmedel för en växtodlingssäsong. För animalieproduktionen var målet att säkra en kontinuerlig mjölkproduktion under såväl krisskede, krigs- eller neutralitetsskede som en viss efterkrigstid genom lagring av proteinfodermedel. Även vissa veterinära läkemedel lagrades under 1990-talet. Lagringen av livsmedelsråvaror och livsmedel som brödsäd, socker, vegetabiliskt fett, torrjäst, bönor, ärter m.m. syftade till att säkra försörjningen i främst norra delen av landet i ett krig. Kemikalier för beredning av dricksvatten beredskapslagrades också.

Med anledning av att Sverige ansökte om medlemskap i EG i juli 1991, samtidigt som avregleringen av jordbruket inleddes, kom livsmedelspolitiken att anpassas mot den gemensamma jordbrukspolitiken. Medlemskapet i EU var ett faktum i januari 1995 och samma år lade regeringen fram propositionen Totalförsvar i förnyelse (prop. 1995/96:12). Regeringen framhöll att mot bakgrund av de väntade effekterna på importen av ett närmare samarbete med länder inom Europa kunde beredskapslagringen minskas väsentligt, och en sammanlagd besparing på 200 miljoner kronor borde uppnås.

I den följande budgetpropositionen (prop. 1995/96:220) anförde regeringen att besparingen var möjlig mot bakgrund av de förändrade planeringsförutsättningarna i 1992 års försvarsbeslut och den förändrade importsituation som uppstått i och med förändringarna i Europa. EU-medlemskapet var också av stor betydelse för möjligheten till en säkrare import under ett krisskede. Regeringen ansåg därför att beredskapslagringen borde koncentreras på behoven i krig och att stora besparingar kunde göras på områden som har effekt på andra skeden än kriget.

När lagringen av insatsvaror började avvecklas under 1995 hade lagringsmålen för kvävegödselmedel och sojamjöl ännu inte uppnåtts. Som en följd av förutsättningen om så kallad återtagning i 1992 års försvarsbeslut och ändrade beräkningsnormer minskade Jordbruksverket den fredstida lagringen av brödsäd och socker. Kostnaderna för lagringen av livsmedel i Norrland minskades genom omstrukturering till mer kostnadseffektiva vegetabiliska varor.

Enligt 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) kunde ytterligare 100 miljoner kronor sparas genom att beredskapslagringen av livsmedel och livsmedelsråvaror i huvudsak avvecklades. Detta beslutades i och med budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) och propositionen Totalförsvar i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4). Avvecklingen började under 1997. En viss lagring av vegetabiliskt fett kunde behållas som en del av den anpassningsplan som Jordbruksverket redovisade i början av 1998. Förutsättningarna i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74), om längre anpassningsperiod och kortare uthållighet, innebar dock att behovet av denna lagring bortföll.

Livsmedelsförsörjningen har under 1990-talet inte ingått i den gemensamma ekonomiska planeringsramen, bl.a. på grund av att medel tillfördes från det livsmedelspolitiska beslutet 1990. Avsikten var dock,

enligt den första propositionen i försvarsbeslutet (prop. 1995/96:12), att medlen skulle föras till ramen. I och med avvecklingsbeslutet i den andra totalförsvarspropositionen (prop. 1996/97:4) konstaterade regeringen emellertid att någon överföring inte skulle ske på grund av omstruktureringen inom livsmedelsberedskapen.

Sammanfattningsvis ökade under 1990-talets första hälft beredskapslagringen av insatsvaror till jordbruket, medan lagringen av livsmedel och livsmedelsråvaror minskade genom ändrade beräkningsnormer och antaganden om så kallad återtagning. De politiska besluten om avveckling från 1995 syftade till besparingar på totalt ca 300 miljoner kronor, vilka var möjliga mot bakgrund av ändrade planeringsförutsättningar, den förändrade importsituation som uppstått i och med förändringarna i Europa och Sveriges EU-medlemskap.

Avvecklingen av insatsvaror till jordbruket var i huvudsak klar under 1997. Avvecklingen avseende livsmedel och livsmedelsråvaror avslutas 2001. Totalt har avvecklingen gett intäkter på ca 1,1 miljarder kronor.

Sjukvårds- och läkemedelsförsörjningen

Uppbyggnad av beredskapslager av sjukvårdsmateriel och läkemedel för den civila hälso- och sjukvården har pågått sedan länge. Beredskapslagren har varit prioriterade åtgärder i försvarsbesluten från 1970-talet till mitten av 1990-talet. I början av 1980-talet påbörjades beredskapslagring av sjukvårdsmateriel av förbrukningskaraktär hos landstingen, men detta ändrades i slutet av 1980-talet då inriktningen blev att endast staten skulle lagra sjukvårdsförnödenheter för tillkommande krigsskadade.

Dimensioneringen och uppbyggnaden av beredskapslagren, som grundat sig på Försvarsmaktens skadeutfallsberäkningar med ett schablonmässigt påslag för civila skadade, avslutades 1995/96. Då lagrades utrustning för ca 110 operationssalar med vidhängande funktioner och 55 000 vårdplatser organiserade i s.k. "vårdannex". Det totala antalet vårdplatsutrustningar uppgick till ca 120 000. Vidare lagrades utrustning för att organisera 110 mobila akutvårdsresurser och 250 sjuktransportgrupper samt förbrukningsförnödenheter för att klara 150 000 krigsskadade. Dessutom lagrades läkemedel som oundgängligen behövdes för att klara den kvarvarande fredssjukvården under krigshot och under höjd beredskap. Det ekonomiska värdet på beredskapslagret beräknades då till ca 1 miljard kronor.

Efter 1996 års försvarsbeslut genomfördes nya skadeutfallsberäkningar, som visade att man kunde förvänta sig ett betydligt mindre antal krigsskadade än tidigare. Socialstyrelsen beslöt därför att hösten 1999 att avveckla sin operations- och vårdannexorganisation. Beslutet innebar att kvarvarande medicinteknisk utrustning organiseras i förstärknings- och kompletteringssatser, antalet beredskapslagrade vårdplatser reduceras till 20 000 och läkemedel för kvarvarande fredssjukvård avvecklas. Omstruktureringen av kvarvarande förbrukningsförnödenheter, från långtidslagring till omsättningslagring, har påbörjats på ett sådant sätt att förnödenheterna är användbara även under fredstid.

Tidigare genomfördes omfattande försörjningsanalyser som grund för beredskapsåtgärder på industrivaruområdet. Syftet med dessa var bl.a. att analysera vilka krisbehov som fanns hos olika funktionsansvariga myndigheter och Försvarsmakten, vilket i sin tur ställde krav på svensk industri. Vidare analyserades hur dessa behov tillgodosågs under normala förhållanden och hur stor importen av särskilt strategiska insatsvaror eller råvaror kunde bedömas vara i en säkerhetspolitisk krissituation. Mot denna bakgrund utarbetades förslag till hur försörjningen skulle tryggas med hjälp av olika beredskapsåtgärder. De åtgärder som under denna tid ofta användes var bl.a. beredskapsavtal, beredskapslagring, forskning och utveckling samt företagsplanläggning.

Beredskapsavtal upprättades med särskilt viktiga företag för att säkerställa produktion även under beredskapssituationer med allvarligt störd import. Avtalen omfattade därför i de flesta fall även åtaganden om beredskapslagring av strategiska importvaror som krävde snabba omsättningar. Totalt fanns ca 250 beredskapsavtal.

En annan åtgärd som ofta användes var beredskapslagring. Denna genomfördes genom beredskapsavtal, genom lagring hos industrin via särskilt lageravtal eller i myndighetens egen regi. Lagervärdet uppgick som mest till ca 1,4 miljarder kronor.

Genom forskning och utveckling eftersträvades att finna möjligheter till inhemsk produktion eller inhemsk ersättning av varor som normalt importerades. Därigenom kunde volymen av importerade varor i beredskapslagren minimeras.

Med anledning av den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen förändrades från början av 1990-talet inriktningen av beredskapsverksamheten. Det bedömdes inte nödvändigt att ständigt ha en hög försörjningsberedskap som var förhållandevis dyr. Därför utvecklades i stället en modell med anpassningsplaner, som utarbetades tillsammans med olika företag. De beskrev vilka åtgärder som måste vidtas om beredskapen åter måste höjas. Detta och den förändrade inriktningen medförde bl.a. att beredskapslagren kunde säljas ut. Enligt den inriktning som regeringen successivt beslutat om under 1990-talet skall lagren vara utsålda senast vid utgången av 2002. Inriktningen medförde vidare att beredskapsavtalen kan om- eller bortförhandlas.

För att snabbt kunna anpassa beredskapen till förändrade hotbilder har olika metoder och modeller utvecklats för omvärldsanalys och omvärldsbevakning. För att få information till dessa analyser utnyttjas publika databaser men främst strategisk information genom särskilda samarbetsavtal med en rad olika företag. Genom dessa informationer kan risk- och konsekvensanalyser göras och vid behov förslag till åtgärder lämnas.

Försörjningen med oljeprodukter och kol

Sveriges försörjningstrygghet på energiområdet är i stor utsträckning knuten till importen av fossila produkter, främst råolja och oljeprodukter. När det gäller drivmedel för fordon, flygplan och båtar är Sverige helt beroende av importerade produkter. Under 1990-talet har anslutningen

till EU och dess inre marknad inneburit att det svenska försörjningsområdet utvidgats till att omfatta hela Västeuropa.

En viktig del av beredskapsåtgärderna på bränsle- och drivmedelsområdet utgör lagringen av importerade produkter. Beredskapslagringen av olja i Sverige är av två slag, lagring för fredstida oljekriser och s.k. krigslagring. Kol beredskapslagras endast för krigssituationer. Lagringsskyldigheten är reglerad i lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol.

Lagringen för oljekriser tar sikte på allvarliga störningar i oljeförsörjningen som uppstår utan samband med krig eller säkerhetspolitiska kriser i vår nära omvärld. Lagringen infördes mot bakgrund av oljekrisen 1973/74 och sker sedan 1975 enligt åtaganden som Sverige gjort i avtalet om ett internationellt energiprogram (det s.k. IEP-avtalet). Efter Sveriges EU-inträde sker lagringen även enligt EU:s regelverk på området. Under 1990-talet har inga stora förändringar skett beträffande lagringen för oljekriser, men en viss koncentration av lagerhållningen har skett. Beredskapslagren motsvarar 90 dagars normal konsumtion och hålls av näringslivet. De lagringsskyldiga företagen svarar själva för finansieringen. I samband med EU-inträdet öppnades möjligheten att hålla lagren i ett annat EU-land.

Krigslagringen är en rent nationell angelägenhet och tar sikte på situationer vid höjd beredskap. Lagringsvolymerna bestäms utifrån gällande totalförsvarsplanering. Krigslagringen har varit föremål för omfattande förändringar under 1990-talet. 1992 års försvarsbeslut innebar att den redan inledda neddragningen av lagringsvolymerna fortsatte. Som en följd bl.a. av att volymerna blivit allt mindre i förhållande till näringslivets beredskapslager för fredskriser beslöt riksdagen 1994 att den statliga krigslagringen för det civila försvarets del skulle avvecklas under en femårsperiod och att även denna lagring successivt skulle åläggas oljehandeln och vissa storförbrukare. En integration av krigslagringen med övrig lagring inom näringslivet bedömdes medge en mer rationell hantering och därmed vara samhällsekonomiskt fördelaktigt. Dessutom skulle en förbättrad tillgänglighet för lagren åstadkommas. Intäkterna från utförsäljningen av de statliga civila beredskapslagren av olja uppgick under 1990-talet till ca 2,6 miljarder kronor. Sedan 1997, då en genomgripande förändring gjordes av elberedskapen, kan innehavare av elproducerande anläggningar beviljas ersättning från staten för sina krigslager.

Beredskapslagring av kol sker hos värmeverk och kraftvärmeverk. Sverige har inga internationella åtaganden i fråga om kollagring.

13.5.1 Inriktning av planeringen

I regeringens proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) konstaterar regeringen att de fredstida handelsmönstren, företagens internationalisering, utvecklingen av multilaterala organ och Sveriges medlemskap i EU pekar mot att handeln kommer att fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell framtida kris. Den internationella utvecklingen med ökad integration och starkare ömsesidigt beroende minskar enligt regeringens uppfattning riskerna från

försörjningssynpunkt samtidigt som den ökade globala konkurrensen och den allt snabbare tekniska utvecklingen innebär en förändring av det svenska näringslivet.

I december 1999 beslutade regeringen om uppdrag avseende försörjningsområdet. Överstyrelsen för civil beredskap, Statens jordbruksverk, Socialstyrelsen och Statens energimyndighet fick i uppdrag att i samråd utarbeta former för användande av nya metoder för att trygga försörjningsförmågan. De ovan nämnda myndigheterna fick vidare i uppdrag att tillsammans med Kommerskollegium, Finansinspektionen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Försvarsmakten att i samråd analysera hur försörjningsberedskapen påverkats av förändrade nationella och internationella förhållanden. I uppdraget betonades att de statliga åtagandena skall minskas. Uppdragen redovisades den 1 mars 2001.

När det gäller former och metoder för försörjningsberedskapen lämnade Överstyrelsen för civil beredskap en samlad bedömning och förslag till inriktning vilket innebär

–att samarbetsformer, nätverk och analysmodeller utvecklas tillsammans med näringslivet i syfte att skapa en bredare bas för kvalificerade beslutsunderlag och för flexibilitet inför olika kriser,

–att förebyggande av störningar prioriteras i stället för mildrande av effekter,

–att försörjningsberedskapen i Sverige skall i första hand upprätthållas genom internationell samverkan för att förebygga störningar i det ömsesidiga handelsutbytet och i andra hand genom nationella åtgärds paket för att milda effekterna av sådana störningar samt

–att utveckling av grundförmågan för omedelbar hantering av försörjningskriser prioriteras framför utveckling och vidmakthållande av uthållig försörjningsberedskap inför väpnade angrepp från annan nation på medellång och på lång sikt.

Regeringens anser att Överstyrelsens förslag i stort bör kunna ligga till grund för den fortsatta planeringen.

Regeringen anser vidare att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kan bygga på självförsörjning. EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet. Försörjningsberedskapen bygger i stället på den flexibilitet och robusthet som näringslivet kan visa i en säkerhetspolitiskt betingad situation och på myndigheters och näringslivets gemensamma förberedelser och krishanteringsförmåga.

Inriktningen av planeringen på försörjningsområdet bör främst vara att förebygga störningar av försörjningen med varor och tjänster. Enligt regeringen gynnas försörjningsförmågan av en utveckling mot fri handel. Internationella produktionssystem främjar också försörjningsförmågan och är positiv för försörjningsberedskapen.

Regeringens uppfattning är att arbetet inom EU med försörjningsfrågor bör fördjupas inom de områden där det finns behov. Regeringen avvaktar emellertid resultaten av den studie som skall genomföras inom EU om försörjningstrygghet i fråga om vissa produkter.

Enligt regeringen bör det fria varuflödet inom EU utgöra grunden för försörjningsberedskapen. Internationell samverkan för att förebygga

13.5.2 Marknadsreglerande åtgärder och kreditgivning

Regeringens bedömning: Nationella marknadsregleringar och regleringar av kreditgivning är i huvudsak uteslutna genom EU-medlemskapet.

Det finns inte något behov att för närvarande reglera Exportkreditnämndens verksamhet i kris- och krigsläge.

Skälen för regeringens bedömning: Överstyrelsen för civil beredskap, Statens jordbruksverk, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Kommerskollegium och Finansinspektionen lämnade den 1 mars 2001 förslag till hur olika marknadsreglerande åtgärder m.m. som för närvarande ingår i beredskapsplaneringen bör anpassas, avvecklas eller ersättas med andra åtgärder med anledning av de av regeringen i propositionen 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar (s. 171-174) angivna nya planeringsförutsättningarna. Enligt uppdraget skulle Exportkreditnämnden särskilt kommentera vissa i budgetpropositionen för 1998 angivna bemyndiganden för regeringen att besluta om viss verksamhet i kris- och krigslägen. Myndigheterna menade i redovisningen bl.a. att förutsättningar för nationell reglering av utrikeshandeln och ransonering av varor måste bedömas utifrån de förutsättningar som Sveriges EU-medlemskap innebär. Regeringen delar denna uppfattning.

Det bör med hänsyn till situationer som innebär mycket allvarliga kriser och utrikeshandels sammanbrott finnas möjlighet till nationell reglering. De nuvarande möjligheterna till marknadsreglerande åtgärder bör främst tillämpas med hjälp av ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978). Dessa har därför fortsatt betydelse. De olika myndigheterna har att inom denna ram att planera för olika situationer som kan kräva marknadsreglerande åtgärder.

Kreditgivning för import och export är viktig för att säkerställa att den svenska försörjningsförmågan kan upprätthållas i kris- och krigsläge. Exportkreditnämnden tillhandahåller statliga kreditgarantier. Den vanligaste garantiformen är garanti vid fordringsförlust, där garantitagaren försäkras sig mot en betalningsinställelse från köparens sida. Enligt Exportkreditnämndens bedömning krävs, utifrån nu gällande planeringsförutsättningar med en lång anpassningstid, inga särskilda beredskapsåtgärder. Att utforma ett särskilt system för import- och exportkreditgarantier som blir aktuellt så långt i framtiden är inte heller meningsfullt, då handeln och förutsättningarna för garantigivning kan ändras väsentligt jämfört med idag. Regeringen anser, mot bakgrund av den långa anpassningstiden, att det därmed inte finns något behov att för närvarande reglera Exportkreditnämndens verksamhet i kris- och krigsläge.

Regeringens bedömning: Det finns inte längre behov av olje- och kollager som enbart är avsedda för höjd beredskap.

Skälen för regeringens bedömning: Statens energimyndighet gör bedömningen att nya metoder, som tar hänsyn till ominriktningen av det civila försvaret behöver utvecklas när det gäller bränsle- och drivmedelsberedskapen. Samhällets beroende av ständigt fungerande energiförsörjning gör dock att beredskapshänsyn och mer operativa åtgärder måste vidtas redan i nuvarande omvärldsläge och inte skjutas upp till en anpassningsperiod. När det gäller oljeprodukter binder också internationella avtal Sverige till en hög beredskap för framtida störningar. Energimyndigheten har i redovisning från den 14 november 2000 bl.a. föreslagit att krigslagring av olja och kol kan utgå för de närmaste åren och att lagringsskyldighet inte längre skall gälla för gasol.

Regeringen anser i likhet med Energimyndigheten att det inte längre finns behov av olje- och kollager som enbart är avsedda för höjd beredskap. Regeringen avser därför att inom ramen för nuvarande regelverk fatta lagringsbeslut och initiera andra beredskapsåtgärder som skall göra det möjligt att under 2002 tills vidare upphöra med lagring för höjd beredskap. Det ligger i sakens natur att en omprövning därefter måste ske löpande utifrån en förstärkt omvärldsbevakning. Även när det gäller förslaget om att generellt undanta gasol från lagringsplikt delar regeringen Energimyndighetens bedömning, men noterar samtidigt att en sådan omställning kräver ändring av gällande lagstiftning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen i den frågan i samband med att andra förslag om ändringar i berörd lagstiftning läggs fram.

Målsättningen för ett konsumtionsregleringssystem på elområdet är att minska effekterna av en elbrist för samhället som helhet varvid acceptabelt rättvis fördelning skall uppnås. Påverkan skall ske med hänsyn till förbrukarens förutsättningar samt ransoneringens syfte och inriktning. Förändringarna på elmarknaderna i bl.a. fyra nordiska länder gör att svenska elhandlare idag kan sälja el direkt till kunder i Danmark, Norge och Finland. Samtidigt kan svenska kunder köpa el från utländska elhandelsföretag. Elhandeln kan balansera tillfälliga nationella under- och överskott av el. Handelsströmmarna mellan de nordiska länderna varierar över året och mellan åren beroende på temperatur, nederbörd och konjunktursvängningar. Det som framför allt styr detta är vattentillrinningen i de svenska, norska och finska magasinerna. Tyskland och Ryssland deltar också i elhandeln med de nordiska länderna.

Konsumtionsdämpande åtgärder inom elområdet kan vidtas antingen som effektbegränsning eller som energiransonering. Effektbegränsning är en omedelbar åtgärd. Beslut om effektbegränsning tas av den balansansvariga myndigheten Affärsverket svenska kraftnät för att tillfälligt förhindra en överbelastning av systemet. En roterande bortkoppling medför att vissa förbrukare tidvis kopplas bort. Om en kommande brist på energiråvara vid kraftproduktion kan förutses, är det även på sikt möjligt att dämpa elkonsumtionen för att den bättre skall stämma överens med de begränsade tillgångarna. En sådan balansering

kan åstadkommas bl.a. med hjälp av informativa styrmedel. Avsikten är att få elkunder att minska sin förbrukning så att knapphet på elkraft inte uppkommer. Prop. 2001/02:10

I kapitel 9 lämnar regeringen en övergripande redovisning av det planeringssystem som bör finnas för samhällets beredskap. Regeringen avser återkomma till riksdagen om vilka myndigheter som framöver skall ha ett s.k. bevakningsansvar för försörjningsområdet, i syfte att ha en förmåga att vid en säkerhetspolitisk förändring kunna genomföra anpassningsåtgärder.

14 Personal i det nya försvaret

14.1 Inledning

Personalavsnittet inleds med den redovisning som försvarsutskottet begärt av ett sammanhållet reformerat personalförsörjningssystem som gäller samtliga personalkategorier inom Försvarmakten. Redovisningen bör betraktas som en sammanfattning av den förändring som är nödvändig för att personalförsörjningssystemet skall kunna tillgodose de personella behov som följer av Försvarmaktens förändrade uppgifter. Regeringen utvecklar därefter sin syn på de åtgärder som bör vidtas.

Ansvaret för att genomföra de förändringar som regeringen redovisar är i allt väsentligt Försvarmaktens och förutsätter sedvanliga överenskommelser med de fackliga organisationerna. Regeringen avser göra de författningsändringar som är nödvändiga och vid behov återkomma till riksdagen om lagstiftningsfrågor.

Som nämnts tidigare behandlas huvuddelen av de frågor som rör totalförsvarsplikten i den särskilda proposition Bättre villkor för totalförsvarspliktiga (prop. 2001/02:11) som beslutats denna dag. Som också framgått tidigare avser regeringen återkomma till riksdagen med frågor som berör den frivilliga försvarsverksamheten. Till följd av de totalförsvarspliktigas och de frivilligas betydelse för Försvarmaktens förmåga att utföra sina uppgifter redovisas dock i denna proposition sådant om dessa personalkategorier som ingår i den samlade synen på den framtida personalförsörjningen.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, utgiftsområde 6 Totalförsvaret) redovisat några av de strukturella personalförsörjningsproblemen som för närvarande finns i Försvarmakten. Regeringens syn på dessa problem redovisas i det följande.

14.2 Regeringens samlade syn på personalförsörjningen i Försvarmakten

Försvarmaktens personalförsörjningssystem bör reformeras så att det tillgodoser de personella behov som följer med de uppgifter som regeringen ger myndigheten. Reformarbetet bör grundas på de krav som övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar, de internationella insatserna, anpassningsförmågan och den väpnade striden ställer. Totalförsvarsplikten bör vidare alltså utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning.

Bland de svårigheter som personalförsörjningssystemet har att möta, anser regeringen att rekryteringskraften, dvs. förmågan att i konkurrens med andra anställa eller engagera personal på frivillig basis, utgör den största utmaningen. I takt med att läget i den närmaste omvärlden förbättras, antalet totalförsvarspliktiga reduceras och den militära infrastrukturen förändras påverkas också Försvarmaktens rekryteringsförutsättningar. Regeringen menar att det är nödvändigt för

Försvarsmakten att utveckla formerna för sin rekrytering och att ge personalförsörjningssystemet en sådan utformning att det även i framtiden attraherar människor med olika bakgrund.

Var och en av de personalkategorier som regeringen beskriver i det följande har sina speciella rekryteringsförutsättningar. Regeringen fäster därvid särskild vikt vid att Försvarsmakten skapar en tillräckligt bred bas för sin rekrytering av yrkes- och reservofficerare. Traditionellt har dessa rekryterats bland de befälsuttagna totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt. Med det begränsade antal totalförsvarspiktiga som Försvarsmakten behöver för sin insatsorganisation menar regeringen att det kan komma att visa sig vara svårt att rekrytera de ca 1 000 yrkes- och reservofficersaspiranter som Försvarsmakten årligen behöver. Enligt regeringens uppfattning krävs det därför kraftfulla informationsinsatser som riktas till alla ungdomar, och särskilt till unga kvinnor, för att Försvarsmakten långsiktigt skall förmå behålla den starka rekryteringskraft som de båda officersyrkena har.

Tjänstgöring i den fredsfrämjande verksamhet som Försvarsmakten bedriver utomlands bör betraktas som en naturlig del av de anställdas yrkesutövning. Yrkesofficerare som nyanställs bör vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Redan anställda yrkesofficerare bör ges möjlighet att göra ett sådant åtagande. Den internationella verksamheten bör även i framtiden i första hand grundas på frivillighet vilket ställer krav på att Försvarsmakten vidtar åtgärder som gör sådan tjänstgöring attraktiv.

Tillgången till den militära kompetens som yrkesofficerarna har kommer även i framtiden att vara av stor betydelse för Försvarsmaktens förmåga att utföra de uppgifter som regeringen ger myndigheten. Yrkesofficerare bör företrädesvis placeras på befattningar som kräver deras kompetens. Det nuvarande befälssystemet bör utvecklas. Genom att erbjuda nya karriär- och utvecklingsmöjligheter bör en ökad kompetensbredd kunna uppnås. Kopplingen mellan s.k. nivåhöjande utbildning och befordran bör tas bort. Istället bör befordran grundas på en helhetsbedömning av den enskildes förutsättningar. Det bör vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad yrkesofficersutbildning. Utbildningen bör ges en utformning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på officersyrket. Tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare bör inte införas.

Försvarsmakten bör vidta omfattande åtgärder för att påtagligt öka andelen kvinnliga officerare. I detta bör ingå att ange tydliga och successivt ökande rekryteringsmål, att differentiera de fysiska baskraven samt att förbättra arbetsmiljön för kvinnor. Vidare är det nödvändigt att fördjupa kunskaperna om varför så få kvinnor söker sig till officersyrket och om vilka erfarenheter kvinnor har av att utöva yrket, så att kraftfulla åtgärder kan vidtas.

De civilanställdas kompetens bör utnyttjas bättre i Försvarsmaktens verksamhet. Vidare bör möjligheterna att utvecklas i sitt arbete förbättras exempelvis genom kompetensutveckling, internationell tjänstgöring och distansarbete. Den civilanställda personalen bör i en ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare. Detsamma gäller möjligheterna till en chefskarriär. De

nya karriär- och utvecklingsmöjligheter som avses införas bör bidra till utvecklingen.

Reservofficerssystemet bör behållas men reformeras i grunden. Ett attraktivt och effektivt reservofficerssystem bör kunna skapas genom att erbjuda reservofficerare placeringar i insatsorganisationen samt tjänstgöring i grundorganisationen och utomlands. Reservofficerarnas betydelse för Försvarsmaktens anpassningsförmåga kommer fortsatt vara av avgörande betydelse. Behovet bör vara styrande för antalet reservofficerare. Behovet bör bestämmas av Försvarsmakten. Ett obligatoriskt tjänstgöringsår bör införas för nyexaminerade reservofficerare. Tjänstgöringsåret bör kunna genomföras i såväl nationell som internationell verksamhet och när så är lämpligt delas upp i flera perioder. Reservofficerarnas fortsatta tjänstgöring bör ges en individuell utformning. Reservofficerare bör i likhet med vad som föreslagits för yrkesofficerare kunna befordras utifrån en helhetsbedömning av den enskildes förutsättningar. Det bör vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad reservofficersutbildning.

Grundutbildningen för de totalförsvarspliktiga bör planeras så att eftergymnasiala studier endast i undantagsfall skall behöva skjutas upp eller så att uppehåll skall behöva ske under mer än två terminer. Inryckning till grundutbildning får först ske efter att gymnasieutbildning eller utbildning som kan jämföras med gymnasieutbildning avslutats. De förbättringar som efter hand sker av de tekniska hjälpmedlen i den militära utbildningen bör kunna begränsa utbildningstidens längd. Det bör finnas en flexibilitet i bedömningen av hur lång utbildningstiden för olika befattningar eller verksamheter skall vara. Det finns anledning att även i fortsättningen för olika kategorier reglera den tid som utbildningen får ta i anspråk. Regeringen bedömer att antalet inryckande totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt bör vara ca 15 350 under 2002, ca 16 000 under 2003 – 2004 för att därefter öka till 17 – 18 000 från och med 2005.

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen har behovet av att genomföra grundutbildning som är längre än 60 dagar för totalförsvarspliktiga med civilplikt minskat. Under 2002 bör antalet inryckande totalförsvarspliktiga räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare för kommunala behov vara ca 500. Från och med 2003 bör antalet minska till ca 300. Utbildningen av totalförsvarspliktiga flygplatsbrandmän bör avbrytas helt från och med 2004. För energiförsörjningen bör ca 120 totalförsvarspliktiga linjereparatörer och driftbiträden inkallas årligen.

Kompetensen hos dem som nyligen fullgjort värnplikt bör tillvaratas för att kunna säkerställa en rationell flygtidsproduktion, för att förstärka säkerheten i bemanningen av de internationella insatserna samt för att förstärka utbildningsverksamheten. Detta bör åstadkommas genom att utnyttja och utveckla befintliga anställningsformer. Vidare bör ett system med beredskapssoldater studeras.

Det militära skolsystemet bör fortsatt reformeras så att det tillgodoser de framtida kompetensbehoven och bidrar till att skapa alternativa karriärvägar för anställd personal. Utbildningens status samt skolstegens utbildningsmål, längd, antal, innehåll och inbördes samband bör ses över

liksom möjligheterna att införa en treårig grundläggande utbildning och att utnyttja utbildningar utanför det militära skolsystemet. De militära skolornas antal, organisation, huvudmannaskap och lokalisering bör inte förändras förrän ett reformerat skolsystem utformats. Ytterligare överväganden är nödvändiga innan ett förslag kan redovisas för riksdagen.

Skolsystemet bör bli flexiblare avseende såväl chefsutbildningar som fack- och expertutbildningar. En större flexibilitet avseende antalet tjänstear mellan skolstegen bör medges och den tidigare kopplingen mellan vissa skolsteg och befordran bör tas bort. Det växande internationella engagemanget bör på ett tydligare sätt återspeglas i utbildningen samtidigt som en ökad individuell anpassning bör övervägas. Inom ramen för detta reformarbete bör ansvar för olika delar av utbildningen och dess genomförande ses över.

Inriktningen för den fortsatta reformeringen av relevanta delar av det militära skolsystemet bör vara att utbildningen ges en utformning som innebär att den kvalitetsmässigt kan likställas med högskoleutbildning enligt högskolelagen (1992:1434). En utredning bör tillsättas så snart det är möjligt med uppgift att se över det militära skolsystemets utveckling. Utredningen bör även pröva och föreslå vilka examina som bör införas för denna utbildning. Vidare bör villkoren för yrkes- och reservofficersaspiranter, inklusive det eventuella införandet av studiemedelsfinansiering, ses över. Tills denna översyn skett bör villkor motsvarande dagens behållas. Utredningen bör redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 juli 2003.

Den frivilliga försvarsverksamhetens inriktning bör anpassas utifrån de förändringar som totalförsvaret i övrigt genomgår.

Försvarsmakten bör stärka och samordna sin arbetsgivarroll. Bl.a. bör myndigheten vidta åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen av personalförsörjningen. Försvarsmakten bör också vidta åtgärder för att förbättra förtroendet för myndigheten i frågor som rör arbetsgivarrollen. Tjänstgöringstiderna för yrkesofficerare i befattningar bör generellt vara längre än för närvarande. Försvarsmakten bör utveckla sina metoder för att bedöma behovet av personal och kostnadsutvecklingen inom personalområdet. De underlag som utarbetas bör vara kvalitetssäkrade.

Etnisk och kulturell mångfald bör betraktas som en förutsättning för Försvarsmaktens personalförsörjning och för myndighetens förankring i samhället som helhet. Vidare bör Försvarsmakten öka sina ansträngningar att förhindra olika former av trakasserier.

De åtgärder som regeringen redovisar kommer att ge effekt i olika tidsperspektiv. Några åtgärder, t.ex. de förbättrade utvecklingsmöjligheterna för civilanställd personal och att tillvarata den kompetens som de som nyligen genomfört värnplikt har, kan enligt regeringens uppfattning komma att ge effekt redan inom något år. Andra åtgärder, som att öka andelen kvinnliga officerare och att reformera reservofficerssystemet, bedöms ge effekt först något år senare. Regeringen redovisar också åtgärder, t.ex. en översyn av det militära skolsystemet, som till följd av sin komplexitet kommer att påverka personalförsörjningen först i ett längre perspektiv.

Personalförsörjningsutredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med det som regeringen redovisat ovan. I fråga om hur

kompetensen hos dem som nyligen fullgjort värnplikt bör tillvaratas, antalet yrkesofficerare, en lagreglerad internationell tjänstgörings-skyldighet för nyanställda yrkesofficerare och utvecklingen av det militära skolsystemet har dock regeringen kommit till delvis andra slutsatser än utredningen. Regeringen utvecklar detta i det följande.

Försvarsberedningen har i sin rapport Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering (Ds 2001:44) redovisat sin syn på Försvarsmaktens personalförsörjning. Regeringen delar genomgående Försvarsberedningens syn.

14.3 Anställd personal i Försvarsmakten

14.3.1 Yrkesofficerare

Nya karriär- och utvecklingsmöjligheter för yrkesofficerare

Regeringens bedömning: Tillgången till den militära kompetens som yrkesofficerarna har kommer även i framtiden att vara av stor betydelse för Försvarsmaktens förmåga att utföra de uppgifter som regeringen ger myndigheten. Yrkesofficerare bör företrädesvis placeras på befattningar som kräver deras kompetens. Det nuvarande befälssystemet bör utvecklas. Genom att erbjuda nya karriär- och utvecklingsmöjligheter bör en ökad kompetensbredd kunna uppnås. Kopplingen mellan s.k. nivåhöjande utbildning och befordran bör tas bort. Istället bör befordran grundas på en helhetsbedömning av den enskildes förutsättningar. Det bör vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad yrkesofficersutbildning. Utbildningen bör ges en utformning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på officersyrket.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inga invändningar mot förslagen om nya karriärvägar och att Försvarsmakten skall ha det fulla ansvaret för befordran. *Försvarsmakten* delar utredningens uppfattning att karriärvägar som bygger på ett allt större specialistkunnande och ett ökat funktionsansvar skall säkerställas, både på den militära och på den civila sidan. Arbetet med att ta fram nya karriär- och utvecklingsmöjligheter bedöms som omfattande och kräver bland annat en kompetensanalys och att Försvarsmakten på ett tydligt sätt definierar olika befattningars innehåll samt deras roller i organisationen. *Försvarets materielverk* bedömer att behovet av expertkompetens kommer att öka och tillstyrker förslaget att inom Försvarsmakten utveckla expertkarriärer vid sidan av chefskarriären.

Försvarsmakten med flera remissinstanser konstaterar att den väpnade striden utgör grunden för officersbegreppet och att det krävs en kvalitetssäkrad yrkesexamen för alla som skall bli officer. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att officersyrket inte bör öppnas för personal helt utan officersutbildning, utan att sådan personal bör ges en efter tjänstens

behov anpassad officersutbildning. Även *Officersförbundet* anser att alla som anställs som yrkesofficerare skall ha en yrkesofficersexamen. *Försvarets radioanstalt* har i ett kompletterande remissvar understrukt betydelsen för kompetensförsörjningen av en militär expertkarriär och av direktrekrytering till officersyrket.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmakten ställs i likhet med andra försvarsmakter runt om i världen inför allt mer komplexa uppgifter. Den snabba samhällsutvecklingen och tekniska utvecklingen i kombination med en förändrad hotbild och ett tilltagande internationellt försvarssamarbete medför enligt regeringen att officerarnas yrkesroll förändras. De krav på ett brett spektrum av djupt och kvalificerat kunnande som verksamheten ställer, leder till att organisationens samlade förmåga endast kan utvecklas fullt ut genom samverkan mellan individer med olika kompetenser. Utvecklingen kommer därmed att ställa krav på en specialisering på individnivå för ett ökande antal yrkesofficerare.

Samhällsutvecklingen har lett till att de så kallade kunskapsorganisationerna inom den civila delen av samhället skapat ett ökat utrymme för experter. Detta har bl.a. medfört att särskilda befattningar inrättats för experter vid sidan av den traditionella chefskarriären. För regeringen är det uppenbart att även Försvarsmaktens verksamhet alltmer kommer att kännetecknas av en framträdande komplexitet, vilket ökar behovet av yrkesofficerare med olika kompetensprofiler och leder till en utveckling som liknar den som samhället i övrigt genomgår.

Även om Försvarsmakten står inför stora förändringar kommer enligt regeringen förmågan att genomföra väpnad strid även i framtiden att utgöra grunden för Försvarsmaktens verksamhet och därmed även för officersyrket. Yrkesofficerare utbildas för att leda krigsförband, dvs. förband som skall ha förmåga att verka i olika konfliktnivåer och ytterst kunna värna nationens existens i krig. Därför är ledarrollen central i officersyrket. Många yrkesofficerare har dock inte en ledarroll utan tjänstgör under större eller mindre delar av sin yrkeskarriär i expertfunktioner av olika slag. Även om förmågan att leda andra människor vid väpnad strid är det gemensamma fundamentet för officersyrket förutsätts inte längre alltid ett uttalat chefs- eller ledarskap i krig och olika krisnivåer. Det behövs också militärt expertkunnande. Även generalistrollen och ledarskapet professionaliseras i allt större utsträckning.

Mot bakgrund av den utveckling som regeringen förutser finns starka skäl för att en ytterligare specialisering måste ske inom Försvarsmakten redan på kort sikt. Försvarsmakten som organisation bör enligt regeringens mening utveckla en ökad kompetens. Detta är dock inte liktydigt med att alla officerare bör utvecklas på alla områden eftersom detta leder till att kompetensen blir för grund. Individerna bör däremot kunna beredas möjlighet till individuell utveckling och fördjupning på olika områden. Enligt regeringen är det därför nödvändigt, för både rekrytering och utveckling av officerare, att det skapas karriärvägar och utvecklingsmöjligheter för experter som kompletterar den traditionella chefskarriären inom Försvarsmakten. De nya karriärvägarna måste göras likvärdiga när det gäller löneutveckling, andra belöningsformer, meritvärde och status. Om så sker bedömer regeringen att problemen

med att behålla konkurrensutsatt personal som t.ex. tekniker kan nedgå i omfattning. Avgångarna kan för närvarande bl.a. härledas till att denna personal inte ges adekvata roller, lönesättning och status inom det nuvarande karriärsystemet. Regeringen anser att det är angeläget att utforma karriärvägarna för såväl militära som civila experter så att de i vissa fall kan sträcka sig upp till befattningar på generalsnivå.

En yrkesofficer i en expertbefattning bör således kunna befordras. Detta kräver att kopplingen mellan skolstegen i det militära utbildningssystemet och befordran tas bort. Begreppen ”nivåhöjande” respektive ”icke nivåhöjande” utbildning bör således avvecklas. I frågor om befordran menar regeringen dessutom att den flexibilitet som eftersträvas skulle gynnas av att Försvarsmakten själv får besluta om formerna för befordran, med undantag för de högsta graderna vilka regeringen även fortsättningsvis bör besluta.

Utgående från vad som anförts ovan och officerarnas särskilda betydelse för den militära kompetensen, inte minst förmågan att genomföra väpnad strid, kan de förändrade karriärvägarna således sammanfattas till:

- militära chefsbefattningar som kräver officerskompetens,
- militära expertbefattningar som kräver officerskompetens,
- civila chefsbefattningar som inte kräver officerskompetens samt
- civila expertbefattningar som inte kräver officerskompetens.

Indelningen bör inte betraktas som statisk. Det bör vara möjligt att växla mellan karriärerna.

Enligt regeringens mening bör det finnas en möjlighet för Försvarsmakten att direktrekrytera yrkesofficerare som besitter speciellt eftertraktad civil kompetens. Exempel på sådan kompetens kan vara teknik, IT, juridik, ekonomi, medicin och meteorologi samt stats- och förvaltningskunskap. De personer som har denna kompetens har i allmänhet en akademisk examen och är därmed något äldre. Dessa bör kunna ges en anpassad yrkesofficersutbildning. Vissa kan ha fullgjort sin militära grundutbildning medan andra inte har det. Eftersom det kan finnas tillfällen då Försvarsmakten behöver rekrytera personer med specialkompetens bör det inte finnas något krav på fullgjord grundutbildning för att kunna antas till en sådan anpassad yrkesofficersutbildning. Utbildningen bör ges en utformning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på officersyrket. Denna möjlighet bör ses som ett komplement till kompetensförsörjningen. Rekryteringen till yrkesofficersutbildningen bör således även i framtiden huvudsakligen ske bland dem som fullgjort värnplikt.

Inom Försvarsmakten styrs bemanningsarbetet beträffande yrkesofficerare mera av myndighetens planering av de enskilda än av dessas egna önskemål om placering. Enligt regeringens mening skulle ett för myndigheten effektivare och för den enskilde mer attraktivt bemanningssystem kunna skapas genom att man i högre grad än för närvarande tillsätter befattningar efter ansökan. Ett sådant förfaringsätt skulle också stärka den civilanställda personalens möjligheter att komma i fråga för befattningar som traditionellt bemannats med yrkesofficerare.

Bland de svårigheter som personalförsörjningssystemet har att möta anser regeringen att rekryteringskraften, dvs. förmågan att i konkurrens med andra anställa eller engagera personal på frivillig basis, utgör den

kanske största utmaningen. I takt med att läget i den närmaste omvärlden förbättras, antalet totalförsvarspliktiga reduceras och den militära infrastrukturen förändras påverkas också Försvarsmaktens rekryteringsförutsättningar. Regeringen menar att det är nödvändigt för Försvarsmakten att utveckla formerna för sin rekrytering och att ge personalförsörjningssystemet en sådan utformning att det tilltalar människor med olika bakgrund.

Regeringen fäster därvid särskild vikt vid att Försvarsmakten skapar en tillräckligt bred bas för sin rekrytering av yrkes- och reservofficerare. Traditionellt har dessa rekryterats bland de befälsuttagna totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt. Med det begränsade antal totalförsvarspliktiga som Försvarsmakten behöver för sin insatsorganisation menar regeringen att det kan komma att visa sig vara svårt att rekrytera de ca 600 yrkes- och ca 400 reservofficersaspiranter som Försvarsmakten bedömt att myndigheten årligen behöver. Enligt regeringens uppfattning krävs det kraftfulla informationsinsatser som riktas till alla ungdomar, och särskilt till unga kvinnor, för att Försvarsmakten långsiktigt skall förmå behålla den starka rekryteringskraft som de båda officersyrkena har.

I utvecklingen av formerna för rekrytering bör också ingå en översyn av möjligheterna att erbjuda yrkes- och reservofficersaspiranter befälsbefattningar under grundutbildningen eftersom detta delvis sker i konkurrens med utbildningen av värnpliktigt befäl för insatsorganisationens behov. Problemställningen utvecklas i avsnittet om det militära skolsystemet nedan.

Kvinnliga officerare

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör vidta omfattande åtgärder för att påtagligt öka andelen kvinnliga officerare. I detta bör ingå att ange tydliga och successivt ökande rekryteringsmål, att differentiera de fysiska baskraven samt att förbättra arbetsmiljön för kvinnor. Vidare är det nödvändigt att fördjupa kunskaperna om varför så få kvinnor söker sig till officersyrket och om vilka erfarenheter kvinnor har av att utöva yrket, så att kraftfulla åtgärder kan vidtas.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna understryker genomgående vikten av att öka andelen kvinnliga officerare. *Försvarsmakten*, *Arbetsgivarverket* och *Officersförbundet* anser inte att särskilda rekryteringsmål för kvinnor är rätt väg för att uppnå detta mål. *Statskontoret*, *Totalförsvarets pliktverk*, *Integrationsverket* och *Kristdemokratiska kvinnoförbundet* stödjer däremot utredningens förslag.

Beträffande kravet på att utarbeta nya fysiska baskrav är däremot remissinstanserna odelat positiva.

Jämställdhetsombudsmannen har yttrat sig i mycket positiva ordalag om utredningens analys i avsnittet om kvinnliga officerare. *Jämställdhetsombudsmannen* har dock inte berört enskilda förslag eller detaljer.

Skälen för regeringens bedömning: Mer än 20 år har förflutit sedan riksdagen beslutade att öppna officersyrket för kvinnor. För närvarande uppgår kvinnornas andel av yrkesofficerskåren till ca 3 procent eller ca 400 stycken. Regeringen kan därmed inte komma till någon annan slutsats än att Försvarsmakten hittills inte lyckats finna de former som är nödvändiga för att officersyrket, i likhet med t.ex. polisyrket, skall utvecklas från ett enbart manligt yrke till ett yrke som attraherar båda könen. Enligt regeringens mening bör det vara möjligt att uppnå en betydligt bättre könsbalans inom officersyrket. Regeringen anser att en sådan balans är såväl angelägen som brådskande eftersom varje år utan ett positivt trendbrott beträffande ett ökande antal kvinnliga yrkesofficerare förvärrar situationen.

Enligt regeringens mening talar alla skäl för att Försvarsmakten bör ha betydligt fler kvinnliga officerare. I förstone är det en fråga om att genomföra ovannämnda riksdagsbeslut och att även inom Försvarsmaktens uniformsyren fullfölja det jämställdhetsarbete som pågår inom alla samhällssektorer. Regeringen lägger stort värde i att mångfalden i arbetslivet utnyttjas till fullo. Regeringen menar att detta kräver ett tydligt förändringsarbete inom Försvarsmakten för att dessa värden inte skall förbli eftersatta i någon bemärkelse när det gäller officersyrket. Dessutom anser regeringen att kvaliteten i verksamheten där båda könen är väl representerade är överlägsen den där ett kön är så tydligt underrepresenterat som när det gäller yrkesofficerare.

Försvarsmakten har i ett kompletterande underlag till regeringen understrukit att myndigheten bör ges möjlighet att fortsätta det arbete som pågår med att ta fram den åtgärdsplan för att öka antalet kvinnliga officerare som skall redovisas för regeringen i samband med budgetunderlaget för 2003. Försvarsmakten har också anfört att rekryteringsmål inte nödvändigtvis skall uttryckas i absoluta tal eller i procent utan att även kvalitetsmål kan vara ett sätt att ange rekryteringsmål.

Regeringen delar inte helt Försvarsmaktens syn utan anser att kraven på myndigheten att åstadkomma en påtaglig ökning av antalet kvinnliga yrkesofficerare bör tydliggöras genom att kvantitativa mål för rekryteringen formuleras. Regeringen menar dessutom att rekryteringsmålen successivt bör öka för att därigenom bidra till att rekryteringsansträngningarna gradvis intensifieras.

För att förbättra kvinnors möjligheter att antas till officersutbildning och att utöva yrket bör Försvarsmakten differentiera de så kallade fysiska baskraven så att de tar hänsyn till de fysiologiska skillnader som finns mellan män och kvinnor. Indirekt diskriminering av kvinnor genom fysiska krav som på ett närmast systematiskt sätt utestänger dem från delar av arbetsmarknaden bör elimineras. Regeringen bejakar Försvarsmaktens behov av att definiera den fysiska prestationsförmåga som tjänstgöringen kräver. Regeringen menar dock att det bör vara möjligt att ge de fysiska baskraven en sådan konstruktion att andelen kvinnor som kan genomföra dem ökar utan att verksamhetens krav eftersätts. Den förändring som regeringen redovisar bedöms kunna bidra till att rekryteringen av kvinnor ökar och att avgångarna bland de kvinnliga yrkesofficerarna minskar.

Bland de åtgärder som Försvarsmakten enligt regeringen bör genomföra ingår också sådana som är av mer praktisk karaktär och som syftar till att skapa en arbetsmiljö som lämpar sig för både kvinnor och män i alla nivåer och i alla funktioner. I detta ingår t.ex. att så långt det är möjligt separera mäns och kvinnors hygien-, toalett- och förläggingsutrymmen samt att anpassa viss utrustning.

Även inom attitydområdet finns det enligt regeringen anledning för Försvarsmakten att intensifiera sitt arbete. Regeringen välkomnar därför de åtgärder som myndigheten vidtar t.ex. för att förhindra sexuella trakasserier. I Försvarsmaktens fortsatta arbete bör ingå att klarlägga i vad mån det finns ett outtalat motstånd till kvinnliga officerare som negativt påverkar de kvinnliga yrkesofficerarnas arbetsituation eller intresset hos de kvinnor som fullgör värnplikt att söka en anställning som officer.

Regeringen anser vidare att det är nödvändigt att fördjupa kunskaperna om varför så få kvinnor söker sig till officersyrket och om vilka erfarenheter kvinnor har av att utöva yrket. Med stöd av de analyser som sådana kunskaper medger bör ytterligare åtgärder som gynnar rekryteringen av kvinnor kunna vidtas.

Regeringen avser att aktualisera frågorna kring kvinnliga yrkesofficerare med Försvarsmaktens myndighetsledning. Vidare avser regeringen genom skärpta återredovisningskrav påverka Försvarsmaktens ansträngningar för att öka antalet kvinnliga yrkesofficerare.

Tidsbegränsade anställningar av yrkesofficerare

Regeringens bedömning: Tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare bör inte införas.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast *Statskontoret* och *Officersförbundet* har yttrat sig och båda delar utredningens uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening är ett system med längre tidsbegränsade anställningar, som ger arbetsgivaren rätt att ensidigt ompröva och bestämma om anställningens bestånd, uppenbart främmande för traditionen på svensk arbetsmarknad. Systemet passar inte heller in i den samlade syn på Försvarsmaktens personalförsörjning som regeringens redovisat.

En av Försvarsmaktens viktigaste frågor inom personalområdet är att rekrytera, utveckla och behålla sin personal. Konkurrensen kommer att öka om arbetskraften med samhället i övrigt och behovet av att avveckla personal från Försvarsmakten bedöms vara av ringa omfattning. Problemet kan i stället enligt regeringens mening bli det motsatta, nämligen att behålla och utveckla personal med för arbetsmarknaden i övrigt eftertraktad och konkurrensutsatt kompetens

Erfarenheterna visar att ca 40 procent av yrkesofficerarna slutar före 35 års ålder och att ca hälften har slutat vid 40 års ålder. Behovet av långa tidsbegränsade kontrakt föreligger därmed inte. Regeringen anser i stället att Försvarsmakten vid behov och i samverkan med

personalorganisationerna bör finna former för frivillig och individuell yrkesväxling av officerare i 35-40 årsåldern. Yrkesväxlingsåtgärderna bör ges en individuell utformning och baseras på att yrkesofficerarna är tillsvidareanställda. Ett yrkesväxlingsprogram ökar Försvarmaktens flexibilitet när det gäller långsiktig personalplanering.

14.3.2 Civilanställda

Regeringens bedömning: De civilanställdas kompetens bör utnyttjas bättre i Försvarmaktens verksamhet. Vidare bör möjligheterna att utvecklas i sitt arbete förbättras exempelvis genom kompetensutveckling, internationell tjänstgöring och distansarbete. Den civilanställda personalen bör i en ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare. Detsamma gäller möjligheterna till en chefskarriär. De nya karriär- och utvecklingsmöjligheter som avses införas bör bidra till utvecklingen.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Service för Kommunikation Bransch FÖRSVAR* har påtalat vikten av att den diskussion som förs om förnyringen inom Försvarmakten inte bara berör officerskåren utan även omfattar den civilanställda personalen. Därutöver har förbundet argumenterat för att Försvarmakten bör ta tillvara de samordningsfördelar den nya underhållsorganisationen kan föra med sig. Förbundet motsätter sig en alltför långtgående s.k. outsourcing av tjänster. *Försvarmakten* har påtalat att möjligheterna att direktrekrytera civila personer till kvalificerade befattningar i Försvarmakten skall öka. *Remissinstanserna* i övrigt har ställt sig bakom eller har inte haft något att invända mot förslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarmaktens förmåga att lösa sina uppgifter är beroende av att alla personalkategorier används och utvecklas på ett för verksamheten rationellt sätt. Ominriktningen från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar innebär att försvaret måste bli ett kompetensförsvar i ständig förändring. Det är därför nödvändigt att stärka Försvarmaktens attraktionskraft som arbetsgivare även för civil personal.

Enligt regeringens uppfattning kräver detta ytterligare satsningar på kompetensutveckling. Eftersom flera befattningar som inte kräver militär kompetens blir tillgängliga för civil personal och antalet civila chefer ökar kommer kompetenssammansättningen bland de civilanställda att ändras. Tillsammans med den åldersstruktur som i dag finns bland de civilanställda leder det till ett kompetensutvecklingsbehov. Med en framträdande kompetensutvecklingsstrategi kan Försvarmakten utnyttja detta för att nå en mer rationell och effektiv verksamhet.

Möjligheterna till kompetensutveckling kommer dessutom att vara ett av de viktigaste konkurrensmedlen på en arbetsmarknad som tenderar att bli allt mer rörlig. Detta gäller i hög grad den civilanställda personalen. Denna grupp är relativt heterogen och innefattar såväl personal med

service- och stöduppgifter som personal i specialist- och chefsfunktioner. Många yrkesgrupper är enligt regeringen konkurrensutsatta vilket bl.a. måste mötas med stimulerande arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter.

De civilanställdas roll i den nya Försvarsmakten ökar i betydelse bl.a. eftersom behovet av specialistkompetens ökar, varför denna personals karriärvägar och utvecklingsmöjligheter bör förbättras. Exempelvis inom det administrativa området bör civila i en ökande omfattning komma i fråga för befattningar som traditionellt bemannas med yrkesofficerare. De nya karriärvägar som redovisats i avsnittet om yrkesofficerare bör också kunna förbättra möjligheterna för civilanställda att konkurrera om chefs- och expertbefattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats med yrkesofficerare.

I den nya underhållsorganisationen kommer enligt regeringens bedömning huvuddelen av de anställda att vara civilanställda. Detta bör enligt regeringen innebära att andelen civila chefer successivt kan ökas. Även inom andra delar av Försvarsmakten bör flera befattningar på olika nivåer i ökad omfattning bemannas av civil personal.

Det finns således flera skäl till att öka antalet kvalificerade civilanställda inom Försvarsmakten. Det viktigaste är att det förbättrar Försvarsmaktens möjligheter att öka sin effektivitet och att behålla sin civila personal på en allt mer konkurrensutsatt marknad. Det bör vidare vara mer kostnadseffektivt att anställa en civil specialist inom exempelvis en ekonomifunktion än att anställa en yrkesofficer efter viss utbildning i en sådan befattning.

Det är av stor vikt för Försvarsmaktens framtida personalförsörjning att myndigheten framstår som en attraktiv och god arbetsgivare även för den civila personalen. Försvarsmakten bör därför kontinuerligt arbeta med olika metoder för att säkerställa detta. Försvarsmakten bedriver ett projekt, Kompetens i centrum, där man förmedlar idéer och metoder för en god kompetensutveckling för den civilanställda personalen. Erfarenheterna av projektet är goda och regeringen bedömer därför att Försvarsmakten under de kommande åren kommer att kunna kompetensutveckla sin civila personal på ett bättre sätt än tidigare.

Det är dock viktigt att Försvarsmaktens arbete inte stannar vid detta. Det kan även finnas anledning att se över arbetsformer, t.ex. erbjuda distansarbete, för att i framtiden ännu bättre kunna konkurrera om den civila arbetskraften. Utvecklingen inom den internationella verksamheten bör också kunna bidra till att utvecklingsmöjligheterna för den civilanställda personalen förbättras.

14.3.3 Reservofficerare

Regeringens bedömning: Reservofficerssystemet bör behållas men reformeras i grunden. Ett attraktivt och effektivt reservofficerssystem bör kunna skapas genom att erbjuda reservofficerare placeringar i insatsorganisationen samt tjänstgöring i grundorganisationen och utomlands. Reservofficerarnas betydelse för Försvarens anpassningsförmåga kommer fortsatt vara av avgörande betydelse. Behovet bör vara styrande för antalet reservofficerare. Behovet bör bestämmas av Försvaret.

Ett obligatoriskt tjänstgöringsår bör införas för nyexaminerade reservofficerare. Tjänstgöringsåret bör kunna genomföras i såväl nationell som internationell verksamhet och när så är lämpligt delas upp i flera perioder. Reservofficerarnas fortsatta tjänstgöring bör ges en individuell utformning. Reservofficerare bör i likhet med vad som föreslagits för yrkesofficerare kunna befordras utifrån en helhetsbedömning av den enskildes förutsättningar. Det bör vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad reservofficersutbildning. Utbildningen bör ges en utformning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på reservofficersyrket.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvaret* instämmer med flera av utredningens förslag men menar att reservofficersutbildningen ingår som en del i det militära skolsystemet och bör hanteras i detta sammanhang. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att förslaget måste kompletteras med en tjänstgöringsskyldighet utomlands för att det skall vara kostnadseffektivt. *Totalförsvarets pliktverk* anför att det är viktigt att klargöra reservofficerarnas uppgifter i fred och krig så att detta blir rekryteringsfrämjande. Myndigheten anser även att en behovsanalys bör göras innan man beslutar om rekrytering och tjänstgöring. *Officersförbundet* avvisar utredningens förslag till ett nytt reservofficerssystem och anför att behovet av reservofficerare i framtiden kommer att kunna tillgodoses med förtidsavgångna yrkesofficerare. *Övriga remissinstanser* instämmer med utredningens förslag eller har inget att erinra.

Skälen för regeringens bedömning: Reservofficerarna fyller enligt regeringen en fortsatt viktig funktion i det nya personalförsörjningssystemet. Reservofficerarna bidrar med civila kunskaper och erfarenheter till en ökad kompetens i Försvaret. Deras betydelse för Försvarens anpassningsförmåga kommer att vara stor i även framtiden.

Ominriktningen av Försvaret ställer nya krav på reservofficerssystemet. I och med övergången till ett insatsförsvär blir behovet av officerare i krig inte längre lika styrande som tidigare. Ett utvecklat reservofficerssystem bör därför syfta till att säkerställa behovet av unga trupputbildare i förbandsproduktionen och till att bemanna de internationella insatserna.

Reservofficerarna representerar ett stort nätverk i samhället. Deras försvarsvilja och engagemang utgör en väsentlig del i folkförankringen. Reservofficerssystemet bidrar också till en ökad insyn i Försvarsmakten, vilket leder till en ökad kunskap och acceptans i samhället i stort.

Regeringen anser att det är behovet som skall styra antalet reservofficerare och att det i likhet med andra personalkategorier ligger i Försvarsmaktens arbetsgivaransvar att bestämma hur många reservofficerare det behövs. Regeringen avser däremot att följa hur Försvarsmakten utvecklar reservofficerssystemet.

Basen för rekryteringen av reservofficerare bör även i framtiden vara de som fullgör värnplikten. Den därpå följande reservofficersutbildningens viktigaste målsättning bör vara att ge reservofficerarna de militära kunskaper i ledarskap, taktik och stridsteknik samt i handhavande av vapen och system som deras befattningar kräver. Erhållna kunskaper befasts genom ett års tjänstgöring inom Försvarsmaktens nationella eller internationella verksamhet. Reservofficerarnas tjänstgöring bör planeras efter Försvarsmaktens behov och individens önskemål.

Den framtida reservofficersutbildningen bör bestå av tre delar, nämligen utbildning för att kunna tjänstgöra i grundorganisationen, utbildning för att kunna tjänstgöra i internationell tjänst och utbildning för att kunna tjänstgöra i insatsorganisationen. Utbildningen bör inriktas mot att lösa förbandsutbildningsuppgifter och att utbilda i grundorganisationen. Någon särskild utbildning för att kunna bidra till Försvarsmaktens tillväxtförmåga i ett anpassningsskede bedöms däremot f.n. inte vara nödvändig. Med den utformning som det reformerade reservofficerssystemet får och med ovan skisserade innehåll i utbildningen anser regeringen att reservofficerarnas kompetens motsvarar de krav som kan komma att ställas i ett sådant skede.

När det gäller befattningar i insatsorganisationen bör enligt regeringen vissa befattningar med fördel kunna bemannas med reservofficerare med nödvändig civil kompetens, exempelvis befattningar inom områden som IT och ledningskrigföring.

Regeringen redovisar i avsnitt 12.6.3 utformningen av de nationella skyddsstyrkorna. Det är regeringens bedömning att reservofficerarna har en viktig uppgift vad avser bemanningen de nationella skyddsstyrkorna.

Regeringen anser att reservofficerarna, i likhet med yrkesofficerarna, bör ha en flexibel och individbaserad befordringstakt med utgångspunkt i myndighetens behov samt den enskilde reservofficerens tjänstgöringsperioder och kompetensutveckling. Regeringen anser också att Försvarsmakten bör besluta om formerna för reservofficerarnas befordran.

Enligt regeringens mening bör det finnas en möjlighet för Försvarsmakten att direktrekrytera reservofficerare som besitter speciellt eftertraktad civil kompetens. Exempel på sådan kompetens kan vara teknik, IT, juridik, ekonomi, medicin och meteorologi samt stats- och förvaltningskunskap. De personer som har denna kompetens har i allmänhet en akademisk examen och är därmed något äldre. Dessa bör kunna ges en anpassad reservofficersutbildning. Vissa kan ha fullgjort sin militära grundutbildning medan andra inte har det. Eftersom det kan finnas tillfällen då Försvarsmakten behöver rekrytera personer med specialkompetens bör det inte finnas något krav på fullgjord

grundutbildning för att kunna antas till en sådan anpassad reservofficersutbildning. Utbildningen bör ges en utformning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på officersyrket. Denna möjlighet bör ses som ett komplement till kompetensförsörjningen. Rekryteringen till reservofficersutbildningen bör även i framtiden huvudsakligen ske bland dem som fullgjort värnplikt.

Reservofficerssystemet står inför betydande prövningar. Exempelvis har inställda övningstillfällen medfört att många arbetsgivare inte längre har den positiva inställning till frånvaro till följd av tjänstgöring i Försvarsmakten som tidigare funnits. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i att de privata arbetsgivarnas intresseorganisationer inte längre förordar att reservofficerare skall få kompensation för inkomstbortfall till följd av sitt engagemang i Försvarsmakten. Det finns därmed ett behov av att Försvarsmakten med stöd av regeringen tar initiativ till överläggningar med företrädare för näringslivet och den offentliga sektorn för att återskapa en positiv inställning till reservofficerarnas tjänstgöring. Vidare är det angeläget att Försvarsmakten uppfyller de tjänstgöringsavtal som ingås med de enskilda reservofficerarna. Inställd tjänstgöring, ibland med mycket kort förvarning, kan ge ett intryck av att reservofficerarnas betydelse för Försvarsmakten är mindre än den är vilket inte gynnar ett reformerat reservofficerssystems framtid.

Regeringen anser med anledning av det ovan anförda att det är angeläget att införa ett reformerat reservofficerssystem.

14.3.4 Behov av kompetens för viss verksamhet

Regeringens bedömning: Kompetensen hos dem som nyligen fullgjort värnplikt bör tillvaratas för att kunna säkerställa en rationell flygtidsproduktion, för att förstärka säkerheten i bemanningen av de internationella insatserna samt för att förstärka utbildningsverksamheten. Detta bör åstadkommas genom att utnyttja och utveckla befintliga anställningsformer. Vidare bör ett system med beredskapssoldater studeras.

Personalförsörjningsutredningens förslag skiljer sig från regeringens bedömning. Utredningen föreslår som huvudalternativ att Försvarsmakten ges möjlighet att anställa högst 1 000 soldater och sjömän, som nyligen fullgjort värnplikt, för viss tid och för vissa uppgifter. Anställningstiden föreslås till högst två år och utan möjlighet till förlängning.

Som ett andra alternativ föreslås ett system med reservsoldater. Alternativet utgår från frivilligtanken och innebär att Försvarsmakten medges att årligen anta ca 1 000 soldater och sjömän för en tjänstgöringsperiod om 5-30 dagar per år under en femårsperiod.

Ett tredje alternativ innebär att Försvarsmakten medges att ha högst 1 000 soldater och sjömän i frivillig tjänstgöring samtidigt. Tiden för tjänstgöring skulle begränsas till högst 6-8 månader.

Remissinstanserna: Merparten av inkomna yttranden är för utredningens huvudalternativ. *Försvarsmakten* anser förslaget vara det för Försvarsmakten mest optimala. De alternativa förslagen anses inte på

ett godtagbart sätt tillgodose Försvarmaktens behov. Enligt *Arbetsmarknadsstyrelsen* torde förslaget inte innebära någon större nackdel för arbetsmarknaden.

Officersförbundet anser inte att det föreligger några skäl för en tidsbegränsad anställning av soldater och sjömän. Förbundet avvisar det alternativa förslaget om frivillig tjänstgöring för meniga, men stöder istället utredningens alternativ med reservsoldater. *Försvarets Civila Tjänstemannaförbund* förstår utredningens motiv men kan mot bakgrund av gällande arbetsrättsliga lagstiftning inte ställa sig bakom utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Genom totalförsvarsplikten garanteras en hög personell kvalitet i förbanden samtidigt som Försvarmaktens roll i samhället stärks. Ett personalförsörjningssystem som innehåller en blandning av pliktpersonal och anställd personal inom en och samma kategori riskerar att urholka totalförsvarsplikten. Anställningsformer som påminner om yrkessoldater eller ett yrkesförsvaret bör enligt regeringens uppfattning inte införas. Personalförsörjningsutredningen och Försvarmakten har angett tre områden där behovet inte kan täckas med pliktpersonal och där behovet av att tillvarata den kompetens som de som nyss genomfört grundutbildning har är uppenbar. Dessa områden är i flygtidproduktionen, bemanningen av de internationella insatserna, inte minst nya insatser med förband som har 30 dagars beredskap, och inom utbildningsverksamheten.

I fråga om flygtidproduktionen är det enligt regeringens uppfattning inte nödvändigt att de befattningar som nu förses med pliktpersonal alltid behöver bemannas med enbart militär personal. Genom att bemanning med civilanställd personal som fått en adekvat värnpliktsutbildning på dessa befattningar, vid behov för viss tid, skulle fler totalförsvarspliktiga kunna omfördelas till armén. Detta skulle i sin tur effektivisera arméns förbandsutbildning och stärka rekryteringsbasen för de internationella insatserna. Förändringen skulle också bidra till att den s.k. grå arbetskraften minskar till följd av att totalförsvarspliktiga ersätts till största delen av civilanställda. Flexibiliteten och rationaliteten i värnpliktsystemet skulle också öka då man inom flygstridskrafternas till följd av förändringarna kan övergå till en utbildningsomgång per år i stället för två.

Sveriges bästa väg att värna den egna säkerheten är att delta i det internationella arbete som syftar till att främja fred, säkerhet och trygghet i omvärlden. Särskilt för markstridskrafternas del anser regeringen att rekryteringen till de internationella insatserna underlättas genom att tillgången säkras på välutbildad personal inom trånga, ibland kritiska, sektorer. Behovet av att utveckla insatsförbandens förmåga ställer krav på att vissa förband kan genomföra övningar med fullt utbildad personal. På grund av att förbandens olika materielsystem blir allt mer komplexa behöver Försvarmakten utveckla formerna för att tillgodose behovet av personal som behärskar systemen.

En utveckling av personalförsörjningsformerna är också nödvändig för att snabbt kunna tillgodose behovet av personal i de förband som Sverige anmält till olika internationella förbandsregister, t.ex. FN, Nato inom ramen för Partnerskap för fred och EU. Särskilt tydligt är detta för

förband med 30 dagars beredskap. Regeringen anser därför att Försvarsmaktens system med beredskapskontrakt bör utvecklas så att regelbundna, kortare övningar med totalförsvarspliktiga som nyligen fullgjort värnplikt blir möjliga under de närmaste åren efter grundutbildningen. Dessa övningar syftar till att upprätthålla kompetens för internationella insatser och utgör enligt regeringen en förstärkning av rekryteringsbasen för sådana insatser.

Därutöver bör enligt regeringen ett system med beredskapssoldater studeras. Systemet bör utformas så att personal som nyligen genomfört grundutbildning erbjuds möjlighet att på frivillig basis ingå i förbandsenheter med snabbinsatsförmåga under som längst tre-fem år. Genom årligen återkommande, kortare tjänstgöringsperioder skulle dessa förband kunna upprätthålla en god förmåga och hög beredskap för insatser inom ramen för ovannämnda förbandsregister. Ett system med beredskapssoldater skulle vidare enligt regeringen bidra till beredskapen mot väpnat angrepp. Enligt regeringen är det dessutom sannolikt att dessa beredskapssoldater, i likhet med annan frivillig personal, kan utgöra en resurs vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Kraven på kompetens inom olika områden kommer enligt regeringens mening att öka inom Försvarsmakten. Framst är det kombinationen av ny och högteknologisk materiel, taktikutvecklingen samt kraven på uppträdande i behovssammansatta förband som gör att betydelsen av och kraven på den enskildes förmåga ökar. Vissa funktioner och tekniskt avancerade system kräver enligt regeringens uppfattning välutbildad personal för att över huvud taget kunna användas effektivt och säkert. Detta återverkar även på möjligheterna att öva med fullt utvecklade förband. Detta behov bör enligt regeringen kunna lösas med en utveckling av dagens befälsförstärkningsavtal och inom ramen för gällande författningar. Det är därmed Försvarsmaktens ansvar att komma överens med arbetstagarorganisationerna i denna fråga.

Med de förändringar som regeringen redovisat bör det bli möjligt för Försvarsmakten att utnyttja den kompetens som de som nyligen fullgjort värnplikt har utan att skapa den nya personalkategori som Personalförsörjningsutredningen och Försvarsmakten har föreslagit.

14.3.5 Behovet av anställda

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör utveckla sina metoder för att bedöma behovet av personal och kostnadsutvecklingen inom personalområdet. De underlag som utarbetas bör vara kvalitetssäkrade.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning och innehåller även ett förslag att Försvarsmakten bör inrikta sin omstrukturering mot ett behov av ca 10 500 yrkesofficerare. Utredningen menar dock att det i praktiken är ogörligt att med anspråk på precision slå fast det rätta officersantalet för årsskiftet 2004/05 och att en rimlig osäkerhetsmarginal torde ligga på ca 5 procent vid en i huvudsak oförändrad verksamhetsutveckling. Utredningen anför vidare att Försvarsmakten så långt det är möjligt bör

styras som övriga statliga myndigheter och få ta sitt ansvar för att verksamheten har den personal som behövs.

Remissinstanserna: Med undantag för *Riksrevisionsverket* ser alla remissinstanser svårigheter i att exakt bestämma antalet yrkesofficerare och påtalar behovet av kontinuerlig uppföljning och anpassning av personalen såväl i antal som i sammansättningen av olika kategorier. Riksrevisionsverket ser däremot inte samma svårigheter utan anser att utredningen borde ha gjort en självständig analys av antalet. Riksrevisionsverket pekar också på behovet av en kontinuerlig uppföljning.

Försvarsmakten instämmer i utredningens yttrande att styrningen bör ske med fokusering på mål och resultat och inte med personalramar.

Försvarsmakten och *Totalförsvarets forskningsinstitut* menar att inriktningen bör vara de 11 450 yrkesofficerare som *Försvarsmakten* senast hävdade. *Officersförbundet* anser att även detta behov är för lågt räknat. *Arbetsgivarverket* anser att frågan om antalet yrkesofficerare skall beslutas av *Försvarsmakten*.

Skälen för regeringens bedömning: *Försvarsmaktens* behov av personal varierar över tiden både i volym och inom de olika personalkategorierna. Regeringen vill för sin del understryka betydelsen av att *Försvarsmakten* förbättrar sina metoder för att ta fram de underlag om personalvolym som presenteras inför statsmakternas övergripande avvägning av verksamhetens inriktning. Genom en kontinuerlig verksamhetsanalys som beaktar det nya försvarets uppgifter, konsekvenserna av det nya personalförsörjningssystemet och att personalkategorierna påverkar varandra finns möjlighet för *Försvarsmakten* att göra en lämplig avvägning beträffande antalet anställda inom de olika personalkategorierna. Regeringen avser att följa upp personalutvecklingen inom *Försvarsmakten* utifrån denna helhetssyn. *Försvarsmakten* bör även fortsättningsvis ta ett för myndigheter normalt arbetsgivaransvar. I detta ingår bl.a. att besluta om antalet anställda inom respektive personalkategori.

Personalförsörjningsutredningen har på regeringens uppdrag gjort en genomlysning av *Försvarsmaktens* behov av yrkesofficerare. Uppdraget tillkom efter det att försvarsutskottet begärt en prövning av behovet av yrkesofficerare till följd av den stora diskrepans som funnits mellan de olika underlag som *Försvarsmakten* presenterat. Personalförsörjningsutredningen har angett ett behov av yrkesofficerare men också anfört att denna siffra är förenad med stor osäkerhet. Regeringen delar utredningens syn på osäkerheten och finner, av skäl som framgår nedan, det vare sig möjligt eller lämpligt att lägga fast antalet anställda inom en av *Försvarsmaktens* många personalkategorier.

Övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar och de allt mer resurskrävande internationella insatserna har enligt regeringen medfört att personalbehovsberäkningarna inte längre kan grundas på enbart insatsorganisationens behov. Istället bör de grundas på de personella behov som följer med de uppgifter som regeringen sammantaget ger *Försvarsmakten*. Skillnaden kan synas vara obetydlig men har i grunden förändrat förutsättningarna för de tidigare beräkningsmodellerna. De nya modeller som behövs är svårare att skapa och de numerärer de utmynnar i kan lättare ifrågasättas än vad som var

fallet när krigsorganisationens personaltabeller var definierade intill sista mans kompetensprofil. Försvarmakten har enligt regeringen ännu inte till fullo skapat de nya beräkningsmetoder som är nödvändiga för att ge stabilitet i myndighetens planering av de personella resurserna. En sådan stabilitet är en förutsättning för att återskapa förtroendet för de underlag som Försvarmakten lämnar till regeringen i dessa frågor. I utvecklingen av dessa metoder ingår att väga samman de behov som genereras av bl.a. förmågan att försvara Sverige, den fredstida produktionen, den internationella verksamheten och anpassningsförmågan.

Den utveckling av personalförsörjningssystemet som beskrivs i denna proposition förbättrar enligt regeringens uppfattning ytterligare förutsättningarna för att bedöma behovet av personal. I sitt fortsatta arbete bör därför Försvarmakten, utöver vad som anförts ovan, också analysera konsekvenserna av ett reformerat skolsystem, förskjutningen mot fler civilanställda, det nya reservofficerssystemet och utnyttjandet av den kompetens som de som nyligen genomfört värnplikt har. Utgående från denna analys menar regeringen att det bör vara möjligt för Försvarmakten att med större säkerhet än för närvarande bestämma behovet av personal.

För att personalförsörjningssystemet skall kunna få den flexibilitet som är nödvändig anser regeringen att Försvarmakten, med undantag för vissa chefer på hög nivå, bör ha en frihet att bestämma såväl det totala antalet anställda som antalet inom respektive personalkategori. De avvägningsdiskussioner som förs beträffande personalkostnadernas andel av anslagen i jämförelse med andra resurser bör därmed utgå från det totala antalet anställda och inte utifrån antalet inom de olika personalkategorierna. Personalbehoven förändras över tiden och bör betraktas som en del av den dynamiska process som Försvarmakten genomgår. Detta ställer i sin tur krav på att Försvarmakten fortlöpande bedriver ett utvecklingsarbete beträffande formerna för hur behovet av personal beräknas. Samtidigt är det viktigt att formerna för att kunna följa upp hur Försvarmakten fullgör sitt arbetsgivaransvar utvecklas, bl. a. genom relevanta nyckeltal om de olika kategoriernas fördelning och förändringar över tiden.

I Försvarmaktens myndighetsansvar ingår ett ansvar för att besluta hur många anställda som behövs för att utföra myndighetens uppgifter. Detta ansvar förutsätter att planeringen i dessa avseenden kan vila på en mer stabil grund än vad som varit fallet under de senaste åren och att personalkostnaderna avvägs mot befintliga anslagsmedel. Med de åtgärder som regeringen redovisar bör det vara möjligt för Försvarmakten att utarbeta underlag som är så kvalitetssäkrade att en sådan stabilitet kan uppnås.

14.3.6 Den internationella verksamheten och tjänstgöringsskyldigheten för anställd personal

Regeringens bedömning: Tjänstgöring i den fredsfrämjande verksamhet som Försvarsmakten bedriver utomlands bör betraktas som en naturlig del av de anställdas yrkesutövning. Yrkesofficerare som nyanställs bör vara skyldiga att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Redan anställda yrkesofficerare bör ges möjlighet att göra ett sådant åtagande.

Den internationella verksamheten bör även i framtiden i första hand grundas på frivillighet vilket ställer krav på att Försvarsmakten vidtar åtgärder som gör sådan tjänstgöring attraktiv.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen har dock föreslagit att tjänstgöringsskyldigheten för yrkesofficerare skall regleras i lag.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att tjänstgöringsskyldigheten bör utökas till att även omfatta redan anställda yrkesofficerare. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Försvarets civila tjänstemannaförbund* anser att tjänstgöringsskyldigheten även skall omfatta civil personal. *Rikspolisstyrelsen* anser att möjligheterna att genom kollektivavtal reglera den internationella tjänstgöringsskyldigheten bör belysas och prövas innan lagstiftning föreslås. *Officersförbundet* avvisar förslaget och anser att nuvarande förhållande med särskild anställning i utlandsstyrkan skall bibehållas. Remissinstanserna i övrigt har ställt sig bakom utredningens förslag eller lämnat dem utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har sedan 1960-talet förbundit sig att på anmodan ställa militär personal till förfogande för FN-uppdrag. Sedermera har ambitionerna att aktivt bidra till det internationella fredsfrämjande arbetet medfört att Sverige engagerat sig med trupper ingående i multinationella styrkor, senast på Balkanhalvön. Regeringen har angett att strävan bör vara att kunna sända iväg förband (s.k. insatsförband) till ett operationsområde senast trettio dagar efter beslut. Inom Försvarsmakten fortsätter arbetet med att utveckla den internationella samverkansförmågan. Detta sker främst genom den planerings- och översynsprocess (PARP) som bedrivs i samarbete med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). Andra viktiga delar av den internationella verksamheten, och där militär kompetens är en viktig komponent, återfinns inom FN:s och OSSE:s verksamheter. Inom EU sker för närvarande en snabb utveckling som syftar till uppbyggnad av en krishanteringsförmåga.

En ökande andel av befattningarna inom multinationella organisationer och vid multinationella staber bemannas med svensk militär personal. Regeringen delar utredningens antagande om att en ökning kommer att ske. Utredningen har särskilt framhållit att vissa flaskhalsproblem kan uppstå och att det finns anledning att noga följa utvecklingen.

Det har hittills ansetts att tjänstgöring i väpnad tjänst utomlands skall vara frivillig. Av 2 § lagen (1992:1153) om väpnad styrka utomlands

följer att personal som skall tjänstgöra i väpnad tjänst för fredsbevarande verksamhet utomlands skall anställas särskilt för denna uppgift. Detta innebär att en anställning i Försvarsmakten inte medför någon skyldighet att tjänstgöra i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, däremot medför en anställning skyldighet att tjänstgöra utomlands i övrigt. Exempelvis innefattar anställningen skyldighet att tjänstgöra utomlands i väpnad styrka för deltagande i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

Detta förhållningssätt har varit rimligt så länge arbetsuppgifterna legat utanför Försvarsmaktens normala verksamhet. Försvarsmaktens uppgifter och inriktning förändras dock över tiden i likhet med andra myndigheters. Den viktigaste förändringen för Försvarsmaktens del är den förändring som skett mot ett väsentligt utökat deltagande i internationella insatser. Utvecklingen mot en ökad internationell verksamhet för Försvarsmakten har betonats och konkretiserats ytterligare genom bland annat de förband som Sverige anmält till förbandsregister som upprättats av FN, Nato och EU. Många officerare är eller har varit engagerade i den internationella verksamheten.

Av 2 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten framgår att myndigheten har uppgifter utomlands. Enligt bestämmelsen skall Försvarsmakten bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet. Genom bestämmelsen har regeringen uttryckt sin syn på den internationella verksamhetens betydelse för den svenska säkerhetspolitiken och för Försvarsmakten. Tjänstgöring utomlands bör enligt regeringens mening därför vara en naturlig del av yrket för officerarna. Regeringen anser därför att yrkesofficerare skall vara skyldiga att i sin anställning tjänstgöra i väpnad tjänst för de syften som anges i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Skyldighet att tjänstgöra i utlandsstyrkan bör införas för nyanställda yrkesofficerare. Hur tjänstgöringsskyldigheten skall komma till uttryck är ytterst en författningsteknisk fråga.

Före 1965 var alla statliga tjänstemäns anställningsvillkor offentlighetsrättsligt reglerade. Villkoren fanns i lagar, förordningar och reglementen. Även anställningsavtalet betraktades som offentlighetsrättsligt och inte civilrättsligt. Det statliga anställningsavtalet liknar numera i allt väsentligt sin privata motsvarighet. Att lagreglera en arbetsskyldighet är att återgå till en modell som tidigare använts för statliga tjänstemän. En lagreglering av tjänstgöringsskyldigheten medför inte heller någon skillnad i förhållande till tjänstgöringsskyldighetens reglering i anställningsavtalet vid en arbetsvägran. Sanktionen för arbetsvägran är i båda fallen ytterst avskedande.

Regeringen överväger därför möjligheterna att i förordning ålägga Försvarsmakten att se till att det, vid nyanställning av yrkesofficerare, framgår av den enskildes anställningsavtal att arbetsskyldigheten omfattar väpnad tjänst för fredsfrämjande verksamhet utomlands. Regeringen kommer också att föreslå följdändringar i lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Förslagen till lagändringarna kommer att innebära att någon särskild anställning i utlandsstyrkan inom

Försvarsmakten inte behövs för den som är yrkesofficer inom Försvarsmakten, samt att den som tjänstgör i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten utan särskild anställning därom också omfattas av det särskilda rehabiliteringssystem m.m. som finns för anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I detta sammanhang har regeringen för avsikt att överväga om tjänstgöringsskyldigheten också bör omfatta civilanställda i Försvarsmakten.

Detta anser regeringen dock inte förändrar det grundläggande personalpolitiska synsättet att tjänstgöring i internationell tjänst i första hand och i största möjliga utsträckning bör ske med frivilligheten som grund. Regeringen understyrker därför vikten av att ett beslut om tjänstgöring utomlands alltid bör ske i nära samråd med den enskilde i likhet med vad som är fallet vid nationell tjänstgöring.

14.4 Det militära skolsystemets utveckling

14.4.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: Det militära skolsystemet bör fortsatt reformeras så att det tillgodoser de framtida kompetensbehoven och bidrar till att skapa alternativa karriärvägar för anställd personal. Utbildningens status samt skolstegens utbildningsmål, längd, antal, innehåll och inbördes samband bör ses över liksom möjligheterna att införa en treårig grundläggande utbildning och att utnyttja utbildningar utanför det militära skolsystemet. De militära skolornas antal, organisation, huvudmannaskap och lokalisering bör inte förändras förrän ett reformerat skolsystem utformats. Ytterligare överväganden är nödvändiga innan ett förslag kan redovisas för riksdagen. Skolsystemet bör bli flexiblare avseende såväl chefsutbildningar som fack- och expertutbildningar. En större flexibilitet avseende antalet tjänsteår mellan skolstegen bör medges och den tidigare kopplingen mellan vissa skolsteg och befordran bör tas bort. Det växande internationella engagemanget bör på ett tydligare sätt återspeglas i utbildningen samtidigt som en ökad individuell anpassning bör övervägas. Inom ramen för detta reformarbete bör ansvar för olika delar av utbildningen och dess genomförande ses över. Inriktningen för den fortsatta reformeringen av relevanta delar av det militära skolsystemet bör vara att utbildningen ges en utformning som innebär att den kvalitetsmässigt kan likställas med högskoleutbildning enligt högskolelagen (1992:1434). En utredning bör tillsättas så snart det är möjligt med uppgift att se över det militära skolsystemets utveckling. Utredningen bör även pröva och föreslå vilka examina som bör införas för denna utbildning. Utredningen bör redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 juli 2003.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning och omfattar i övrigt följande.

Utredningen föreslår att studietiden för de officerare som genomgår alla de s.k. nivåhöjande programmen får sin studietid förkortad från ca

sju till ca fem och ett halvt år. Den idag tvååriga grundläggande officersutbildningen föreslås bli treårig. Vidare föreslår utredningen att de som avlägger yrkesofficersexamen bör befordras till löjtnant och inte som för närvarande till fänrik. Det taktiska programmet, som idag är ettårigt och genomförs tidigast tre år efter examen, föreslås läggas ned. Den första utbildningen på Försvarshögskolan, det idag ettåriga stabsprogrammet, föreslås bli förlängt till ett och ett halvt år. Det avslutande chefsprogrammet, som för närvarande är ca två år, föreslås bli ettårigt och ges en utpräglad individuell utformning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har yttrat sig över förslaget om ny officersutbildning. De föreslagna formerna för utbildningen ifrågasätts på ett stort antal punkter. Övriga förslag har färre instanser yttrat sig om och i positiva ordalag.

Försvarsmakten och Försvarshögskolan påtalar svårigheterna med att utvärdera ett skolsystem som till sin huvuddel infördes 1999. Ingen elev har ännu hunnit gå två på varandra följande program. Flera remissinstanser, bl.a. *Styrelsen för psykologiskt försvar och studentkåren vid Försvarshögskolan* är negativa till en neddragning av den totala utbildningstiden eftersom utredningen samtidigt pekar på den ökande komplexiteten i officersyrket och de ökande kraven på kompetens. Flera remissinstanser motsätter sig en förkortning av chefsprogrammet. *Statskontoret* och *Officersförbundet* är positiva till ett treårigt inledande yrkesofficersprogram.

Flera remissinstanser anser att utredningens förslag inte kan ligga till grund för ett beslut om förändrat skolsystem utan att en vidare utredning krävs.

Införandet av ett antal fack- och expertutbildningar bejakas av de fem remissinstanser som behandlat frågan. Att avskaffa kopplingen mellan skolsteg och grad, dvs. att ta bort skillnaden mellan nivåhöjande och icke nivåhöjande utbildning, bejakas dessutom.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att de nya uppgifterna för Försvarsmakten i kombination med den ökade komplexiteten i utövandet av dessa uppgifter ställer krav på en fortsatt reformering av skolsystemet. Den ökade bredden av kompetenser liksom behovet av detaljkunskaper kräver ett skolsystem med både stor bredd och stort djup. Såväl chefsutbildningar som fack- och expertutbildningar på olika nivåer med möjligheter att utnyttja civila utbildningar blir naturliga inslag i ett sådant system. Även den ökade internationella verksamheten ställer nya krav på utbildningen. I likhet med flera av remissinstanserna anser regeringen dock att utredningens förslag inte utan ytterligare underlag kan ligga till grund för ett beslut om förändrat skolsystem i alla avseenden. En vidare översyn krävs innan det är möjligt att fatta beslut om utbildningen i förhållande till annan högskoleutbildning samt skolstegens utbildningsmål, längd, antal, innehåll och inbördes samband. Regeringen avser därför tillsätta en utredning så snart det är möjligt med uppgift att se över det militära skolsystemets utveckling och bedömer att denna översyn bör utmynna i en successiv förändringsprocess som bedöms bli flerårig.

Vid sidan av chefskarriärens utbildningar föreslår utredningen att ett antal fack- och expertutbildningar utformas för de alternativa karriärerna. Utbildningarna bör ingå i program och i allmänhet omfatta minst en

termin men kan också vara längre. För att flerkarriärsystemet skall bli framgångsrikt är det av stor betydelse att kopplingen mellan skolsteg och befordran avskaffas. Regeringen anser att Försvarsmakten själv bör bestämma grunderna för befordran av sin personal med undantag för de högsta tjänstegraderna vilka även framledes bör beslutas av regeringen. För att möjliggöra detta bör dagens system med specifik utbildning som styrande för befordran utgå.

De krav som ställs på officerarna handlar enligt regeringen främst om att på ett kreativt sätt tillämpa kunskap. Att utöva ett direkt ledarskap och själv praktiskt behärska olika system ingår i den rollen. Det krävs både specialistkunskaper för att tränga in i de enskilda fackområdena och en generell kunskapsbas om Försvarsmakten. Det krävs vidare kompetens att lösa komplexa problem där förmågan att tillämpa ett vetenskapligt synsätt prövas. Det krävs även en insikt i hur olika komponenter i den militära organisationen påverkar varandra samt en förståelse för interaktionen med samverkande organisationer. Genom fördjupning inom olika delområden utbildas specialister utifrån en gemensam plattform av metodik och kunskap.

Regeringen anser att den fortsatta reformeringen av skolsystemet kräver ytterligare prövning av ett flertal frågeställningar varför en utredning kommer att få denna uppgift. Vid utredningens översyn bör det samlade kompetensbehovet vägas in varvid fler än Försvarsmakten och Försvarshögskolan kan komma att engageras i arbetet. Skolsystemet bör utformas så att det ger personal med kompetens för att möta framtida utmaningar, med en ökad komplexitet och där stora osäkerheter normalt råder. Nedanstående inriktning bör enligt regeringens mening tas som utgångspunkt för utredningen.

För att utbilda officerare med ett analytiskt och kritiskt tänkande bör högskolelagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet tillsammans med forskning prägla utbildningen. Detta ger en grund för att kunna kvalitetssäkra utbildningen och kan även utgöra en positiv rekryteringsfaktor till yrket. För att kunna kombinera behovet av såväl breda som djupa kunskaper bör ett flexibelt utbildningssystem skapas där chefsutbildningen i större utsträckning kompletteras med fack- och expertutbildningar på olika nivåer. Kunskaper i flera civila ämnen är i hög grad en naturlig del av detta utbildningssystem. Möjligheterna bör prövas att till del utnyttja utbildning utanför det militära skolsystemet. Utredningens översyn av de olika skolstegens längd, antal och innehåll bör även innefatta sambandet mellan de olika skolstegen. Regeringen bedömer att officersutbildningen i många avseenden är fullt jämförbar med högskoleutbildning och att den i hög grad kan likställas med andra eftergymnasiala utbildningar. Denna inriktning bör vara styrande vid den fortsatta reformeringen av det militära skolsystemet. En ökad flexibilitet avseende antalet tjänsteår mellan skolstegen bör eftersträvas. Detta ger möjlighet till såväl en snabbare karriär mot högre befattningar som längre tid med möjlighet till specialisering i olika befattningar. En ökad individuell anpassning av utbildningen krävs således.

En strävan bör vara att anpassa innehållet i utbildningen, främst på de högre nivåerna, så att officerarna med framgång kan medverka i internationella sammanhang. Den högsta utbildningen bör vara väl i klass med kvaliteten på utländska jämförbara utbildningar.

I utredningens översyn av skolsystemet ingår också att överväga hur ansvaret för att genomföra olika delar av utbildningen bör fördelas. Dessa överväganden kommer att utgöra en viktig grund för en prövning av vilka examina som till sitt innehåll kan anses motsvara de krav som högskolelagen ställer på vetenskaplig grund, beprövad erfarenhet och forskning. I syfte att minska skillnaderna mellan den grundläggande officersutbildningen och civil eftergymnasial utbildning bör möjligheterna att införa en treårig grundläggande utbildning prövas. Mot bakgrund av de svårigheter som beskrivits tidigare med att kunna placera ca 1 000 yrkes- och reservofficersaspiranter i befälsbefattningar inom ramarna för ett begränsat antal totalförsvarspliktiga bör även behovet och möjligheterna att införa aspirantskolor prövas. Vid en aspirantskola skulle elever som har intresse och som bedömts som lämpliga som officerare kunna erbjudas en ändamålsenlig utbildning.

I utredningen av skolsystemet bör enligt regeringen också ingå en prövning av möjligheten att minska den skolbundna tiden. Detta kan enligt regeringen bl.a. uppnås genom att den totala utbildningstiden för de officerare som genomgår samtliga skolsteg förkortas eller genom att minska antalet elever som genomgår de olika skolstegen. Med ett minskande antal elever frigörs resurser utan att försämra kompetensen hos dem som får möjlighet att genomgå samtliga skolsteg. Inom ramarna för Forsvarsmaktens planering av personalbehoven som berörts i tidigare avsnitt bör ingå att pröva behovet av yrkesofficerare i respektive tjänstegrad samt hur många elever som behöver genomgå de olika skolstegen.

Som framgår av detta kapitel återstår mycket arbete innan det militära skolsystemet förändrats så att det i alla avseenden tillgodoser det nya försvarets kompetensbehov. Regeringen framhåller att det behövs en helhetssyn på skolfrågorna och mot denna bakgrund bör det inte göras någon förändring av militärhögskolornas och andra militära skolors antal, organisation, huvudmannaskap och lokalisering förrän ett reformerat skolsystem utformats.

I betänkandet 2000/01:FöU4, begärde försvarsutskottet att regeringen i samband med sina ställningstaganden till Personalförsörjningsutredningen även lämnar sin bedömning av om de nuvarande styr- och finansieringsformerna för Förvarshögskolan är ändamålsenliga även fortsättningsvis. Anledningen till att Förvarshögskolan som en totalförsvarsgemensam myndighet är avgiftsfinansierad är att avvägningarna om hur de resurser statsmakterna beslutat om skall användas enligt regeringens mening bör ligga hos en beställare med nödvändig kompetens som t.ex. Förvarsmakten. Alternativet är anslagsfinansiering och då ligger i stället ansvaret för att göra avvägningar om hur olika resurser skall användas hos regeringen och riksdagen. Statsmakterna har genom anvisade och tilldelade anslag gett beställaren uppgifter och resurser, dvs. angett vad som skall göras. Därefter är det beställaren som har att avgöra hur det skall göras och därmed avväga mellan olika insatser. Bakgrunden till övervägandena kring en övergång till avgiftsfinansiering har sin utgångspunkt i LEMO-utredningen (SOU 1993:42). Regeringens bedömning är att denna finansieringsform är ändamålsenlig även fortsättningsvis. Däremot är det viktigt att ansvars- och kompetensfördelningen är tydlig och att

beställarna har tillräcklig och relevant kompetens för att kunna göra dessa avvägningar. Vad utskottet anfört om Försvarshögskolans styrelse kommer att beaktas vid det omförordnande av styrelsen som äger rum vid årsskiftet 2001/02.

14.4.2 Villkor under yrkes- och reservofficersutbildningen

Regeringens bedömning: Villkoren för yrkes- och reservofficersaspiranter, inklusive ett eventuellt införande av studiemedelsfinansiering, bör ses över inom ramen för ovannämnda utredning. Tills denna översyn skett bör villkor motsvarande dagens behållas.

Personalförsörjningsutredningens förslag skiljer sig från regeringens bedömning i ett antal avseenden.

Utredningen har föreslagit att de fria hemresorna under officersprogrammen bör tas bort liksom rätten till fri bostad på hemorten. Vidare föreslår utredningen att dagersättningens nivåer bör bestämmas med utgångspunkt i nivån på bidragsdelen i det nya studiestödet.

Remissinstanserna: *Statskontoret, Försvarsmakten, Officersförbundet, Kustbevakningen, Totalförsvarets pliktverk och Centrala studiestödsnämnden (CSN)* har kommenterat olika delar av utredningens förslag om studiemedelsfinansiering av officersutbildningen. Avseende frågan om förmånssystemets utformning har Försvarsmakten och Officersförbundet ställt sig positiva till att förmånssystemet förblir oförändrat. De reserverar sig dock mot modifieringen som innebär att rätten till fria hemresor och fri bostad på hemorten tas bort. De civila remissinstanserna, däribland CSN, förespråkar i sina remissyttranden studiemedelsfinansiering eller understryker vikten av att villkoren överensstämmer med andra jämförbara sektorer. Ingen remissinstans har behandlat utredningens förslag om nivåerna på dagersättningen. Två instanser har hanterat frågan om en premie efter avlagd yrkesofficersexamen där *Sveriges Reservofficersförbund* ställer sig positivt och Statskontoret motsätter sig utredningens förslag. Statskontoret bedömer inte heller att det är motiverat att betala ut motsvarande kontantpremie till reservofficerare och anser inte att utredningen påvisat att rekryteringssvårigheterna är så svåra att en premie som saknar paralleller i all annan offentligt finansierad utbildning kan motiveras.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att ett ställningstagande till förmånssystemet för den grundläggande officersutbildningen bör ses som en integrerad del av den översyn av det militära skolsystemet som redovisats ovan. Regeringen anser att villkoren bör utformas på ett sådant sätt att de inte riskerar att medföra negativa effekter för rekryteringen. I stället bör villkorens utformning stärka förutsättningarna för att yrkes- och reservofficerare skall kunna komplettera varandra i lösandet av Försvarsmaktens uppgifter.

Regeringen anser inte att villkoren för de enskilda eleverna bör förändras utan hänsyn till ett ställningstagande till den fortsatta

14.5 Försvarsmaktens arbetsgivarroll

Regeringens bedömning: Försvarsmakten bör stärka och samordna sin arbetsgivarroll. Exempelvis bör myndigheten vidta åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen av personalförsörjningen. Försvarsmakten bör också vidta åtgärder för att förbättra förtroendet för myndigheten i frågor som rör arbetsgivarrollen. Tjänstgöringstiderna för yrkesofficerare i befattningar bör generellt vara längre än för närvarande.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten, Riksrevisionsverket, Arbetsgivarverket, Facket för Service och Kommunikation och Officersförbundet* har genomgående lämnat positiva yttranden. Arbetsgivarverket påpekar i sitt remissyttrande att Försvarsmakten i dag är den enda myndighet där regeringen genom detaljerade direktiv styr personalramar och andra personalfrågor.

Remissinstanserna är odelat positiva till utredningens förslag i frågan om utökad tid i befattning.

Skälen för regeringens bedömning: Riksrevisionsverket har i flera rapporter som redovisats tidigare för riksdagen bl.a. riktat kritik mot Försvarsmakten som arbetsgivare och ansett att myndigheten är svag när de gäller att hävda verksamhetsintresset. Även riksdagens revisor har i en rapport noterat detsamma. Regeringen har tidigare uttalat att den är i stort sett ense med nämnda bedömning. Även Personalförsörjningsutredningen har tagit upp frågan.

Regeringen anser att både en starkare styrning och en bättre uppföljning av arbetsgivarbeteendet inom Försvarsmakten behövs. Chefer för förband, skolor och staber bör ges möjlighet att utveckla sin arbetsgivarroll och förbättra dialogen med Försvarsmaktens högkvarter. För detta bör skapas en förstärkt och organisatoriskt samlad funktion för arbetsgivarfrågorna. Detta kräver dock enligt regeringen en mer aktiv hållning särskilt vad avser styrning och uppföljning från Försvarsmaktens högkvarter. Regeringen vill dock särskilt framhålla, som också utredningen ansett angeläget, att Försvarsmakten bör ha samma personalansvar som andra statliga myndigheter.

Regeringen vill understryka vikten av ett samlat och enhetligt uppträdande inom Försvarsmakten i alla väsentliga personalpolitiska frågor. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att Försvarsmakten är den enskilt största statliga arbetsgivaren. Regeringens uppfattning är att en modern personalpolitik måste bygga på dialog och samverkan. Myndigheten måste verka för en helhetssyn och för att arbetsgivarens långsiktiga intressen skall företrädas på ett tydligt sätt av organisationens chefer. Regeringen menar vidare att detta förutsätter att de chefer som skall bära ett arbetsgivaransvar inom myndigheten också ges det stöd som arbetsgivarrollen kräver.

Normalt är tjänstgöringstiden i en befattning ca tre år för yrkesofficerare vilket innebär att officerarna under en chefsperiod inte alltid ser eller kan ta fullt ansvar för de långsiktiga konsekvenserna av sina beslut. En ökning av den genomsnittliga tiden i befattning kan enligt regeringens mening öka produktiviteten högst väsentligt. Förlängda befattningstider bör också skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning.

Regeringen bedömer att de krav som ställs på Försvarmakten gör att myndigheten måste ha utrymme för avvägningar avseende personalrörligheten. Regeringen är också medveten om att de speciella förutsättningar som gäller för personalförsörjningen med yrkesofficerare i många fall gör det svårt att uppnå längre tider i befattningarna. Motverkande krafter till längre tjänstgöringsperioder är bl.a. personalomsättningen inom den internationella verksamheten, att drygt 20 procent av yrkesofficerarna kommer att ha lämnat Försvarmakten före utgången av 2004 och att varje befattningsbyte för en yrkesofficer på hög nivå, med undantag för när yrkesofficern ersätts av en civilanställd, leder till en kedjoeffekt på nivåerna under. Således kommer enligt regeringen den ökande andelen civilanställda även i detta avseende att gynna verksamhetsintresset.

14.6 Totalförsvarspliktig personal

Allmänt

Som nämnts tidigare beslutar regeringen denna dag en särskild proposition rörande pliktfrågor grundad på förslag från Pliktutredningen (SOU 2000:21). Pliktutredningen tog också upp en del frågor som inte har behandlats i den ovan nämnda propositionen och regeringen behandlar i det följande några av Pliktutredningens förslag.

Regeringen har i det föregående tagit upp frågan om hur den ökade internationaliseringen påverkar de olika personalkategorierna. Även totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning påverkas av denna utveckling. Regeringen har i den ovan nämnda propositionen redovisat hur den ökade internationaliseringen påverkar utbildningen av totalförsvarspliktiga.

14.6.1 Utbildning

Regeringens bedömning: Grundutbildningen för de totalförsvarspliktiga bör planeras så att eftergymnasiala studier endast i undantagsfall skall behöva skjutas upp eller så att uppehåll skall behöva ske under mer än två terminer. Inryckning till grundutbildning får först ske efter att gymnasieutbildning eller utbildning som kan jämföras med gymnasieutbildning avslutats.

De förbättringar som efter hand sker av de tekniska hjälpmedlen i den militära utbildningen bör kunna begränsa utbildningstidens längd.

Det bör finnas en flexibilitet i bedömningen av hur lång utbildningstiden för olika befattningar eller verksamheter skall vara. Det finns anledning att även i fortsättningen för olika kategorier reglera den tid som utbildningen får ta i anspråk.

Pliktutredningens förslag: Överensstämmer i denna del i stort med regeringens dock anser utredningen att den lägsta tiden för utbildning inte skall författningsregleras.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* anser att myndigheten bör få i uppdrag att se över utbildningssystemet innan slutlig ställning tas. *Luftfartsverket* påpekar att tilldelningen av flygplatsbrandmän till de olika utbildningsflygplatserna måste ske på ett effektivt sätt vilket gör att utbildningen indelas i sex utbildningsomgångar per år. Det kan göra att mer än två höskoleterminer kan ianspråkta för den totalförsvarspliktige. *Övriga remissinstanser* instämmer med utredningens förslag eller har inget att anföra.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av stor vikt att de totalförsvarspliktigas motivation bibehålls på en hög nivå under utbildningen. Grundläggande för motivationen att genomgå civil eller militär grundutbildning är enligt regeringens mening att det inte dröjer alltför länge innan de tjänstgöringsskyldiga som avser att studera på universitet eller högskola kan påbörja sina studier eller att ett eventuellt uppehåll i studierna inte blir längre än ett år.

Enligt regeringens mening är det nödvändigt att de utbildningsansvariga myndigheterna utformar utbildningen så att den pliktige inte behöver skjuta upp sina högskolestudier mer än en eller högst två terminer. Eventuella undantag bör vara mycket väl motiverade. Kraven på beredskap kan enligt regeringens mening vara ett sådant krav.

Det är även av vikt att de totalförsvarspliktiga som skall rycka in till grundutbildningen ges tillfälle att avsluta gymnasieutbildning eller utbildning som kan jämföras med gymnasieutbildning innan inryckningen. Det är regeringens uppfattning att dessa studier bör vara avslutade för att inte påverka den enskilde på ett negativt sätt.

Regeringen anser att de utbildningsansvariga myndigheterna i ljuset av den tekniska och pedagogiska utvecklingen bör se över de olika grundutbildningarnas längd. Samtidigt blir de system och den materiel som de totalförsvarspliktiga skall utbildas på överlag allt mer avancerad och komplex. Det är därför inte säkert att den sammantagna bedömningen blir att utbildningstiderna kommer att kunna förkortas

generellt. Det är dock viktigt att de utbildningsansvariga myndigheterna fortlöpande ser över de olika utbildningstiderna.

I dag regleras utbildningstidens längd i lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. I lagen har riksdagen föreskrivit att den sammanlagda utbildningstiden inte får överskrida 615 dagar. Regeringen har sedan i förordningen skilt på grundutbildning som är längre än 60 dagar och grundutbildning som är kortare än 60 dagar. Regeringen har inte funnit några skäl till att ändra denna distinktion.

14.6.2 Antalet totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt

Regeringens bedömning: Regeringen bedömer att antalet inryckande totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt bör vara ca 15 350 under 2002, ca 16 000 under 2003 – 2004 för att därefter öka till 17 – 18 000 från och med 2005.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening bör antalet inryckande totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt reduceras under den tid som Försvarmaktens omstrukturering slutförs, dvs. 2002 – 2004. Regeringen anser därför att Försvarmakten bör inrikta sin planering mot att 15 350 totalförsvarspliktiga rycker in under 2002, ca 16 000 under 2003 – 2004 och 17 – 18 000 från och med 2005. De relativt låga utbildningsvolymerna kommer att underlätta Försvarmaktens förändringsarbete samtidigt som de bidrar till att finansiera de nya förmåner för totalförsvarspliktiga som regeringen har föreslagit i ovannämnda proposition. Efter det att Försvarmaktens omstrukturering avslutats anser regeringen att det från 2005 bör vara möjligt att öka antalet totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt vilket i sin tur ger goda effekter på förbandsutbildningen och på rekryteringsbasen för den internationella verksamheten.

Pliktutredningen har föreslagit att skyldigheten att fullgöra civil- eller värnpliktstjänstgöring som är längre än 60 dagar även skall gälla för kvinnor. Det är regeringens uppfattning att det är viktigt att öka andelen kvinnlig personal inom alla personalkategorier i totalförsvaret. Regeringen har därför i avsnitt 14.3.1 redovisat hur arbetet med att öka andelen kvinnliga officerare i det militära försvaret skall utvecklas. Däremot anser regeringen att det, i ett läge med låga utbildningsvolymerna, inte finns skäl att utöka skyldigheten att fullgöra civil- eller värnpliktstjänstgöring som är längre än 60 dagar till att även omfatta kvinnor. Regeringen vill även erinra om att övriga delar av totalförsvarsplikten gäller för alla i Sverige boende, även kvinnor, från det år man fyller 16 år till det år man fyller 70 år.

Regeringen avser heller inte att föreslå någon förändring vad avser samernas skyldigheter att tjänstgöra i totalförsvaret. Pliktutredningen har bedömt att den s.k. ILO-konventionen inte utgör något hinder att föreskriva värnplikt för samer, så länge en sådan plikt även föreskrivs för övriga medborgare. Regeringen delar utredningens bedömning.

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen har behovet av att genomföra grundutbildning som är längre än 60 dagar för totalförsvarspliktiga med civilplikt minskat. Under 2002 bör antalet inryckande totalförsvarspliktiga räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare för kommunala behov vara ca 500. Från och med 2003 bör antalet minska till ca 300. Utbildningen av totalförsvarspliktiga flygplatsbrandmän bör avbrytas helt från och med 2004. För energiförsörjningen bör ca 120 totalförsvarspliktiga linjereparatörer och driftbiträden inkallas årligen.

Skälen för regeringens bedömning: I 1996 års försvarsbeslut angav regeringen att en ökning av antalet totalförsvarspliktiga med civilplikt som genomför grundutbildning som är längre än 60 dagar för det civila försvaret successivt skulle genomföras under försvarsbeslutsperioden (prop. 1996/97:4). Den utökade utbildningen av totalförsvarspliktiga skulle förstärka kommunernas krigsorganisationer (beredskapsmän och räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare). Tillsammans med utbildning inom funktionerna Transporter (flygplatsbrandmän, banverksreparatörer) och Energiförsörjning (linjereparatörer, driftbiträden och ställverksreparatörer) var inriktningen i försvarsbeslutet att ca 5 000 totalförsvarspliktiga årligen skulle utbildas för det civila försvarets behov vid utgången av försvarsbeslutsperioden. Regeringen menade dock att det fanns osäkerheter i planeringen då bl.a. kommunernas planering för krigsorganisering inte var färdig och behovet av totalförsvarspliktiga därmed inte var helt känt. I anslutning till den säkerhetspolitiska kontrollstationen skulle enligt regeringen en förnyad bedömning göras av fördelningen av totalförsvarspliktiga för utbildning inom det civila respektive det militära försvaret.

I regeringens proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar uttalade regeringen att ambitionen kunde minskas avseende antalet totalförsvarspliktiga inom det civila försvaret. Som en konsekvens av detta reducerades utbildningsvolymen för det kommunala behovet av totalförsvarspliktiga till ca 1 500 totalförsvarspliktiga för 2000 och 2001. Regeringen framhöll att det samlade behovet av totalförsvarspliktiga inom det civila försvaret borde klarläggas.

Regeringen uppdrog den 23 juni 1999 åt Överstyrelsen för civil beredskap att efter samråd med berörda myndigheter och Svenska kommunförbundet utreda såväl det statliga som det kommunala behovet efter 2001 av totalförsvarspliktiga inom det civila försvaret. Överstyrelsen föreslog i sin redovisning den 24 februari 2000 att den årliga utbildningsvolymen av totalförsvarspliktiga kunde minska till totalt ca 900 från och med 2002. I en kompletterande redovisning den 29 september 2000 föreslog Överstyrelsen en något justerad utbildningsvolym, totalt 920 grundutbildade totalförsvarspliktiga för det civila försvaret per år. Förutom Statens räddningsverk delade bemanningsansvariga statliga myndigheter och Svenska kommunförbundet Överstyrelsens bedömning. Statens räddningsverk ansåg att utbildningsvolymen vad gäller totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning som är längre än 60 dagar för den kommunala

krigsräddningstjänsten (räddningsman, sanerare och ammunitionsröjare) totalt borde öka.

I propositionen Försvarsmaktens framtida fartygsunderhåll m.m. (prop. 2000/01:53) anförde regeringen att den säkerhetspolitiska utvecklingen medgav att utbildningen av totalförsvarspliktiga med civilplikt för kommunala behov, såvitt gäller beredskapsmän, och för statliga behov (banverksreparatörer och ställverksreparatörer) kunde upphöra från och med 2002. För 2002 uppgår därmed antalet till 1020. Regeringen anförde dessutom att en ytterligare översyn av behovet av totalförsvarspliktiga inom kvarvarande utbildningskategorierna borde göras.

Riksrevisionsverket fick den 29 juni 2000 i uppdrag av regeringen att granska Statens räddningsverk. I rapporten till regeringen den 21 mars 2001 uttalar Riksrevisionsverket att Statens räddningsverk planerar utbildningen av totalförsvarspliktiga med civilplikt för en förmåga hos krigsräddningstjänsten som svarar mot en föråldrad hotbild. Räddningsverkets planering och kraven på kommunerna att redovisa sina behov har inte tagit tillräcklig hänsyn till den övergripande hotbildsutveckling som statsmakterna har angivit. Den årliga utbildningen av totalförsvarspliktiga med civilplikt som Räddningsverket bedriver är, enligt Riksrevisionsverket, kraftigt överdimensionerad i förhållande till de behov som finns framöver. Den årliga takten i civilpliktsutbildningen bör därför omprövas. I yttrande över Riksrevisionsverkets rapport den 25 maj 2001 vidhåller Statens räddningsverk att den modell som länsstyrelserna och kommunerna använder för planering och dimensionering av räddningstjänsten vid höjd beredskap och menar att planeringsmodellen är anpassad till principerna för kommunernas ansvar för räddningstjänsten under höjd beredskap och till den kommunala räddningstjänstplaneringen i övrigt. Statens räddningsverk medger dock att det finns vissa brister i stödet till kommunernas planering och i tillsynen av räddningstjänsten under höjd beredskap. Statens räddningsverk vidhåller också de beräkningar och bedömningar av förstärkningsbehoven i kommunerna som Räddningsverket tidigare har redovisat. Statens räddningsverk anför dock att en rad osäkerheter i bedömningen föreligger och föreslår att en kontrollstation i fråga om framtida årliga utbildningsvolymerna av totalförsvarspliktiga för kommunala behov genomförs. Överstyrelsen yttrade sig den 18 maj 2001 över Riksrevisionsverkets rapport. Överstyrelsen står fast vid tidigare ställningstagande beträffande dimensionering. Överstyrelsen konstaterar att Riksrevisionsverket gör bedömningen att det är möjligt att bibehålla en god kvalitet på en nivå med färre antal totalförsvarspliktiga med civilplikt än vad Överstyrelsen tidigare har ansett. Överstyrelsen påtalar dock att en osäkerhet föreligger vid Överstyrelsens bedömningar.

Regeringen uppdrog den 3 maj 2001 åt Luftfartsverket att i samråd med Överstyrelsen och Totalförsvarets pliktverk att dels redovisa förutsättningarna för dimensionering av totalförsvarspliktiga flygplatsbrandmän, dels lämna förslag till den grundutbildning i fred som dessa skall genomgå för att tillgodose totalförsvarets behov. Möjligheterna att skriva in, grundutbilda och repetitionsutbilda under en anpassningsperiod om minst fem år skall beaktas. Uppdraget redovisades till regeringen den 21 juni 2001. Luftfartsverket redovisar två alternativ.

- Om regeringen bedömer att anpassningstiden ligger närmare fem år bör utbildningen avse 300 man per år med en tjänstgöringstid på 189 dagar.
- Om regeringen bedömer att anpassningstiden ligger närmare tio år finns inte något behov av att i fredstid fortsätta ianspråkta och utbilda totalförsvarspliktiga flygplatsbrandmän.

Regeringen anser att mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen och med möjligheten att vidta anpassningsåtgärder inom fem och tio år har behovet av att i nuläget utbilda totalförsvarspliktiga för statliga och kommunala krigsorganisationer minskat. Regeringen anser därför att antalet utbildade kan reduceras ytterligare från och med 2002 jämfört med dagens utbildningsvolym. För kommunala behov anser regeringen att ca 500 totalförsvarspliktiga med civilplikt bör påbörja grundutbildning som är längre än 60 dagar under 2002. Från och med 2003 bör antalet minska till ca 300. Skälen till att grundutbildning fortfarande bör genomföras är de behov som föreligger i hotperspektivet upp till ett år. Regeringen anser inte att det behövs någon särskild kontrollstation med anledning av behovet av totalförsvarspliktiga med civilplikt med grundutbildning som är längre än 60 dagar. Regeringen anser däremot att Räddningsverket bör utveckla stödet vid planering för de kommunala räddningstjänsterna under höjd beredskap och då särskilt, i samråd med berörda myndigheter och kommuner, utveckla behovsförutsättningar och som följd härav, krigsplaceringsrutiner. Statens räddningsverk skall tillsammans med Överstyrelsen för civil beredskap och Totalförsvarets pliktverk pröva möjligheten att under höjd beredskap flexibelt kunna använda utbildade räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare som en nationell resurs. I samband med denna prövning bör också eventuella förändringar av de sammantagna behoven av krigsplacerade räddningsmän, sanerare och ammunitionsröjare redovisas.

Regeringen anser att ianspråktagandet och utbildningen av totalförsvarspliktiga för befattningen flygplatsbrandmän bör förändras. De behov som föreligger för totalförsvaret bedömer regeringen kommer täckas under en anpassningsperiod. Detta innebär att utbildningen av totalförsvarspliktiga med civilplikt med grundutbildning som är längre än 60 dagar inom delfunktionen Flygtransporter bör avbrytas från och med 2004.

För funktionen Energiförsörjning (befattningarna linjereparatörer, driftbiträden) anser regeringen att den av Överstyrelsen och Affärsverket svenska kraftnät föreslagna utbildningsvolymen bör genomföras, ca 120 totalförsvarspliktiga årligen.

Regeringen vill i sammanhanget understryka att när antalet utbildningsalternativ för totalförsvarspliktiga med civilplikt med grundutbildning längre än 60 dagar avsevärt minskar kvarstår eller ökar kraven på utbildningskvalitet samt redovisad meritvärdering av genomförd utbildning. Det är väsentligt att utbildande myndigheter kvalitetssäkrar utbildningsverksamheten. Totalförsvarets pliktverk har också ett särskilt ansvar att vid inskrivning med civilplikt eller värnplikt säkerställa principen ”bäst lämpade” samt förfina uttagningskriterier för att minska antalet avbrutna utbildningar med värn- eller civilplikt.

Tjänstgöring utan vapen regleras i 3 kap. 16-22 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. När antalet utbildningsplatser för totalförsvars-

pliktiga med civilplikt med utbildning längre än 60 dagar minskar kan detta få konsekvenser för Totalförsvarets pliktverks möjligheter att placera vapenfria i befattningar inom det civila försvaret. Regeringen kommer noggrant att följa hur detta utvecklas.

14.6.4 Beredskapspoliser

Beredskapspolisorganisationen består av en särskild och en allmän del. Den består av totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade med civilplikt vid en polismyndighet. De får kallas in under höjd beredskap eller när regeringen beslutar att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Beredskapspolisen skall framför allt delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. Genom en ändring i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen har möjligheten öppnats att ta i anspråk beredskapspolismän vid polismyndigheterna även i fred förutsatt att de ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring och att regeringen så beslutar. Sedan hösten 2000 har avtal ingåtts.

Regeringen har i propositionen 1998/99:74 uttalat att en ominriktning av den särskilda beredskapspolisorganisationen är motiverad. Organisationen bör under höjd beredskap inriktas mot uppgifter då samhället utsatts eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

I september 1998 lämnade Kombattantutredningen, som hade till uppgift att bl.a. utreda polisens folkrättsliga ställning, sin rapport Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I juni 2001 beslutade regeringen om direktiv till en kommitté Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang (dir. 2001:60) med uppgift att se över polisens möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar. Enligt direktiven skall kommittén bl.a. överväga om det finns möjlighet att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid. Uppdraget skall slutredovisas senast den 31 maj 2002.

Såväl Kombattantutredningens rapport som ovan nämnda kommittés betänkande kan komma att påverka beredskapspolisens framtida roll. Regeringen avser därför att återkomma i frågan om beredskapspolisens framtida roll.

14.7 Frivillig försvarsverksamhet

Samhällets förmåga att kunna förebygga och hantera extraordinära situationer har sin grund i en bred folklig uppslutning kring och förståelse för vad samhällets krishantering kräver av medborgarna. Det kan handla om allt ifrån översvämningar i likhet med vad vi upplevt i Värmland och Västernorrland de senaste åren, större kriser så som kärnkraftsolyckor eller i värsta fall väpnade angrepp och krig. För att förebygga och hantera dessa kriser krävs ett folkligt engagemang. Den frivilliga försvarsverksamheten är ett exempel på detta folkliga

engagemang. Den frivilliga försvarsverksamheten utgörs av demokratiska organisationer som under lång tid ställt sina tjänster till förfogande som en del av vårt totalförsvar. Dagens säkerhetspolitiska situation har lett till att behovet av resurser inom totalförsvaret för att möta väpnade angrepp har minskat samtidigt som insikten om samhällets sårbarhet blivit allt tydligare. Denna förändring får också konsekvenser för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Utgångspunkten idag och i framtiden är bredare än under kalla kriget. Det frivilliga, ideella engagemanget måste dock fortsatt uppmuntras och utnyttjas för att bidra till samhällets förmåga att kunna hantera kriser såväl under höjd beredskap som i fred.

Med frivillig försvarsverksamhet avses den verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Den frivilliga försvarsverksamheten omfattar de frivilliga försvarsorganisationerna samt hemvärdet. Hemvärdet ingår i Försvarsmakten och består av ett allmänt hemvärn och driftvärn.

Frivillig försvarsverksamhet har sedan länge utgjort en viktig del av totalförsvaret genom att verka för totalförsvarets demokratiska förankring och genom att medverka till personalförsörjningen för civila och militära krigs- och beredskapsorganisationer.

Frivilligorganisationerna och hemvärdet har med sin kompetens inom skilda samhällsområden och sin breda geografiska spridning och lokalkännedom bidragit till både en bred och djup folkförankring av totalförsvaret. De har samtidigt haft, och har fortfarande, en viktig roll i att säkra totalförsvarets tillgång på personal, inte minst om ett tillväxtbeslut skulle tas under en anpassningsperiod.

Sveriges nya säkerhetspolitiska situation har medfört förändringar för försvarspolitik. Försvarsmakten förändras från ett invasionsförsvar till en insatsorganisation. Regeringen har tidigare uttalat att den frivilliga försvarsverksamheten måste anpassas till förändringar som sker i övrigt inom totalförsvaret vilket påverkar förutsättningarna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Tidigare beskrivna behov och uppdrag till den frivilliga försvarsverksamheten kommer att behöva förändras samtidigt som nya behov av kompetenser uppstår.

Den frivilliga försvarsverksamheten inom det civila och militära försvaret utgör en betydelsefull grund för samhällets förmåga att kunna förebygga och hantera kriser såväl under höjd beredskap som i fred. Verksamheten bygger ytterst på det ideella engagemanget hos medlemmarna och deras vilja att utveckla den egna organisationen och verksamheten. Statsmakterna och beredskapsmyndigheter stödjer och inriktar den verksamhet som är till gagn för totalförsvaret genom organisationsstöd och uppdragsmedel.

Regeringen anser att ungdomsarbetet inom hemvärns- och frivilligrörelsen är en viktig grund för rekrytering till totalförsvaret och beredskapsmyndigheterna. Det bör därför vara ett naturligt inslag i de frivilliga försvarsorganisationerna att engagera ungdomar. De frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärdet kommer därutöver att fortsätta spela en viktig roll i informationsarbetet kring det svenska totalförsvaret. Regeringen menar, i likhet med vad tidigare anförts om en totalförsvarsdag, att innebörden av det fakultativa protokollet, rörande

barns situation i väpnad konflikt, till FN:s konvention om barnens rättigheter bör beaktas (dnr UD2000/643/FMR) i utvecklingen av ungdomsverksamheten inom hemvärns- och frivilligrörelsen.

Som tidigare nämnts avser regeringen att återkomma till riksdagen för att redovisa sin samlade syn på den fortsatta utvecklingen av den frivilliga försvarsverksamheten.

14.8 Åtgärder som främjar mångfalden och förebygger diskriminering

Regeringens bedömning: Etnisk och kulturell mångfald bör betraktas som en förutsättning för Försvarsmaktens personalförsörjning och för myndighetens förankring i samhället som helhet. Vidare bör Försvarsmakten öka sina ansträngningar att förhindra olika former av trakasserier.

Personalförsörjningsutredningens förslag: Överensstämmer i stort sett med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)* och *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)* är båda kritiska till det sätt som utredningen behandlat dessa frågor på. HomO anser att målet bör vara att göra Försvarsmakten till en miljö som lämpar sig för kvinnor och män samt homo-, bi- och heterosexuella på alla nivåer och i alla funktioner.

Integrationsverket instämmer i utredarnas syn på Försvarsmakten som en arbetsplats som kännetecknas av respekt för demokratiska värden och som eftersträvar ökad etnisk och kulturell mångfald inom alla yrkesområden och på alla nivåer, både civila och militära. Verket understryker vikten av att Försvarsmakten återspeglar den svenska befolkningens sammansättning med samhällets etniska och kulturella mångfald som grund. Verket påtalar dock att utredningen saknar konkreta förslag om främjande åtgärder när det gäller rekrytering av personer med utländsk bakgrund till försvarets verksamheter.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anger i likhet med utredningen att det svenska försvaret är en angelägenhet för hela befolkningen samt att det ska vara uppbyggt och organiserat med den utgångspunkten. Ett sådant synsätt ger dessutom goda förutsättningar för Försvarsmaktens personalförsörjning.

Enligt de regler som finns på området skall varje arbetsgivare vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon utsätts för trakasserier eller repressalier på grund av kön, etnisk bakgrund och sexuell läggning m.m. Dessutom skall varje arbetsgivare verka för att personer med olika etnisk tillhörighet ges möjlighet att söka lediga tjänster. Enligt regeringens mening bör Försvarsmakten, som är en stor offentlig arbetsgivare, ha särskilt högt ställda krav på sig att leva upp till reglernas krav på aktiva åtgärder. Arbetet med att stärka mångfalden är dessutom enligt regeringen en trovärdighetsfråga för Försvarsmakten.

Försvarsmakten bör därför enligt regeringen vara en arbetsplats som kännetecknas av respekt för demokratiska värden och som strävar mot en ökad etnisk och kulturell mångfald inom alla yrkesområden, både civila

och militära. Försvarsmaktens personalsammansättning bör också, så långt det är möjligt med hänsyn till kraven på svenskt medborgarskap, återspegla den svenska befolkningens sammansättning. Försvarsmakten bör enligt regeringen verka för att fler ungdomar med annan etnisk bakgrund än den dominerande fullgör grundutbildning för värnplikt. Informella hinder i organisationen, från negativa attityder och värderingar till frågor om särskild mat eller möjlighet till religiös utövning bör undanröjas. Försvarsmakten har, liksom andra myndigheter, regeringens uppdrag att redovisa en plan för sitt arbete. Regeringen avser att noggrant följa vilka åtgärder som vidtas.

Försvarsmakten har genom sin utbildningsverksamhet ett betydande ansvar för hur attityder i frågor om hur människor skall förhålla sig till varandra skapas, förmedlas och påverkas. Försvarsmakten bör därför enligt regeringen öka sina ansträngningar för att förhindra olika former av trakasserier. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning har i sitt remissvar visat på att Försvarsmakten upplevs som fientlig av såväl homo- och bisexuella som är öppna med sin sexuella läggning som av dem som väljer att dölja sin läggning. Nära 80 procent av tillfrågade personer i en särskild undersökning upplever Försvarsmaktens attityder gentemot homosexuella som negativa jämfört med 25 procent för samhället som helhet. Detta visar enligt regeringen att Försvarsmakten kraftfullt måste arbeta med en genomgripande förändring av organisationens attityder vad gäller köns- och genusföreställningar, dvs. värderingar, normer, tankesätt och beteenden.

15 Det militära försvarets materielförsörjning och forskning

15.1 Inledning

Regeringen redovisar i detta avsnitt sin syn på hur det militära försvarets forskning och materielförsörjning bör utvecklas under försvarsbeslutsperioden. Till grund för regeringens ställningstagande ligger främst de förslag som redovisas i Materielförsörjningsutredningen (SOU 2001:21) och utredningen Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret (SOU 2001:22) samt Försvarsberedningens rapport Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering, (Ds 2001:44). Andra rapporter som har beaktats är exempelvis Riksrevisionsverkets rapport (RRV 2000:23) Från hot till skrot, Statskontorets rapport Med världen i sikte (2000:46) och Ingenjörsvetenskapsakademiens (IVA) rapport Försvar och industri i internationell konkurrens - Ett nytt perspektiv på forskning och utveckling.

Regeringens bedömning är att det finns behov av en övergripande och samlad strategi för det militära försvarets forskning och materielförsörjning. En sådan strategi kommer med nödvändighet att omfatta flera frågeställningar som skär över olika politikområden, varför noggranna analyser måste göras av hur de olika delarna i strategin förhåller sig till varandra. Regeringen avser att bedriva strategiarbetet så att strategin kan implementeras successivt bl.a. i samband med budgetprocessen. Regeringen har även för avsikt att återkomma till riksdagen när en samlad strategi föreligger.

Regeringen kommer i det fortsatta arbetet med att utveckla Försvarsmaktens materielförsörjning samt forskning och teknikutveckling att beakta såväl ovan nämnda utredningars förslag som remissinstansernas synpunkter.

Med anledning av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag till förändringar avseende det civila försvaret har regeringen valt att hantera de förslag i utredningen Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret (Forskningsutredningen) som rör den civila delen av totalförsvaret i samband med den fortsatta beredningen av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande (SOU 2001:41). Även de remissvar som behandlar de civila delarna hanteras i detta sammanhang.

15.2 En övergripande och samlad strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning

Regeringens bedömning: En samlad strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning bör tas fram. Strategin bör inrikta materielförsörjning och forskning så att Försvarsmakten på ett kostnadseffektivt sätt förses med materiel, teknik och kunskap för att utveckla operativ förmåga i olika avseenden, kompetenser samt för att upprätthålla förmågan till anpassning. Strategin bör utformas utifrån behovet att:

- skapa ett tydligt samband mellan den önskade utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga och kompetens och behovet av materielutveckling och forskning,
- utveckla bättre förutsättningar att tidigt kunna identifiera och värdera alternativa handlingsvägar,
- skapa tillgång till kompetens som är nödvändig för Försvarsmaktens materielförsörjning samt
- skapa goda förutsättningar för internationellt samarbete och för en inom utvalda områden konkurrenskraftig inhemsk industri för försvarsmateriel.

Utgångspunkten för det militära försvarets materielförsörjning och forskning måste vara försvarets behov av operativ förmåga, beredskap samt anpassningsförmåga.

I syfte att förbättra Försvarsmaktens anpassningsförmåga bör en ökad handlingsfrihet i samtliga faser av materielförsörjningen eftersträvas. Handlingsfrihet ställer också krav på en väl fungerande styrning och uppföljning från statsmakternas sida, vilket i sin tur resulterar i krav på ökad tydlighet i relationerna mellan uppgifter, förmåga i olika avseenden och materiell utveckling.

En större vikt bör läggas vid materielförsörjningens tidiga faser för att öka möjligheterna att identifiera och värdera alternativa handlingsvägar innan beslut fattas.

Materielsystemens ökade komplexitet och tilltagande internationellt samarbete gör vägval i tidiga faser allt viktigare. Materielförsörjningen bestäms i stor utsträckning redan i dessa tidiga faser. Regeringen avser att under de närmaste åren omfördela medel från materielförsörjningens senare faser till dess tidigare faser.

För att förbättra styrning och uppföljning avseende de s.k.strategiska kompetenserna bör en precisering och avgränsning av detta begrepp göras.

Sverige bör för att försörja det militära försvaret med materiel sträva efter långsiktigt internationellt samarbete. För att bl.a. öka möjligheterna att anpassa materielen och befrämja inhemsk kompetensuppbyggnad bör samarbetet koncentreras till länder och områden där det kan omfatta flera av materielförsörjningens faser.

Fortsatt gynnsamma förutsättningar bör eftersträvas för inhemsk industris deltagande i internationella samarbetsprojekt. Fortsatt vikt bör av säkerhets- och försvarspolitiska skäl läggas vid att utveckla möjligheterna för inhemsk försvarsindustri att exportera försvarsmateriel.

Utredningarnas förslag: Både Materieförsörjningsutredningens och Forskningsutredningens iakttagelser och förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Utredningarnas förslag skiljer sig dock från regeringens bedömning så till vida att regeringen istället för en forskningsstrategi för totalförsvaret och en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret bedömer att en gemensam övergripande strategi som omfattar det militära försvarets materieförsörjning och forskning bör tas fram.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningarnas förslag.

Försvarets materielverk anser att Sveriges behov av forsknings- och utvecklingskompetens i internationell samverkan avseende industriell kompetens är otillräckligt belyst av både Materielutredningen och Forskningsutredningen.

Försvarsindustriföreningen anser att utredningarna inte tillräckligt belyst försvarsindustrins problem vid en övergång från produktion i långa serier till en stegvis materielutveckling med demonstratorer och kortare serier.

Eftersom ingen av utredningarna specifikt har behandlat begreppet ”strategisk kompetens” har, med undantag av Försvarmakten och Försvarets materielverk, inte heller remissinstanserna gjort detta. Försvarmakten framhåller att vidmakthållande och utveckling av de strategiska kompetenserna ytterligare behöver övervägas och fördjupas. Försvarets materielverk betonar att det finns anledning att se över inriktningen av kompetensbehovet, bl.a. mot bakgrund av de krav som det internationella samarbetet på materielområdet kan ställa.

Skälen för regeringens bedömning:

En övergripande strategi

Riksdagen har beslutat (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168) att Försvarmaktens anskaffning av materiel samt inriktning av forskning och teknikutveckling skall ha sådan flexibilitet att den kan utgöra en integrerad del av Försvarmaktens förmåga att anpassas mot nya hot och risker som kan uppstå i framtiden. Forskning och teknikutveckling samt utveckling och anskaffning av ny försvarsmateriel skall inriktas så att den tillgodoser Försvarmaktens förnyelse. Nationell och internationell interoperabilitet skall prioriteras.

Genom riksdagens beslut finns i dag en övergripande inriktning som är gemensam för det militära försvarets materieförsörjning samt forskning och teknikutveckling. Regeringen bedömer i likhet med Försvarsberedningen att denna inriktning behöver vidareutvecklas till en strategi.

Den framtida materieförsörjningen bör inriktas mot en ökad anpassningsförmåga, en tydligare spårbarhet mellan uppgifter, förmåga och utveckling och en ökad förmåga att identifiera och värdera alternativa vägval samt mot att skapa goda förutsättningar för internationellt samarbete och en inom utvalda områden konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri. Materielutvecklingen bör ske successivt med

beaktande av resultat från parallellt bedriven forskning och utveckling samt internationella trender och möjligheter till samarbete. Även upphandlingsmetoderna bör utvecklas så att erfarenheter från civil upphandling av komplexa system tas till vara. Enligt regeringens bedömning finns det starka skäl för att ta fram en samlad strategi för materieförsörjning och forskning som omfattar allt från teknisk forskning och utveckling till anskaffning, vidmakthållande, vidareutveckling och avveckling av materiel. Miljöåtgärder inom området för materieförsörjning är viktiga bidrag till arbetet för en långsiktigt ekologiskt hållbar utveckling. Försvarmakten och Försvarets materielverk skall därför tillämpa de av regeringen i december 1998 beslutade riktlinjerna för miljöanpassad försörjning med försvarsmateriel.

Spårbarhet mellan uppgifter, förmåga och materiell utveckling

Det är enligt regeringens bedömning nödvändigt att tydliggöra de krav på materiell utveckling som följer av Försvarmaktens uppgifter och kraven på operativ förmåga. Även Försvarsberedningen har uttryckt ett krav på ökad spårbarhet mellan uppgifter, operativ förmåga och den materiella utvecklingen. Det militära försvarets materieförsörjning och forskning måste successivt kunna anpassas till förändringar i krav på Försvarmaktens operativa förmåga, tekniska möjligheter samt förändrade ekonomiska förutsättningar. Detta innebär att forskning och teknikutveckling, utveckling av befintlig materiel och anskaffning av ny materiel måste ta sin utgångspunkt i kraven på operativ förmåga, kompetensbehov och behov av anpassning. Det innebär också att materiel som inte motsvarar ett behov i den långsiktiga målbilden eller inte behövs för anpassningsförmågan avvecklas.

En ökad spårbarhet ger möjlighet för regeringen att ytterligare förbättra styrning och uppföljning av materieförsörjningen. Statsmakternas möjligheter att ta ställning till Försvarmaktens förslag till materieförsörjning ur ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv bör ske bl.a. genom ökad insyn i de tidiga faserna av materieförsörjningen.

För att förbättra statsmakternas samlade bild av materieförsörjningen och forskningen avser regeringen att pröva en styr- och uppföljningsform som innebär en uppdelning i funktioner på operativ nivå. Exempel på sådana funktioner kan vara förmåga till precisionsbekämpning eller luftförsvaret. Det kan vara rimligt att i ett första steg se över vilka funktionsområden som lämpligen bör användas. När områden väljs bör hänsyn tas till bl.a. internationella jämförelser samt utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar. Hänsyn bör också tas till Forskningsutredningens förslag till uppföljning av förmåga i olika avseenden. Därefter, som ett andra steg, bör funktionsplaner utarbetas. Planerna bör beakta möjliga framtida utvecklingsvägar och internationella samarbetsprojekt, behov av industriell kompetens och kapacitet liksom övriga behov som är nödvändiga för att tillgodose en säker och till omvärldsutvecklingen anpassad materieförsörjning och forskning. Funktionsplanerna kan sedan ligga till grund för ytterligare utveckling av statsmakternas styrning och uppföljning. Det är viktigt att funktionerna definieras på en tillräckligt hög nivå, till exempel genom att

flera olika typer av stridskrafter som skall kunna lösa de operativa uppgifterna ingår som delar i en funktion. Kommande principiella vägvalsbeslut kan även resultera i utveckling av helt nya system för en funktion. Genom en styrning i funktioner får regeringen bättre möjligheter att i ett tidigt skede ta ställning till avgörande vägvalsfrågor som till exempel val av operativ funktion eller anskaffningsstrategi. Framtagandet av funktionsplaner förbättrar också sannolikt ytterligare förutsättningarna för ett utvecklat samarbete mellan myndigheter och industri.

Regeringen delar således Förvarsberedningens uppfattning avseende vikten av att tydliggöra spårbarhet från Förvarsmaktens uppgifter och krav på operativ förmåga till den materiella utvecklingen samt beredningens uppfattning avseende styrning i funktioner.

Regeringen avser också att se över andra styr- och uppföljningsformer för materieförsörjningen.

Vägval i materieförsörjningens tidiga faser

En väsentlig förutsättning för att kunna anpassa försvarsförmågan är att så tidigt som möjligt kunna bedöma vilka anpassningsåtgärder som i olika avseenden behöver vidtas. Därför måste forskning och teknikutveckling samt studier och försöksverksamhet bedrivas på stor bredd för att förbättra kunskapsläget om tänkbara framtida behov samt taktiska, tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra förändringar och anpassningsåtgärder. Det är viktigt att det finns ett sammanhängande system av verksamheter som tillsammans bidrar till uppbyggande och utveckling av sådan kunskap hos myndigheter och industri. Regeringen avser att under de närmaste åren i samband med budgetprocessen successivt överföra medel från materieförsörjningens senare faser till dess tidiga faser, vilket bl.a. innebär en ökad satsning på forskning.

Allt mer komplexa materielsystem och tilltagande internationellt samarbete gör i ökad utsträckning vägval i tidiga faser nödvändiga. Då prioriteras vilka funktioner som behöver utvecklas, då görs ansatser beträffande ambitionsnivåer, tider och kostnad och då klarläggs möjligheter till internationell samverkan och möjligheter till medverkan från i Sverige verksam industri. I tidiga faser avgörs också vilken handlingsfrihet, flexibilitet och samordning mellan olika materielsystem samt anpassningsförmåga som kommer att finnas. Ställningstaganden avseende vilka övergripande funktioner eller delar därav som skall övervägas för utveckling och förnyelse blir i praktiken styrande för vilka alternativ som kommer att stå till buds när det senare i processen blir aktuellt att göra en beställning. Därmed bestäms också i relativt hög grad vilken handlingsfrihet, flexibilitet och anpassningsförmåga som kommer att finnas. De tidiga vägvalen i processen kan därför inte enbart göras ur ett försvarsmaktsperspektiv, även om kraven på operativ förmåga och kompetens måste vara styrande. Även säkerhets- och försvarspolitiska intressen i övrigt måste beaktas.

Regeringens roll i dessa tidiga faser bör stärkas för att förbättra regeringens förutsättningar att utifrån flera olika perspektiv kunna identifiera och värdera möjliga alternativa handlingsvägar, bl.a. avseende

Behov av handlingsfrihet

Möjligheterna att anpassa försvarsförmågan ställer krav på handlingsfrihet i planeringen. En ökad handlingsfrihet bör därför eftersträvas i alla faser av materieförsörjningen så att anpassning kan ske utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan i övrigt. Det är därför angeläget att söka begränsa långsiktiga åtaganden och att minska risker för fördyringar och förseningar som begränsar utrymmet för nya projekt. En ökad satsning på forskning och utveckling kommer även att bidra till en ökad handlingsfrihet. Det går dock inte att driva kraven på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till materiel eller alltför höga kostnader. Fortfarande måste stora delar av materieförsörjningen ske i ett långsiktigt perspektiv, inte minst då internationella samarbetsprojekt ingås. Tillgång till nationell och internationell kompetens i forsknings- och utvecklingsavseende samt myndighets- och industrikompetens är väsentlig för handlingsfriheten i bl.a. anpassningsavseende. Även valet av anskaffningsform är av stor betydelse för handlingsfriheten. En ökad tillämpning av stegvis upphandling kan innebära att ett större mått av handlingsfrihet kan bibehållas även när anskaffningen är påbörjad.

Det ej objektsspecificerade ekonomiska utrymmet i Försvarsmaktens materielplanering bidrar till att öka handlingsfriheten. I de delar av materielplaneringen som avser anskaffning långt fram i tiden är osäkerheten om alternativa behov större än i de delar som avser anskaffning på kort sikt. Det är enligt regeringens bedömning väsentligt, bl.a. mot bakgrund av strävan att uppnå en ökad flexibilitet i materielanskaffningen, att det även på medellång sikt finns ekonomiskt utrymme för omprioriteringar med hänsyn till alternativa behov. Det ej objektsspecificerade ekonomiska utrymmet bör därför planeras så att det successivt ökar från en på medellång sikt relativt liten andel till en större andel längre fram i tiden. Ett annat sätt att förbättra den ekonomiska handlingsfriheten är att öka Försvarsmaktens möjligheter till anslagssparande och utnyttjande av anslagskredit. Det är dock viktigt att komma ihåg att utnyttjandet av en anslagskredit ett år ger upphov till underskott på anslaget, vilket måste finansieras med de medel som finns anslagna till kommande budgetår.

Strategisk kompetens för materieförsörjningen

Regeringen behandlade i prop.1999/2000:30 de så kallade strategiska kompetenserna. Regeringen avsåg med strategisk kompetens dels kompetens inom delområden inom nio teknikområden, dels en grund bestående av kompetens och förmåga på större bredd. Därvid bedömde regeringen att Sverige behövde ha kompetens inom delar av ett antal utpekade teknikområden; ledningssystemteknik, informationskrigsteknik, telekrigsteknik (inkl. sensorer och målsökare), signaturanpassningsteknik, undervattensteknik, vapenteknik och ballistiskt skydd, skydd mot

NBC-stridsmedel, människa-system-interaktion samt systemteknik för obemannade farkoster. Denna bedömning kvarstår, men regeringen vill understryka att de utpekade teknikområdena kan komma att förändras över tiden.

I prop. 1999/2000:30 behandlades även som en del av begreppet strategisk kompetens den s.k. strategiska grunden, det vill säga förmåga i olika avseenden på hela bredden inom för det militära försvaret viktiga områden. Flygteknik ingår i den strategiska grunden. Denna förmåga innebär att följa, förstå och värdera den tekniska och taktiska utvecklingen, förmåga att fungera som kompetent kund och kravställare vid anskaffning av materiel samt förmåga att driva och vidmakthålla befintlig materiel i fred, kris och krig.

Innebörden av begreppet strategiska kompetenser i enlighet med prop. 1999/2000:30 har dock blivit för vid och otydlig, vilket riskerar att försvåra styrningen och uppföljningen av verksamheter kopplade till de strategiska kompetensområdena. Det finns därför skäl att precisera och ytterligare avgränsa begreppet strategisk kompetens. Sålunda bör den strategiska grunden inte längre ingå i begreppet strategisk kompetens.

Styrande kriterier för att avgöra vad som avses med strategisk kompetens bör enligt regeringens bedömning vara att kompetensen rör dels specifikt svenska förhållanden (t.ex. undervattensförhållandena i Östersjön), dels sådana områden som Sverige av sekretesskäl måste ha tillgång till, dels försvarets förmåga till anpassning. Behov av operativ förmåga, anpassningsförmåga och handlingsfrihet hos Försvarmakten måste alltid ligga till grund för kraven på tillgång till kompetens. De strategiska kompetenserna inom utpekade teknikområden måste gå att spåra till ett sådant behov.

Enligt Försvarsberedningens uppfattning finns det behov av en precisering och begränsning av begreppet strategisk kompetens. Regeringen delar den uppfattningen.

Mellan Försvarets materielverk och delar av den svenska försvarsindustrin har ett kompetensavtal tecknats. Försvarets materielverk arbetar med att teckna ytterligare sådana avtal. Syftet med avtalen är att kunna följa upp den försvarsindustriella förmågan i olika avseenden. Särskilt klarläggs i vilken utsträckning förmågan är integrerad i transnationella strukturer med mer omfattande industriell förmåga. Avtalen är en väsentlig komponent i Försvarets materielverks inriktning att verka på högre systemnivåer, med mer heltäckande åtaganden från industrin.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 aviserat att den avser återkomma till riksdagen angående framtagandet av en strategi för säkerställandet av strategisk kompetens. Försvarets materielverk har den 1 november 2000 på regeringens uppdrag redovisat förslag till hur en strategi för tillgången till strategiska kompetenser kan säkerställas. Försvarets materielverk har inhämtat samråd från Försvarmakten, dåvarande Försvarets forskningsanstalt, dåvarande Flygtekniska försöksanstalten och Överstyrelsen för civil beredskap. Förslagen omfattar t.ex. att behovet av strategisk kompetens bör beaktas i budgetprocessen, bl.a. i form av en analys mellan behov av, och tillgång till, strategisk kompetens. Försvarets materielverks förslag innefattar också att Försvarmaktens övergripande inriktningar och Försvarets

materielverks anskaffningsförberedande arbete skall beakta behovet av strategisk kompetens. Regeringen anser att förslagen bör beaktas bl.a. i arbetet med framtagning av en övergripande samlad strategi för forskning och materieförsörjning.

Försvarsindustriell utveckling

Att inom utvalda områden behålla försvarspolitiskt viktig kompetens vid industrin bidrar till en säker materieförsörjning för det svenska försvaret och är en viktig del av förmågan till anpassning. För att kunna behålla denna kompetens krävs aktiva åtgärder från regeringen och myndigheterna för att stödja industrins deltagande i internationella samarbetsprojekt och exportansträngningar. Ett sätt att göra detta är att Sverige deltar i internationella utvecklingsprojekt som exempelvis samarbetet kring att ta fram den nya radarjaktroboten Meteor till JAS 39 Gripen.

Genom att försvarsindustrin i Sverige kan erbjuda kompetens på teknikens framkant skapas förutsättningar för ett ömsesidigt försvarspolitiskt beroende och förtroende mellan deltagande nationer, inkluderande en ökad leveranssäkerhet i kris- och krigstid. En viktig förutsättning för att samarbetsprojekt skall kunna komma till stånd är att deltagande länders krav på produkten eller tjänsten kan harmoniseras. Exempel på projekt är robotarna Meteor och IRIS-T, artillerigranaten Bonus samt ubåten Viking. Sverige bör tidigt markera sina intressen av att delta i internationella samarbetsprojekt för att på så vis ge industri verksam i Sverige en möjlighet att ingå i dessa. Härvidlag är det också viktigt att Sverige deltar i olika forsknings- och teknikutvecklingsprojekt för att bl.a. skapa förutsättningar för inhemsk försvarsindustri att bli konkurrenskraftig internationellt. Även Försvarsberedningen betonar vikten av internationellt samarbete som en av grunderna för inhemsk försvarsindustris konkurrenskraft.

För att skapa gynnsamma villkor för försvarsindustri verksam i Sverige kan det bli aktuellt att inom de områden där Försvarsmakten har ett operativt behov prioritera upphandling av utveckling och viss produktion inom områden där industrin är konkurrenskraftig internationellt. Omfattningen av själva produktionen kommer i många fall sannolikt att minska utom för produkter där industri i Sverige även levererar till samverkande länder eller genom annan export. Försvarets materielverk inriktar alltmer sin verksamhet mot högre systemnivåer. Samtidigt får industrin en ökande roll som leverantör av tjänster inom ramen för systemintegration, demonstratorer och simulering, bl.a. till följd av utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar och den ökade tonvikten på tidiga faser. En tyngdpunktsförskjutning för försvarsindustrin sker således från produktion i långa serier till en utvecklings- och demonstratorverksamhet som inte alltid leder till serieproduktion eller till en produktion i relativt korta serier. Sammantaget innebär utvecklingen en stor förändring för försvarsindustrin. Inhemsk försvarsindustri måste även fortsättningsvis kunna hävda sig marknadsmässigt och bl.a. kunna finna olika finansieringsformer mot bakgrund av tyngdpunktsförskjutningen. Staten måste kunna erbjuda rimliga villkor för framtida beställningar även med

den beskrivna förskjutningen, samtidigt som krav på viss egensatsning från försvarsindustrins sida kan komma att ställas i ökad utsträckning.

Exempel på gynnsamma villkor i övrigt kan vara en för myndigheter och försvarsindustri gemensam infrastruktur för simulerings-, provnings- och utvecklingsverksamhet. Industrin bör också i ökad utsträckning beredas möjlighet att delta i lämplig verksamhet under tidiga faser, till exempel i viss studie- och utvecklingsverksamhet samt förbandsverksamhet. Medverkan från försvarsindustrins sida bör dock utformas så att rollspel och affärsmässighet mellan myndigheter och industri tydligt kan upprätthållas.

Att delar av det svenska militära underhållet genomförs av olika företag bidrar även det till bibehållande av en försvarsindustriell bas. Mot bakgrund av den pågående omstruktureringen och rationaliseringen av det militära försvaret bör detta kunna utvecklas ytterligare.

Internationellt materielsamarbete

I Materielutredningens slutbetänkande konstaterade utredaren att den säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, tekniska och ekonomiska utvecklingen gör att det blir alltmer nödvändigt att samarbeta internationellt om utveckling och produktion av försvarsmateriel. Detta överensstämmer med vad regeringen anförde i prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar. Den inriktning som regeringen angav då ligger alltså fast.

Regeringens uppfattning är att ett väl utvecklat internationellt materielsamarbete är avhängigt av en rad samverkande faktorer. Grundläggande är att samtliga deltagare kan dra fördel av samarbetet. Andra viktiga faktorer är att samarbetsparterna i huvudsak kan enas om operativa och taktiska funktionskrav och tidsförhållanden liksom fördelning av ansvar och kostnader. Vidare bör ländernas regelverk vara tillräckligt harmoniserade och det bör finnas ett förtroende mellan parterna avseende vilja och förmåga att fullfölja samarbetet. Regeringen har hittills drivit dessa frågor genom bl.a. sexnationssamarbetet och inom ramen för det nordiska samarbetet.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn att förutsättningarna för Sverige att skapa ömsesidiga beroenden och förtroenden med andra länder förbättras genom att landet är en kompetent och framgångsrik partner i det internationella forsknings- och teknikutvecklingssamarbetet. Sverige är i sammanhanget en liten nation och landets resurser i detta sammanhang bör därför koncentreras och samordnas i syfte att landet ska vara en kompetent och attraktiv partner i internationella projekt på hög teknisk nivå. I vissa fall är och kommer Sverige att vara ensidigt beroende av t.ex. tekniköverföring och komponentleveranser från andra länder, men strävan bör generellt vara att undvika ensidigt beroende av ett enda land.

För att möjliggöra leveranser också i en krissituation med ökande efterfrågan bör Sverige fortsätta att satsa på det väl etablerade och förtroendefulla samarbete vi har med vissa länder då avsikten är att ett sådant samarbete skall bestå även i en krissituation. Samtidigt är det angeläget att Sverige har viss förmåga att självständigt anpassa materielen med hänsyn till nya hot eller uppgifter.

Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete bör koncentreras till länder och områden där det kan komma till uttryck i flera av materielförsörjningens olika faser, från forskning, tidiga studier och värdering till anskaffning och drift, samt där det kan omfatta både myndigheter och företag. Därigenom ökar enligt regeringens uppfattning möjligheterna att t.ex. påverka de internationella materielprojekt vi deltar i och verka för att dessa samarbeten gynnar våra operativa och taktiska krav. Det medger också en bättre kompetensuppbyggnad i landet. En förskjutning till tidiga faser medför, att den tidigare fokuseringen på att ta tillvara möjligheter inom forsknings- och materielutveckling bör kompletteras med en förbättrad förmåga till harmonisering av system- och funktionskrav.

I juni 2001 tillkännagav USA sitt beslut att införliva Sverige i den länderkrets som kan förhandla om lättnader med avseende på amerikansk exportkontroll och licensgivning inom försvarsmaterielområdet, enligt the Defence Trade Security Initiative (DTSI), ett amerikanskt initiativ från 2000. Regeringen avser att återkomma till riksdagen avseende utvecklingen av DTSI.

Gemensam anskaffning och utvecklingsprojekt i samverkan med andra länder kommer att få en ökad betydelse för att Sverige även fortsättningsvis ska kunna anskaffa avancerad materiel till rimlig kostnad. Regeringen anser att strävan bör vara att aktivt förbättra samarbetsmöjligheter och effektiviteten i samsamarbetsprojekt genom deltagande i bl.a. multilaterala forum som sexnationskretsen, Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (WEAG), Organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Europa (OCCAR) och den nordiska samsamarbetskretsen.

Exportstödjande verksamhet

Betydelsen av försvarsmaterielexport har de senaste åren ökat som ett medel att säkerställa försörjning av materiel och kompetens till det svenska militära försvaret. I prop. 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse konstateras att för att de svenska företagens exportpotential skall kunna utnyttjas är det viktigt att regeringen och svenska myndigheter på ett aktivt och strukturerat sätt stöder försvarsindustrins exportansträngningar, under förutsättning att exportansträngningarna står i överensstämmelse med riktlinjerna för svensk krigsmaterielexport.

Försvarsutskottet har uppmanat regeringen att i en situation med en vikande internationell marknad för försvarsmateriel och skärpt konkurrens vidta ytterligare åtgärder i syfte att skapa bättre förutsättningar för angelägna exportframgångar för viktiga försvarsmaterielprojekt, däribland JAS 39 Gripen (bet. 1998/99:FöU1, rskr. 1998/99:222). Även Försvarsberedningen har understrukit vikten av aktiva exportstödjande åtgärder från regeringens sida.

I kontrollstationspropositionen våren 1999 konstaterade regeringen att ett aktivt, samordnat och strukturerat exportstöd från Regeringskansliet och myndigheter har bidragit till att exportframgångar kunnat uppnås.

Regeringen vill även betona att Sveriges deltagande i internationella insatser, förutom den viktigaste fredfrämjande effekten, även ger möjlighet för andra nationer att i fält studera materiel som används inom

den svenska Försvarsmakten. Även vid internationella övningar till exempel inom ramen för Partnerskap för fred visas svensk materiel upp. Anmälan till EU:s styrkeregister och planerings- och översynsprocessen inom Partnerskap för fred av förband med svenska materielsystem som på sikt kan komma att användas vid internationella insatser är också av vikt ur exportstödjande synvinkel. Sammantaget kan således det svenska internationella engagemanget även ha en indirekt exportstödjande effekt.

Motiven för staten att engagera sig i exportstödjande verksamhet är flera. Export av försvarsmateriel bidrar till att långsiktigt säkerställa en teknologisk och industriell bas för nyutveckling samt vidmakthållande och vidareutveckling av befintliga materielsystem. Exporten är vidare en viktig förutsättning för att stärka den inhemska industrins konkurrenskraft. Det finns också ett värde i att kundbasen för materiel som används i Försvarsmakten breddas. Därigenom uppstår möjligheter att t.ex. dela kostnaderna för vidareutveckling, samordna utbildning och underhåll samt utbyta erfarenheter om materiels användning. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är givetvis att aktuella materielobjekt skall vara godkända ur exportkontrollsynpunkt.

Enligt regeringens bedömning torde också export av materiel vara gynnsamt för Sveriges forskning och teknikutveckling och därmed också för inhemsk försvarsindustris utvecklingsmöjligheter.

Samarbetet med USA avseende exportregler och exportlicenser för amerikansk materiel och teknologi gentemot tredje land behandlas i en arbetsgrupp kallad Defence Export Working Committee (DEWC). Gruppen har hittills behandlat regler rörande JAS 39 Gripen. Regeringen överväger att låta gruppen behandla även andra större materielärenden som berörs av amerikanska regler för reexport. Frågor av policykaraktär skall dock även fortsättningsvis hanteras på departementsnivå, dvs. i MOU-kommissionen och på statssekreterarnivå.

Regeringen anser att export av väsentliga och större svenska materielsystem har fortsatt stor försvarspolitisk betydelse för Sverige. Exporten bidrar till att upprätthålla och utveckla inhemsk kompetens och kapacitet samt medför att försvarsindustrin i Sverige uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten.

15.3 Godkännande av avtal om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet

15.3.1 Allmänt

Regeringen har vid flera tillfällen för riksdagen framhållit den stora betydelsen av ökat internationellt samarbete för den framtida materielförsörjningen till det svenska försvaret. Det ligger i vårt säkerhetspolitiska intresse att samverka inom området försvarsmaterieförsörjning med länder med vilka vi i övrigt har ett nära säkerhetssamarbete, inte minst mellan de nordiska länderna. Materielförsörjningen kan tryggas både genom avtalsförpliktelser och genom etablerandet av ömsesidiga beroenden av leveranser av komponenter eller produkter som är producerade i respektive länder.

Riksdagen har under våren 2001 godkänt ett ramavtal mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland (prop. 2000/01:49, bet. 2000/01:UU8, rskr. 2000/01:171) om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin (benämnt sexnationssamarbetet).

Som bakgrund till nämnda avtal angav regeringen bl.a. att det har funnits ett starkt tryck på att omstrukturera och rationalisera försvarsindustrin och på att öka den internationella samverkan för att göra materieförsörjningen mera rationell. Under de senare åren har försvarsindustriföretagen inlett en industriell konsolidering. Utvecklingen har även medfört omfattande förändringar i den svenska försvarsindustrins ägarstruktur. Även inom de nordiska försvarsindustrierna har omfattande förändringar skett.

På exportkontrollområdet kommer varje enskilt industrisamarbete att fordra ett nära samspel mellan berörda regeringar. Detta samspel är så utformat att vårt nationella inflytande över exporten kommer att kunna bibehållas. Export till icke-part sker på grundval av en landlista som fastställs projekt för projekt i konsensus mellan de regeringar vars industri deltar. Med de svenska riktlinjerna om exportkontroll som grund skall således Sverige på projektnivå tillsammans med övriga berörda parter avgöra hur olika nationella avvägningar skall samverka i en gemensamt framtagna och accepterad bedömning, uttryckt som en landlista för projektet. Härvidlag bildar EU:s sedan några år tillämpade uppförandekod för vapenexport en viktig gemensam utgångspunkt för bedömningen av enskilda destinationer.

Sammanfattningsvis välkomnar regeringen den försvarsindustriella förändringsprocess som inletts i Europa och inte minst i Norden.

Inom Norden har sedan flera år pågått ett försvarsmaterielsamarbete såväl mellan de fyra länderna Danmark, Finland, Norge och Sverige gemensamt som bilateralt. Under 2000 har ramavtalet om nordiskt försvarsmaterielsamarbete från 1994 omarbetats med innebörd att avtalet skall tillämpas också på bilateralt samarbete mellan länderna. I övrigt kvarstår syftet med det omarbetade avtalet att genom samarbete uppnå ekonomiska, tekniska och industriella fördelar för länderna. För närvarande är ett flertal nordiska och bilaterala arbetsgrupper verksamma.

Inom det nordiska försvarsmaterielsamarbetet har verksamheten ökat och fördjupat såväl det gemensamma samarbetet som på det bilaterala planet. Sedan några år pågår ett samarbete om en gemensam utveckling av ubåtar, det s.k. Vikingprojektet. I det bilaterala samarbetet har exempelvis Danmark köpt den svenska ubåten Näcken. Inom Norden har sedan några år pågått ett projekt om gemensam upphandling av standardhelikoptrar. Den 13 september 2001 beslutade Finland, Norge och Sverige att anskaffa samma typ av helikopter (NH90). Detta är enligt regeringen ett viktigt steg i det nordiska försvarsmaterielsamarbetet. Det är enligt regeringens uppfattning av största vikt att samarbetet kan fortsätta och ytterligare förbättras. Det nya ramavtalet från förra året kommer att underlätta för länderna att finna nya samarbetsformer.

Försvarsindustrierna i Norden har också ökat sitt samarbete bl.a. inom ammunitionsområdet. Särskilt kan omnämnas bildandet av det nordiska

ammunitionsföretaget NAMMO AS, med delar från dåvarande Celsius AB i Sverige, Patria Oy i Finland och Raufoss ASA i Norge.

Bildandet av NAMMO föranledde att diskussioner i en arbetsgrupp från de tre ovannämnda ländernas regeringskanslier startade för några år sedan i syfte att arbeta fram ett avtal mellan länderna till stöd för omstruktureringen av den nordiska försvarsindustrin. Ett s.k. "Letter of Intent" upprättades under våren 2000 mellan regeringskanslierna.

Under arbetets gång på senare tid har de tre länderna, på förslag från Sverige, lämnat tanken på att förhandla fram ett separat avtal för NAMMO och i stället inriktat sig på ett generellt avtal under vilket man kan lägga olika existerande eller framtida nordiska försvarsindustrisamarbeten i form av annex. I och med den nya inriktningen kunde också Danmark, som inte har industri i NAMMO, inbjudas att delta i förhandlingarna. Under arbetets gång har arbetsgruppen inhämtat synpunkter under hand från berörda myndigheter.

Arbetsgruppen enades den 24 april 2001 om ett förslag till generellt avtal med ett annex, NAMMO, om stöd till industrisamarbete på försvarsmaterielområdet. Regeringen beslutade den 23 maj 2001 att avtalet skulle undertecknas. Avtalet undertecknades den 9 juni 2001 och är upprättat på det engelska språket. En kopia av avtalet med annex bifogas denna proposition (bilaga 1). En svensk översättning av avtalet med annex bifogas (bilaga 2).

15.3.2 Beskrivning av avtalet med annex

Avtalet består av en inledning och 12 delar jämte ett annex.

Avtalets del 1 omfattar avtalets definitioner. Delarna 2-4 omfattar vardera ett av de tre sakområdena leveranssäkerhet, exportkontroll och offsetfrågor. Delarna 5-8 behandlar röjande av information, betalningsskyldighet, konsultationsförfarande och bestämmelser om ingående av annex. Delarna 9-12 omfattar sedvanliga procedurbestämmelser och i annexet finns angivet vilken industri och vilka produkter som omfattas av avtalet.

Innehållet i inledningen samt avtalets olika delar beskrivs och kommenteras kortfattat i det följande. I övrigt hänvisas till avtalen i bilagor till denna proposition.

Inledningen

I inledningen erinrar parterna bl.a. om det nordiska ramavtalet från den 7 november 2000 om samarbete på försvarsmaterielområdet samt erkänner fördelarna med att upprätthålla en stark nordisk försvarsindustri och betydelsen, från ett leveranssäkerhetsperspektiv, av att stödja en tillräcklig nivå av köp för parternas nationella försvarsstyrkor från dessa industrier som hemmamarknadsleverantörer.

Det uttalas också en avsikt att skapa en struktur som krävs för att underlätta industriell verksamhet i syfte att främja konkurrenskraftigare och starkare nordiska försvarsindustrier. Slutligen konstateras att den

verksamhet som skall företas enligt avtalet skall vara förenligt med internationella skyldigheter och åtaganden. Prop. 2001/02:10

Definitioner

I artikel 1 definieras vissa begrepp som används i avtalstexten. Det kan nämnas att med "annexdeltagare" avses de parter som har ingått ett annex. I annex till huvudavtalet preciseras de företag som har tillgångar inom två eller flera av parternas territorier och som levererar eller producerar försvarsmateriel och tjänster. I annex anges också vilket produktsortiment som avses.

Leveranssäkerhet

Leveranssäkerhet behandlas i artiklarna 2.1-2.9. De innehåller åtaganden som syftar till att trygga materielförsörjningen av de produkter som omfattas av avtalet i den nya situation som uppstår när parterna ger upp nationell produktionskapacitet och gränsöverskridande försvarsföretag bildas.

Parterna förbinder sig inledningsvis att, såväl i fredstid som i kris eller krig, säkerställa tillgången på de produkter som omfattas av avtalet för användning av parternas nationella stridskrafter. För detta ändamål åtar sig varje annexdeltagare att främja samarbetet om leveranssäkerhet mellan deltagarna i det annexet.

Parterna erkänner att prioritering av leveranser av produkter som täcks av avtalet normalt ska ske i enlighet med kommersiella kontrakt. De åtar sig att aktivt underlätta fullföljandet i rätt tid av kommersiella kontrakt, som omfattas av avtalet, i händelse av kris eller krig. Parterna åtar sig även att under vissa förutsättningar sörja för eller medverka vid transport.

Om en eller flera parter i händelse av kris eller krig anhåller om produkter som omfattas av avtalet ska parterna, omedelbart och i en anda av samarbete, konsultera med varandra i syfte att säkerställa att den anhållande partens önskemål kan uppfyllas. Detta kan innebära leveransföreträde, vilket i sin tur kan medföra ändringar av ingångna kontrakt. Extra kostnader för sådana ändringar ska täckas av den anhållande parten. Detta kan även innebära att den anhållande parten, mot betalning, får förvärva produkter ur en annan annexdeltagares egna lager. Villkoren för sådan överföring ska vara föremål för statliga dispositioner, och så långt som möjligt existerande avtal.

Vidare skall parterna göra sitt yttersta för att säkerställa att produkterna ställs till förfogande på rimliga villkor, i användbart skick och i tid för att den anhållande annexdeltagaren skall kunna hantera lägen som berör den nationella säkerheten.

Av hänsyn till bl.a. Sveriges säkerhetspolitiska linje, såsom den har definierats av riksdagen, har särskild uppmärksamhet i förhandlingarna ägnats åt de bestämmelser (2.4 resp. 2.5.2) som berör statligt transportstöd respektive åtagandet om konsultationer rörande leveranser ur parternas egna lager, vilka i en krigssituation skulle kunna anses strida mot neutralitetsbestämmelserna i Haagkonventionerna av 1907. Parterna har därför enats om att vederbörlig hänsyn i dessa avseenden skall tas till

ländernas internationella åtaganden och därmed jämförbara nationella hänsynstaganden. Eftersom en neutralitetsförklaring är ett unilateralt internationellt åtagande, skulle Sverige följaktligen ha möjlighet att avböja åtgärder som skulle strida mot en sådan förklaring.

Exportkontroll

I artiklarna 3.1 – 3.6 behandlas förfaranden vid export av produkter som omfattas av avtalet. Export av sådana produkter till en icke-part skall styras av de lagar och förordningar som gäller för den part som utfärdar exportlicensen. Parterna skall i största möjliga utsträckning sträva efter att harmonisera relevant nationell klassificering av försvarsmateriel. Vid export till icke-part skall parterna följa internationella förpliktelser och åtaganden, däribland gällande internationella embargo. Försvarsindustrierna skall tillhandahålla en kontinuerligt uppdaterad förteckning med destinationer som inte är berättigade till export enligt parternas internationella förpliktelser.

De försvarsindustrier som är inblandade i särskilt samarbete enligt ett annex skall inlämna information om sina exportförsäljningsplaner till exportlicensierande myndighet i respektive land. Dessa granskar därpå planerna i enlighet med gällande nationell lagstiftning. En samstämmighet skall uppnås som sedan kan tjäna som vägledning för försvarsindustrierna.

Parterna förbinder sig att inte utfärda exportlicenser för export av en produkt som omfattas av avtalet till en icke-part såvida destinationen inte har godkänts av alla berörda parter. Ett konsultationsförfarande blir vidare aktuellt vid en reexportsituation från ett mottagarland utanför avtalskretsen.

Parterna förbinder sig att utverka slutanvändargarantier för export av produkter som omfattas av avtalet till tillåtna destinationer. Projektlicenser skall kunna användas som underlättar transfereringar av materiel mellan länderna. En förutsättning för detta är att produkten ifråga omfattas av ett av parterna ingånget annex. Även ifråga om exportkontroller skall konsultationer mellan parterna ske vid behov.

Industriell kompensation

I artiklarna 4.1 – 4.1.3 behandlas s.k. offsetfrågor (motköp). I avtalet benämns detta industriell kompensation. Parterna har överenskommit att eftersträva åtgärder för att ersätta nuvarande krav på kompensation i syfte att istället uppnå en långsiktig balans i försvarsrelaterade leveranser mellan parterna. Dessa åtgärder skall avtalas enskilt med iakttagande av principen att varje land skall avstå från att begära industriell kompensation för upphandling av produkter från en annan part som omfattas av avtalet. Varje land skall årligen avge en redovisning över leveranser. En utvärdering av detta skall göras vart femte år.

Enligt artikel 5 i avtalet skall alla produkter och relaterad teknologi som omfattas av avtalet och som av en part krävt skydd för obehörigt röjande, betraktas som hemligstämplade och hanteras enligt parternas nationella lagar och förordningar.

Betalningsskyldighet

Parterna skall enligt artikel 6 i avtalet inte vara betalningsskyldiga för eventuella anspråk till följd av vägledning eller åtgärder som avses i vissa delar av avtalet om exportkontroll.

Konsultationsförfarande

En konsultationsgrupp på regeringsnivå skall enligt artiklarna 7.1 – 7.3 inrättas för ändamålen med detta avtal. Gruppen skall ha ansvaret för att avtalet fungerar effektivt och främjar dess mål. Varje part skall utse en representant som nationell kontaktperson som samordnar konsultationsgruppens dagliga funktioner. Konsultationer skall äga rum så snart en part begär det.

Annex

I artiklarna 8.1 – 8.3 i avtalet har angetts att annex kan avtalas mellan två eller flera parter som har företag, industrier eller andra juridiska personer med tillgångar inom sina territorier som deltar i en fusion eller ett samarbetsprojekt. Dessa parter kan bjuda in andra parter att delta i förhandlingar för att ansluta sig till ett annex. Ett annex skall minst innehålla deltagande parter, försvarsindustriella enheter och produkter. Annexen utgör en del av avtalet.

Ändringar

Enligt artiklarna 9.1 – 9.2 i avtalet kan parterna genom enhälligt beslut ändra avtalet och annex till avtalet.

Tvister

Tvister angående tolkningen och implementeringen av avtalet skall enligt artikel 10 lösas av konsultationer i konsultationsgruppen.

Uppsägning

Uppsägning av avtalet och annex skall enligt artikel 11 ske genom gemensamt beslut. Ett sådant beslut skall följa av omedelbara konsultationer där man enas sinsemellan om de åtgärder som krävs för att hantera följderna av uppsägningen på mest ekonomiska och rättvisa sätt.

Avtalet skall sedan upphöra på ett datum som avtalas gemensamt av parterna. Prop. 2001/02:10

Slutbestämmelser

Enligt artiklarna 12.1 – 12.5 i avtalet skall avtalet med annex ratificeras, godkännas eller antas efter vad nationell lagstiftning kan kräva. Norges regering är depositarie för avtalet.

Avtalet och annex träder i kraft för en part trettio dagar efter det att depositarien mottagit det sista ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet.

Annex

I annexet till avtalet benämnt Annex 1 tas upp deltagande parter, de försvarsindustriella enheter som ammunitionsföretaget NAMMO AS har i länderna och vilka produkter som avses.

15.3.3 Godkännande av avtal

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner avtalet den 9 juni 2001 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om stöd för industrisamarbete inom försvarsmaterielområdet (se bilaga 1).

Skälen för regeringens förslag: Vad regeringen anförde i propositionen (prop. 2000/01:49) Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin kan i allt väsentligt också gälla som skäl för godkännande av det nu ifrågavarande avtalet.

Regeringen har vid flera tidigare tillfällen för riksdagen framhållit den stora betydelsen av ökat internationellt samarbete för den framtida materielförsörjningen till det svenska försvaret.

Det avtal som nu förhandlats fram ger en grund för omstrukturering och samverkan mellan de nordiska länderna och försvarsindustrierna i dem. Sammanfattningsvis anser regeringen att avtalet främjar vitala svenska säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Leveranssäkerhet

Regeringen bedömer, i likhet med vad regeringen anförde i prop. 2000/01:49 (sexnationsavtalet), att det nordiska avtalet väsentligt förbättrar förutsättningarna för att trygga materielförsörjningen, såväl i fred som i kris eller krig. Det är både önskvärt och nödvändigt att våra materielförsörjningsbehov tryggas genom internationellt samarbete med vilka vi övrigt har nära samarbete. Regeringen bedömer att avtalet avsevärt underlättar tillskapandet av sådana ömsesidiga beroenden och ger därmed förbättrade möjligheter för Sverige att kunna anskaffa nödvändig försvarsmateriel även i ett läge som kräver snabb resursuppbyggnad. Avtalet innehåller åtaganden om leveranssäkerhet

under fredstid, kris och krig. I avtalet har hänsyn tagits till Sveriges säkerhetspolitiska linje såsom den har definierats av riksdagen. Prop. 2001/02:10

Exportkontroll

I fråga om exportkontrollen innehåller det nordiska avtalet en lösning liknande den som Sverige bidragit till att utforma tillsammans med Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland i det ovan nämnda sexnationsavtalet som godkänts av riksdagen. Det viktigaste i denna lösning utgörs av överenskommelsen att konsultera med varandra och finna en gemensam syn på tänkta exportmarknader, samtidigt som tillståndsgivningen, med bibehållande av nationella regler och kontroller, strömlinjeformas. Vid beviljande av exportlicenser till icke-part skall avtalsländerna följa internationella förpliktelser och åtaganden, bl.a. begränsningar av vapenexport som införts av FN:s säkerhetsråd, EU eller OSSE. Industrin skall tillhandahållas en förteckning med destinationer som inte är berättigade till export på grund av avtalsländernas internationella förpliktelser och gällande embargon. Länderna är överens om att inte utfärda exportlicenser för produkter som omfattas av avtalet till icke-part, såvida inte destinationen har godkänts av samtliga berörda parter. Projektlicenser skall kunna användas som underlättar transfereringar av materiel mellan länderna. För varje export till tredje land skall slutanvändarintyg alltid inhämtas.

Regeringen bedömer att det nordiska avtalet i denna del bl.a. förbättrar ländernas möjligheter att mellan sig överföra försvarsmateriel. Därmed uppnås ett av syftena med avtalet, nämligen att underlätta en kostnadsbesparande omstrukturering av de nordiska försvarsindustrierna med en åtföljande rationellare materielförsörjning. Vidare bidrar avtalet till att säkerställa att export av produkter som framställs enligt detta avtal hanteras på ett konsekvent och likartat sätt. Sammanfattningsvis har regeringen funnit att den överenskommelse som nåtts på exportkontrollområdet i alla delar är förenlig med lagen (1992:1300) om krigsmateriel och av övriga delar av det svenska regelverket för exportkontroll.

Övrigt

I avtalet har också frågor tagits upp om s.k. offset (motköp). I avtalet har detta benämnts industriell kompensation. Länderna har kommit överens om att eftersträva åtgärder för att ersätta nuvarande krav på kompensation i syfte att istället uppnå en långsiktig balans i försvarsrelaterade leveranser mellan länderna. Dessa åtgärder skall avtalas enskilt med iakttagande av principen att varje part skall avstå från att begära industriell kompensation för upphandling av produkter från en annan part som omfattas av avtalet. Varje land skall årligen avge en redovisning över leveranser. En utvärdering av detta skall göras vart femte år.

Regeringen bedömer att även lösningen av denna fråga kommer att underlätta för länderna att omstrukturera försvarsindustrin.

Regeringen bedömer slutligen att hela avtalet är ett mycket viktigt led i det nordiska försvarssamarbetet och ger starka, likvärdiga och ömsesidiga åtaganden på de tre områden som avtalet omfattar. Avtalet lägger en god grund för bibehållandet av viktig försvarsindustriell kapacitet i de nordiska länderna. Regeringen anser att avtalet är av sådan vikt att det skall underställas riksdagen för godkännande. Normalt behöver annexen till avtal inte fordra sådant godkännande. Detta är enligt regeringen fallet med det här aktuella annexet.

Kostnader

Regeringen anser att sådana kostnader som ramavtalet kan medföra för myndigheterna under Utrikes- och Försvarsdepartementen skall rymmas inom de beslutade ramarna för femte och sjätte utgiftsområdena.

16 Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-stridsmedel)

Regeringens bedömning: Nukleära, biologiska och kemiska vapen (NBC-stridsmedel) fortsätter att utgöra en viktig del av den hotbild som ligger till grund för det militära försvarets utveckling.

Det är angeläget att Sverige har en tillräcklig kompetens inom NBC-området både för internationell medverkan och för den nationella säkerheten. Ett fördjupat samarbete mellan ansvariga myndigheter samt ökade utbildnings- och övningsmöjligheter är nödvändigt för att ytterligare förbättra beredskapen mot NBC-händelser.

De hot av NBC-karaktär som i första hand bör vara dimensionerande för det militära försvaret är de som härrör dels från Sveriges deltagande i internationella operationer, dels från insatsorganisationens behov av att kunna hantera hotet från NBC-stridsmedel.

Den av Försvarsmakten inledda förstärkningen av underrättelsekapaciteten avseende NBC-stridsmedel bör fullföljas.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Gränsöverskridande sårbarhet - gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC-stridsmedel) på senare år kommit att spela en mer framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. I rapporten pekade beredningen även på ett antal skäl till detta, främst riskerna för spridning av sådana stridsmedel till fler stater och de problem och svårigheter som det internationella arbetet med rustningsbegränsning och nedrustning har mött. Vidare pekar beredningen på den snabba teknikutvecklingen och dess inverkan på möjligheten att utveckla nya typer av NBC-stridsmedel.

Regeringen har tidigare, bl.a. i Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30), konstaterat att NBC-aspekter bör ges ökad uppmärksamhet i svensk försvarsplanering. Regeringen delar i stort Försvarsberedningens bedömningar rörande NBC-hotet, men vill understryka att dessa förhållanden inte innebär något omedelbart NBC-hot mot Sverige. Vad gäller frågan om NBC-hot i samband med deltagande i internationella fredsfrämjande operationer är bilden inte lika tydlig, och såväl hot härrörande från olyckor som från avsiktlig användning av NBC-stridsmedel måste uppmärksammas. Regeringen gjorde i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) också bedömningen att ambitionen borde höjas och kunskaperna förbättras när det gäller förberedelser inför eventuella händelser med NBC-stridsmedel särskilt när det gäller sådana som berör flera myndigheter och därmed fordrar samverkan.

Sammantaget bedömer regeringen att de hot av NBC-karaktär som i första hand bör vara dimensionerande för det militära försvaret är de som härrör dels från Sveriges deltagande i internationella operationer, dels

Beredskapen inom NBC-området

Mot bakgrund av detta beslutade regeringen den 21 juni 2000 att tillsätta en arbetsgrupp för att initiera och bedriva samverkan mellan berörda myndigheter inom NBC-området inför freds- och krigstida hot. Arbetsgruppen har hittills presenterat sina första slutsatser i rapporter den 1 mars 2001 och den 14 juni 2001. I den första rapporten redovisas förslag avseende förbättrad expertberedskap inför NBC-händelser. I den andra rapporten redovisas en samlad bedömning av hot och risker avseende NBC-händelser. Med NBC-händelser avser arbetsgruppen insatser eller hot om insats med NBC-stridsmedel eller medvetna utsläpp av nukleära, biologiska eller kemiska substanser som fordrar åtgärder på nationell nivå. Ett oavsiktligt skadligt utsläpp av sådana substanser i såväl fred som i krig kan också betraktas som NBC-händelse om konsekvenserna kräver samordnade åtgärder på nationell nivå. Arbetsgruppen anser att en sådan definition medger att ett brett perspektiv på samhällets mot- och skyddsåtgärder främjas. Den samhällsberedskap som erfordras för fredstida händelser kan och bör utgöra en väsentlig del av basen för åtgärder mot krigsinsatser med NBC-stridsmedel.

Risken för att enskilda eller grupper av aktörer skulle kunna utnyttja NBC-substanser skall inte underskattas. En analys av denna typ av risker måste innefatta bedömningar av tänkbara aktörers drivkrafter ur såväl teknisk som politisk och social aspekt. De återhållande krafterna är i många fall starka men konsekvenserna om ett hot skulle uttalas eller en insats genomföras kan snabbt bli svåröverskådliga och i värsta fall mycket omfattande. Risker vid skadegörelse av lager eller skadegörelse riktat mot transporter av allmänfarliga substanser är inte heller obetydliga. Risken för en NBC-insats från enskilda eller grupper av aktörer måste dock bedömas som förhållandevis låg. Regeringen anser att utvecklingen måste följas noga och att nödvändig beredskap upprätthålls.

Arbetsgruppen har bl.a. granskat tillgången på NBC-expertis som kan tas i anspråk för operativa uppgifter vid NBC-händelser. Arbetsgruppen gör bedömningen att en förbättring av de aktuella expertfunktionernas beredskap med en anslutande utbildnings- och övningsverksamhet är den enskilda åtgärd som snabbast och till lägst kostnad leder till förbättrad allmän beredskap mot NBC-händelser. Motiven bakom denna slutsats är främst förhållandet att expertis inom området i allmänhet återfinns vid myndigheter och organisationer utan eget operativt ansvar eller anknytande beredskap. Med utbildnings- och övningsverksamhet åsyftas i första hand utbildning av ämnesexperterna i operativ verksamhet. NBC-händelser kan förutsättas inträffa mycket överraskande. Återkommande övningar där experter och operativt ansvariga tränas att samverka bedöms vara en förutsättning för att en god beredskap skall kunna upprätthållas.

Regeringen delar arbetsgruppens uppfattning och har i budgetpropositionen för 2002 föreslagit att inom ramen för befintliga

anslag avsätta särskilda medel för att förbättra ansvariga myndigheters förmåga att samordnat hantera NBC-händelser. Regeringen anser också att arbetsgruppen bör fortsätta att utveckla och förbättra beredskapen mot NBC-händelser enligt tidigare fattat regeringsbeslut. En uppföljning bör göras av vilken effekt avsatta medel får för förmåga och beredskap.

Den militära förmågan

Den av Försvarsmakten inledda förstärkningen av underrättelsekapaciteten avseende NBC-stridsmedel bör fullföljas.

Arbetet med att bygga upp en enhet för NBC-skydd, benämnd "NBC-kompani 04", som skall vara färdigutvecklad 2004 bör också fullföljas. Enheten skall ha förmåga att indikera och identifiera NBC-stridsmedel, sanera, desarmera laddningar med B- och C-stridsmedel samt omhänderta NBC-skadade. Avsikten är att i framtiden ha tillgång till särskilt utbildade och utrustade enheter som snabbt kan sättas in där ett behov uppstår. Vid den fortsatta utvecklingen av denna insatsstyrka bör internationella erfarenheter av liknande enheter tillvaratas. Regeringen anser också att det bör övervägas om insatsstyrkan eller delar av den också skulle kunna utgöra en resurs för det civila samhället. Allmänt bör Försvarsmaktens NBC-skyddsresurser vid en NBC-händelse kunna utnyttjas inom ramen för uppgiften stöd till samhället.

Sedan tidigare har NBC-förmågan hos de förband som skickats utomlands för att delta i internationella fredsbevarande operationer uppmärksammas. Personalen i dessa förband har således fått särskild utbildning i NBC-skydd och försetts med lämplig skyddsutrustning för sina uppdrag. Ambitionerna i samband med internationella operationer måste vara att svenska förband skall klara samma påfrestningar som de förband från andra nationer med vilka de samverkar. Detta innebär i praktiken att NBC-skyddet skall vara interoperabelt med Natos och att Natos normer för NBC-förmågan skall gälla även för de svenska förbanden. Kraven som ställs inom planerings- och översynsprocessen (PARP) avseende NBC är uppfyllda under 2001 för förbanden som är upptagna i styrkeregistren. Regeringen understryker vikten av ett fortsatt kontinuerligt utbyte av kunskaper och erfarenheter med andra nationer i NBC-skyddsfrågor.

När det gäller den nationella försvarsförmågan ter sig ett heltäckande och likformigt NBC-skydd för alla förband inte motiverat. Samtidigt måste det inom Försvarsmakten finnas resurser och kompetens att möta och i görligaste mån lindra verkningarna av åtminstone B- och C-angrepp, som kan inträffa i samband med en väpnad konflikt. Försvarsmakten bör i grundberedskap ha förmåga att lindra verkningarna vid NBC-insats, medan skyddsnivån hos förbanden i insatsorganisationen bör medge att uppgiften kan lösas i B- och C-miljö. Förmåga bör finnas till N- och C-indikering, och i takt med att teknikutvecklingen så medger bör B-indikeringsförmåga och B-identifieringsförmåga tillföras, liksom förmåga att på avstånd indikera sådana stridsmedel.

Regeringen anser att det är fortsatt angeläget att Sverige har en tillräcklig kompetens inom NBC-området både för medverkan i internationella operationer och för den nationella säkerheten. Den tekniska utvecklingen inom området sker delvis i ett högt tempo och skapar fortlöpande förutsättningar för utveckling av nya och än mer farliga ämnen. Den mångfacetterade hotbilden avseende NBC-händelser, i kombination med sådana händelsers politiska vikt, gör det synnerligen angeläget att potentiella NBC-händelser kan utvärderas snabbt och korrekt.

Identifiering av misstänkta NBC-stridsmedel är som grund för riskvärdering dessutom nödvändig för att adekvata skyddsåtgärder skall kunna vidtas utan dröjsmål. Tidskraven är höga särskilt vid kemisk kontaminering. Det är därför önskvärt att redan i fält kunna avgöra vilken kategori av substans det gäller liksom att kunna genomföra en noggrannare laboratorieanalys.

Vad gäller laboratorieresurser har Statens smittskyddsinstitut möjlighet att hantera humana kliniska biologiska prover och har tillgång till ett säkerhetslaboratorium för arbete med extremt farliga virus. Statens veterinärmedicinska anstalt kan hantera prover från djur. Totalförsvarets forskningsinstitut har kapacitet att ta hand om radioaktiva, kemiska prover och biologiska prover, främst miljöprover. För prover som kan innehålla vilka skadliga ämnen som helst finns ingen tillfredsställande förmåga. Totalförsvarets forskningsinstitut eftersträvar därför att bygga upp en sådan kapacitet. Regeringen anser liksom Forsvarsberedningen att det är viktigt att sådan kapacitet tillskapas.

Internationella nedrustningssträvanden, konventionsstöd

Regeringen anser att hoten om spridning och användning av massförstörelsevapen är ett globalt problem som omfattar åtgärder inom flera områden och sektorer. De internationella avtal om rustningskontroll som finns inom området är av stor betydelse. Att avtalen fortlöpande stärks och att genomförande och efterlevnad kontrolleras och verifieras är mycket viktigt. De internationella exportkontrollregimer som kompletterar avtalen och vars arbete syftar till att kontrollera handeln med vissa nyckelkomponenter är också betydelsefulla.

Sverige har sedan många år spelat en framträdande roll i de multilaterala förhandlingarna om rustningsbegränsning och nedrustning. Regeringen anser att det är viktigt att Sverige även fortsättningsvis på olika sätt bidrar till detta arbete. Det finns flera områden där svenska insatser kan vara av reell betydelse för att motverka riskerna för spridning av massförstörelsevapen till flera stater. Ett vidareutvecklat samarbete med Ryssland bilateralt eller multilateralt inom EU:s ram för att stödja omställningen till civil verksamhet i ryska forskningscentra med anknytning till NBC-vapen är ett sådant område. Bidrag till utvecklingen av metoder för verifikation av internationella avtal är också betydelsefullt.

Ansträngningarna att stärka konventionerna mot B- och C-vapen, att påskynda den faktiska nedrustningen samt att försöka uppnå större transparens bör prioriteras. Inom C-området finns mekanismerna i

huvudsak på plats, men snabba framsteg hindras såväl av knapphet på resurser som av principiella betänkligheter hos många stater, särskilt i tredje världen. Förhandlingarna om en kontrollregim för B- och toxinvapenkonventionen har i och med den amerikanska vägran att ställa sig bakom de uppnådda förhandlingsresultaten med ett utkast till verifikationsprotokoll på ett tydligt sätt visat att mycket arbete återstår. Även om ansvaret härvidlag främst åvilar Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) förutser regeringen att krav och önskemål kommer att ställas på medverkan från flera totalförsvarsmyndigheter.

En fråga som kommer att behöva lösas är huruvida Sverige skall ha ambitionen att, på samma sätt som inom de nukleära och kemiska områdena, etablera ett internationellt ackrediterat laboratorium för kontroll och verifikation inom B-området. Ett förslag i denna riktning föreligger redan. Svensk B-skyddsforskning är av god internationell standard och ligger långt framme när det gäller utveckling av metoder för identifiering. Att uppnå status som ackrediterat laboratorium för FN och BTWC kräver emellertid omfattande förberedelser. Det är därför angeläget att villkor och kostnader samt finansiering för en sådan kapacitet snarast klarläggs. Detta inkluderar en undersökning av förutsättningarna för internationellt samarbete.

Risken för spridning av kunskap och teknologi från de tidigare ryska programmen för massförstörelsevapen får fortfarande anses relativt stor. En vidareutvecklad dialog mellan Sverige och Ryssland på detta område är därför av stor vikt.

I samband med uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga bör också en samordnad syn på NBC-skyddsfrågorna utvecklas. Nato har sedan maj 2000 ett centrum för massförstörelsevapen i Bryssel, med uppgift att koordinera alliansens aktiviteter på NBC-området och främja konsultationer i frågor rörande spridning, rustningskontroll och nedrustning. Det bör övervägas om en motsvarande grupp inom EU skall inrättas inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. En sådan grupp skulle också kunna främja samverkan inom EU vad gäller NBC-skyddsforskningen och vidareutveckla EU:s gemensamma strategi för stöd till nedrustningsprocessen i Ryssland.

17 Underrättelseverksamhet

Regeringens bedömning: Sveriges behov av en väl fungerande, effektiv och samordnad underrättelseverksamhet har ökat.

Sverige behöver en underrättelseverksamhet som mer än tidigare är inriktad mot en vidgad säkerhetspolitisk hotbild.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Den första etappen av det förra försvarsbeslutet innebar ett krav på att totalförsvarets krigsduglighet skall anpassas till förändringar i omvärlden såväl i det korta militärstrategiska som i det längre säkerhetspolitiska perspektivet (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:UFöU1 och 1995/96:FöUI samt rskr. 1995/96:44-46.).

I propositionen framförde regeringen att det var angeläget att vidta åtgärder för att säkerställa att förmågan till anpassning kommer att utnyttjas, om det skulle behövas. Detta borde ske genom särskilda insatser inom underrättelseområdet och inom forskningen för att säkerställa att aktuellt beslutsunderlag finns tillgängligt och genom att skapa organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå. Försvarsutskottet ansåg det motiverat med en översyn av underrättelsetjänsten för att därmed säkerställa att den ges en sådan ledning och utformning som svarar mot de särskilda behov som inriktningen av totalförsvaret erfordrar.

I försvarsbeslutets andra etapp förklarade regeringen att en översyn av underrättelsetjänsten var motiverad även av andra skäl. Bland annat anfördes att omvälvningarna i den internationella miljön innebar att behovet av underrättelser om de nya hot som behandlas inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet borde uppmärksammas (prop. 1996/97:4). I propositionen förutskickade regeringen den utredning av underrättelsetjänsten som tillsattes i januari 1997 (Underrättelsekommittén).

Underrättelsekommittén konstaterade i mars 1999 i sitt betänkande Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37) att förändringen i den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden har påverkat den militära underrättelsetjänsten under senare år. Även om risken för storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsen har inte konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Nya säkerhetshot har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet. Härtill kommer risk för spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska och kulturella konflikter m.m.

Ansvar för åtgärder mot nya säkerhetshot, som inte bedöms utgöra någon direkt fara för landet, ligger emellertid på olika civila statliga och kommunala myndigheter. Den militära underrättelsetjänsten bör emellertid inom ramen för sitt uppdrag, kunna stödja dessa myndigheter

med inhämtning och analys av information i särskilda fall. De ökade satsningarna på internationella fredsfrämjande insatser ställer också krav på underrättelseinformation. Försvarsmakten skall ha förmåga till anpassning till förändringar i omvärldsläget vilket ställer delvis nya krav på den militära underrättelsetjänstens förmåga att upptäcka indikationer på sådana förändringar.

Enligt Underrättelsekommittén har en tyngdpunktsförskjutning skett

–från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion,

–från heltäckande operativ och taktisk militär förvarning,

–mot strategiska underrättelser,

–mot icke-militära underrättelser,

–mot mer selektiv uppföljning av militär verksamhet i närområdet,

–mot förändrade inhämtningsmetoder och

–mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

En utgångspunkt är emellertid enligt Underrättelsekommittén att underrättelsetjänsten även fortsättningsvis skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvar mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet.

Underrättelsekommittén lämnade i sitt betänkande förslag avseende lagreglering av den militära underrättelseverksamheten, grundprinciperna för underrättelsetjänsten samt insynen i och kontrollen av den militära underrättelsetjänsten. Underrättelsekommittén föreslog vidare inrättandet av en samordningsfunktion för underrättelsefrågor i Regeringskansliet.

På grundval av kommitténs förslag stiftade riksdagen våren 2000 lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, i vilken försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter och arbetsformer regleras.

Lagen anger att försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Lagen anger även att regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. I anslutning till lagen har regeringen beslutat förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. Författningsregleringen är ett led i en strävan att så långt det är möjligt öppet redovisa verksamheten hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

I enlighet med kommitténs förslag har vidare i Regeringskansliet inrättats en samordnande funktion för kontinuerlig inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten genom etablerandet av en styrgrupp för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor. I styrgruppen ingår en departementsöverskridande sammansättning av representanter på statssekreterarnivå samt överbefälhavaren och cheferna för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen. Styrgruppen stöds av ett sekretariat inom Regeringskansliet.

Sekretariatet har till uppgift att löpande följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlaget samt att

bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen. Sekretariatet skall verka för att ett regelbundet samråd äger rum mellan underrättelsetjänsterna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet skall informera Försvarets underrättelsenämnd om sin verksamhet när det gäller frågor som rör försvarsunderrättelseverksamheten. Sekretariatet började arbeta i september 2000 och är fortfarande under uppbyggnad. Styrgruppen har sammanträtt regelbundet och diskuterat verksamhetens vidare inriktning.

I det följande redovisar regeringen sin syn på några viktiga frågor som rör underrättelsetjänsten. I slutet på kapitlet tar regeringen upp några nya krav på underrättelseverksamheten som utvecklingen har fört med sig.

Försvarsunderrättelsetjänsternas uppgifter rörande yttre militära hot

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

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

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

Även i fredstid måste ett kunnande upprätthållas vad avser analys och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa vidmakthållas och utvecklas. Det är av stor vikt att kontinuitet upprätthålls i verksamheten.

Frånvaron av ett invasionshot inom överskådlig tid, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga, har varit ett element i översynen av frågan om underrättelsetjänstens uppgifter. En av utgångspunkterna har varit att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap, som Försvarmakten skall upprätthålla för försvaret mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet.

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

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att kunna uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar. I det kortare perspektivet ställer detta mycket höga krav på en kontinuerlig uppföljning och grundberedskap inom underrättelsetjänsten.

Därutöver har underrättelsetjänsten att förvarna om sådana förändringar i omvärldsläget, som bör föranleda beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv. Detta kräver ett långsiktigt och metodiskt arbete. Det ställs stora krav på en bred säkerhetspolitisk analysförmåga för att ett sådant beslutsunderlag skall skapas. En rad faktorer måste beaktas som inte faller under ett rent militärt perspektiv, såsom politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet och allmänna sociala förhållanden. En varierad mångfald av underrättelseinformation och organ framstår därvid som viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av indikationer, som kan föranleda ett anpassningsbeslut.

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

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

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

Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten

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

Krav ställs på att underrättelsetjänsten kan inhämta och bearbeta material samt delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden i ett vidare geografiskt sammanhang än tidigare. Vidare krävs att information kan lämnas som stöd för insatsstyrkornas säkerhet

och operationer i operationsområdet. Underrättelsefunktionen är en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter, för kontroll över bevakningsområdet och för att kunna leda lokala förhandlingar.

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

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

I Sveriges engagemang för en stärkt krishanteringsförmåga inom EU ingår även att förbättra underrättelseförmågan vid internationella insatser. En stärkt underrättelsetjänst inför och under en operation är väsentlig för att förbättra beslutsförmågan också för svensk del vid internationella krishanteringsuppgifter.

En särskild uppgift inom ramen för stärkande av EU:s krishanteringsförmåga gäller bidrag till en gemensam europeisk förmåga på strategisk nivå inom underrättelseverksamhet och ett stärkt europeiskt underrättelsesamarbete.

Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslutade medlemsstaterna att fastställa kollektiva resursmål, bl.a. vad gäller underrättelseverksamhet i samband med krishantering, som skall vara uppfyllda till 2003. Beträffande underrättelsetjänst erbjuder medlemsstaterna vid rådets möte i Nice december 2000 ett antal resurser som kan bidra till unionens förmåga till analys och lägesuppföljning.

Medlemsstaterna har dock konstaterat att det krävs stora ansträngningar för att man i framtiden skall kunna förfoga över bättre strategiska underrättelser.

Det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänsten

Den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att samhället behöver kunna möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar. Nationellt skall vi kunna möta militära och andra hot som direkt berör Sverige. Vi skall också förebygga och kunna hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det kan gälla bl.a. gränsöverskridande brottslighet och terrorism, ekonomiska och finansiella kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, etniska och religiösa konflikter samt den sårbarhet som den tekniska utvecklingen och informationstekniken medför. De hot mot säkerheten som avses måste dock ha en viss dignitet och beröra

samhälleliga funktioner. Däremot bör inte försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

Det krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärssektoriella hot. Även underrättelsetjänsten har en uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta får konsekvenser för såväl civil som militär underrättelsetjänst.

Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsetjänsten skall kunna samverka med andra myndigheter. Enligt 4 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelsetjänst får försvarsunderrättelseverksamheten dock inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens eller andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Samordning och inriktning

Som framgår har det internationella säkerhetssamarbetet, anpassningsprincipen och den bredare hotbilden, skapat ett behov av att statsmakterna stärker samordningen inom underrättelseverksamheten.

Tidskraven har skärpts vilket ställer ökade krav på snabbhet och bred delgivning. Nära kontakter mellan användare och producenter är samtidigt en förutsättning för relevans i underrättelseverksamheten.

Som nämndes i inledningen har en samordnande funktion inrättats i Regeringskansliet för kontinuerlig inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten.

Ytterligare processer för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation krävs för att det skall föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag. Det är av avgörande betydelse för att nå ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kan ges en detaljerad utformning i ett samråd med samtliga underrättelseorgan. En fortlöpande dialog behöver upprätthållas mellan militära och civila underrättelseorgan för att ge bästa möjliga underlag för bedömning av den vidgade hotbild som skisserats.

Nya krav på underrättelseverksamheten

Regeringen delar Underrättelsekommitténs beskrivning av den tyngdpunktsförskjutning som skett inom verksamheten. I det följande pekar regeringen på några viktiga inslag i denna utveckling.

Den militära underrättelsetjänsten utvecklas mot att kunna möta anpassningsprincipens krav på att ge tidig förvarning och för att skapa förutsättningar för en operativ förmåga hos de militära förbanden.

Det nya insatsförsvaret ställer ändrade krav på underrättelseverksamheten.

Därutöver skall analysen av mer globala trender som kan få effekter mot landet och har säkerhetspolitisk relevans utvecklas. Analys av utvecklingen mot alternativa krigföringsmetoder, inklusive s.k.

asymmetrisk krigföring och terrorism skall utvecklas. Kompetens skall finnas för att bedöma hot- och risker riktade mot samhällsviktig infrastruktur, inklusive risken för s.k. informationsoperationer.

Utvecklingen när det gäller massförstörelsevapen och dess vapenbärare har fortsatt hög aktualitet. Inom den vidgade hotbilden utgör den organiserade brottsligheten ett viktigt område.

Sverige bidrar till utvecklingen av underrättelsefunktionerna inom ramen för de internationella organisationernas krishanteringsförmåga i syfte att säkerställa en samlad förmåga samt att svenska intressen tillgodoses. Försvarsunderrättelsemyndigheterna bör därför bl.a. fortsätta utveckla förmågan att inhämta och analysera underrättelser inför och i samband med internationella insatser. Svenskt engagemang bidrar till att EU:s krishanteringsförmåga vad avser den strategiska underrättelsefunktionen utvecklas.

Processer utvecklas för en mer effektiv inriktning av underrättelsetjänsternas verksamhet i syfte att skapa ökad relevans för statsmakternas behov samt för att säkerställa att beslutsunderlag om olika handlingsalternativ föreligger för regeringen.

Samarbetet och samordningen stärks mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamhet och andra myndigheter i syfte att utveckla förmågan att hantera en bredare hotbild och att stödja internationella insatser.

Personalförsörjningen breddas och kompetensutvecklingen stärks inom underrättelseverksamheten bl.a. genom att förutsättningarna för en samordnad högre underrättelseutbildning studeras.

Engelsk version

AGREEMENT

Between

THE KINGDOM OF DENMARK

THE REPUBLIC OF FINLAND

THE KINGDOM OF NORWAY AND

THE KINGDOM OF SWEDEN

Concerning Support for

Industry Cooperation

in the Defence Materiel Area

PREAMBLE

The Government of the Kingdom of Denmark
The Government of the Republic of Finland
The Government of the Kingdom of Norway and
The Government of the Kingdom of Sweden,

(hereinafter referred to as the "Parties")

Recalling the Nordic Framework Agreement, signed 7 November 2000 stating that the Parties will strive for increased cooperation within the field of defence equipment, to gain economic, technological and/or industrial advantages for the participating nations,

Recalling that Ministers of Defence of the Parties have expressed their wish to see further development of a Nordic defence industry, improving its competitiveness in the Nordic market and in the international market,

and recognising that, where possible, a restructuring of production activities should be based on the concept of industrial Centres of Excellence and mutual interdependence;

Acknowledging that any activity undertaken under this Agreement shall be compatible with the EU membership of Denmark, Finland and Sweden as well as with Norway's membership of the EEA and the membership of Denmark and Norway of NATO, and the obligations and commitments resulting from such membership;

Taking into account that interdependence within the field of defence materiel is growing as a consequence of mergers in the defence industry; and that various arrangements to this effect have been concluded regionally and globally, also between defence industry entities in the Nordic countries;

Wishing to create the political and legal framework necessary to facilitate industrial operations in order to promote more competitive and robust Nordic defence industries;

Acknowledging the advantages of maintaining a strong Nordic defence industry, and the importance, from a security of supply perspective, of supporting a sufficient level of purchases for national defence forces of the Parties from these industries as home market suppliers;

Wishing to apply procedures relating to security clearances, transmission of classified information and visits, as laid out in existing security arrangements, with a view to facilitating industrial cooperation without undermining the security of classified information;

Desiring to simplify Transfers of Defence Materiel and related Services between them and wishing to ensure that exports of equipment produced in cooperation between them will be managed responsibly in accordance with Parties' international obligations and commitments in the export control area, especially the criteria of the European Union Code of Conduct on Arms Exports adopted by the EU Council of Ministers on June 8, 1998 and also adhered to by Norway which should be regarded as the minimum for the management of, and restraint in, conventional arms transfers;

Emphasizing that restructuring in the field of defence production must take account of the imperative of ensuring the Parties' security of supply, and a fair and efficient distribution and maintenance of strategically important assets;

Recalling the Parties' need to safeguard the supply of defence materiel to national defence forces in times of peace, crisis or war and taking into account each Party's other international commitments;

Recognizing that a closer industrial cooperation in the defence materiel area should be supported by a more flexible approach to applying national industrial compensation requirements; Prop. 2001/02:10
Bilaga 1

Taking into account the relevant bilateral agreements concluded between the Parties concerning the security of supply;

Have agreed as follows:

SECTION 1. DEFINITIONS

1. For the purpose of this Agreement:

a.) “Defence industrial entity” means all corporate, industrial or other legal entities having assets located within the territories of two or more of the Parties, producing or supplying defence materiel and related services and identified in an Annex to this Agreement;

b.) “Products covered by this Agreement” means all defence materiel subject to export controls by any of the Parties and manufactured within the territories of the Parties by an industrial entity identified in an Annex to this Agreement.

c.) “Annex Participants” means those Parties that have concluded an Annex.

SECTION 2. SECURITY OF SUPPLY

2.1. The Parties undertake to ensure the supply of the products covered by this Agreement in times of peace, crisis and war for use by national military forces. To this end Annex Participants commit themselves to the supply of defence materiel to the other participants of that Annex, as specified in this section.

2.2. In order to implement paragraph 2.1, each Annex Participant will take measures as defined in paragraphs 2.3-2.7 to promote cooperation amongst the participants of that Annex on supply of the products covered by that Annex, with the aim of ensuring the adequacy of national military preparedness in this respect.

2.3. The Parties may wish that certain defence industrial entities retain an emergency and/or surge capacity for increased supply of products covered by this Agreement in times of crisis or war. The Parties concerned will meet the extra cost of maintaining this capacity. The arrangements for this will be set out in the contracts between the relevant defence industrial entities and the Party (ies) involved.

2.4. The Parties recognise that prioritisation of supplies of the products covered by this Agreement will normally take place according to schedules negotiated under standard commercial practices. In the case of a crisis or war involving one or more of the Annex Participants, the other

Annex Participants will actively facilitate timely delivery according to the schedules concluded with relevant defence industrial entities located in their own national territory. With due regard to international commitments or comparable national considerations, Annex Participants undertake to provide for or assist in transportation.

2.5. If an Annex Participant or Participants request(s) products covered by that Annex in the event of a crisis or war, the Annex Participants will immediately, in a spirit of cooperation, consult with each other at the appropriate level, as further described in section 2.8-2.9, in order to ensure that the requesting Annex Participant or Participants shall:

2.5.1. Receive priority in the ordering, or reallocation of supply, of products covered by that Annex. This may entail amending existing contracts. To the extent that such amendments give rise to additional costs for other Annex Participants or the relevant defence industrial entities, fair and reasonable costs must be met by the requesting Annex Participant or Participants.

2.5.2. Acquire products covered by that Annex from another Annex Participant's own stocks, based on reimbursement and/or replacement in kind, with due regard to that Party's international commitments or comparable national considerations.

2.6. Conditions for transfer or loan of products covered by an Annex between Annex Participants from their own stocks, will be the subject of governmental arrangement. For this purpose, the Annex Participants will as far as possible utilize existing bilateral and multilateral arrangements. In using such instruments the providing Annex Participants will deploy their best efforts to

2.6.1. Ensure that the products covered by the Annex are made available in time to enable the requesting Annex Participant to deal with situations relating to national security.

2.6.2. Supply the products covered by the Annex on fair and reasonable terms.

2.6.3. Ensure that the products covered by the Annex are in a serviceable condition. However, the providing Annex Participants will make no warranty or guarantee regarding performance for a particular purpose or use.

2.7. In a situation which requires increased military preparedness, the Annex Participants will consult with each other at the appropriate level in order to reach an agreement on how to manage priorities of supply for the products covered by the Annex.

2.8. In times of crisis or war affecting one or more of the Parties, Annex Participants will immediately consult together to solve potential problems regarding the supply of products covered by that Annex for

their own military forces. Any necessary arrangements concerning for instance transportation or financial compensation necessary to fulfil commitments undertaken under section 2.4-2.6 should be agreed expeditiously.

2.9. In all other circumstances, the Parties as well as the relevant defence industrial entities within the Parties' territories will follow standard commercial procedures and practices, as well as abiding by any regulations pertaining thereto.

SECTION 3. EXPORT CONTROL

3.1. Export control legislation and regulations of the Parties are not amended by the present Agreement. Exports to a non-party of products covered by this Agreement, shall be governed by the laws and regulations of the Party issuing the export license.

3.2. The Parties will seek to harmonize, to the extent possible, relevant national classifications of defence equipment for export control purposes, and licensing practices.

3.3.1 In granting export licenses to non-parties, Parties will observe their international obligations and commitments, i.a. restrictions on arms exports imposed by the UN Security Council, the European Union or the OSCE.

3.3.2 The industrial entities shall be provided with a list of destinations not eligible for exports due to Parties' international obligations, updated when necessary.

3.4.1 The defence industrial entities involved in a particular collaboration identified by an Annex, shall submit to the pertinent authority information from their export marketing plans regarding products covered by this Agreement and their possible non-party final destinations. These plans shall be examined in coordination between the respective administrations of the relevant Annex Participants, in accordance with existing legislation and procedures. The consensus thus achieved shall serve as guidance for the defence industrial entities in their marketing activities.

3.4.2 The addition of a non-party destination desired by industry requires consensus between the relevant Annex Participants.

3.4.3 Deletions of non-party final destinations, will be considered by the relevant Annex Participants upon request from any of these. The request to delete a final destination must be based upon a significant negative change in the internal or external situation of the recipient state with respect to the criteria in the EU Code of Conduct for Arms Exports or other national commitments or obligations. Requests shall lead to consultations between the relevant Annex Participants at the appropriate level in order to achieve consensus without delay. The destination in question shall be removed unless consensus is reached on its retention. A

moratorium will apply on exports of the product in question to the destination in question for the duration of the consultation process, if any relevant Annex Participant so requests.

Prop. 2001/02:10
Bilaga 1

3.4.4 All Parties agree not to issue export licenses for export of a product covered by this Agreement to a non-party unless that destination has been agreed by consensus by the relevant Annex Participants.

3.5 All Parties shall undertake to obtain end-user assurances for exports of products covered by this Agreement to permitted non-party destinations, and to exchange views with the relevant Annex Participants if a re-export request is received. If the envisaged re-export destination is not among permitted export destinations, the procedures defined in paragraph 3.4 shall apply to such consultations.

3.6. The transfer between the Parties' territories of parts and technology for uses defined in the annexes, as well as the transfer of complete products covered by this Agreement, shall be simplified by use of a Project Licence which shall have the effect of eliminating the necessity for a separate export licence for each occasion. For transfers under a Project Licence documentation of end user will not be required, in the light of the Parties' undertakings in section 3.3-3.5.

The conditions for granting, withdrawing and cancelling a Project Licence shall be determined by each Party, taking into consideration their obligations under this Agreement.

SECTION 4. INDUSTRIAL COMPENSATION

4.1. The Parties shall seek measures to replace the present compensation requirements with the intention to achieve a long-term balance in defence related supplies between the Parties. These measures shall be agreed separately, and be based on the following principles:

4.1.1. Subject to national or international rules on public procurement, competition, or fair treatment each Party shall refrain from requiring industrial compensation for the procurement of products from another Party, covered by this Agreement.

4.1.2. Each Party shall keep account of supplies from the other Parties, covered by this Agreement, on an annual basis. These accounts shall be gathered into an Annual Compensation Account.

4.1.3. An Evaluation Report on the Compensation balance shall be drawn up every five years.

SECTION 5. DISCLOSURE OF INFORMATION

5.1. Any product and related technology covered by this Agreement, determined by one Party to require protection from unauthorised disclosure, and so designated by means of a security classification, shall

be considered as classified and be handled in accordance with the national laws and regulations of the Parties.

Prop. 2001/02:10
Bilaga 1

SECTION 6. LIABILITIES

6.1. The Parties shall not be held liable for any eventual financial claims as a result of the guidance referred to in Art 3.4.1 or measures referred to in Art 3.4.3 of this Agreement.

6.2. Other rules concerning liabilities on the supply of products covered by this Agreement shall be agreed separately in the Annexes.

SECTION 7. CONSULTATION PROCEDURES

7.1. For the purposes of this Agreement, a Governmental Consultation Group (GCG) will be established.

7.2. It shall be the general responsibility of the GCG to ensure the efficient operation of this Agreement and promote its aims, bearing in mind the long-term viability and interests of the defence industrial entities.

National participation in the work of the GCG may vary as appropriate depending on the reasons for consultation.

Each Party shall appoint a representative as a national Point of Contact. The Points of Contact shall coordinate the day-to-day functioning of the GCG, and assure an expeditious resolution of any issue arising from the operation of this Agreement.

7.3. There will be consultations in the GCG whenever a Party so requests, with reference to any of the purposes for consultation or coordination specified in other sections of this Agreement.

SECTION 8. ANNEXES

8.1. Annexes may be agreed between two or more Parties having corporate, industrial or other legal entities with assets located within their territories that engage in a merger or collaborative venture. These Parties may invite other Parties to participate in the negotiation and conclusion of an Annex. Further Parties may, on conditions to be agreed by consensus, be included among the participants of an Annex.

8.2. Annexes shall as a minimum identify Annex Participants, as well as Defence industrial entities and products covered.

8.3. The annexes shall form an integral part of the Agreement in relation to the Annex Participants.

SECTION 9. AMENDMENTS

Prop. 2001/02:10
Bilaga 1

9.1. The Parties may, by common consent, amend this Agreement. Amendments shall be submitted to all Parties for approval and enter into force on the thirtieth day following the date of receipt by the Depository of the last instrument of ratification, acceptance or approval.

9.2. Annexes may be amended by common consent among the Annex Participants. Amendments shall be submitted to all Annex Participants for approval and shall enter into force on the thirtieth day following the date of receipt by the Depository of the last instrument of ratification, acceptance or approval.

SECTION 10. DISPUTES

Any disputes regarding the interpretation and implementation this Agreement will be resolved through consultation in the GCG, and will not be referred to any national or international tribunal or third party for settlement.

SECTION 11. TERMINATION

In the event of a joint decision by the Parties to terminate this Agreement, they shall immediately consult and agree amongst themselves the arrangements required to manage the consequences of the termination in the most economical and equitable way. This Agreement shall then terminate on a date to be mutually agreed by the Parties.

The same procedures shall apply for the termination of an Annex.

SECTION 12. FINAL PROVISIONS

12.1. This Agreement and subsequent Annexes shall be subject to ratification, approval or acceptance as may be required by national legislation.

12.2. Instruments of ratification, approval or acceptance shall be deposited with the Government of Norway, which is hereby designated as the Depository.

12.3. This Agreement and subsequent Annexes shall enter into force for a Party on the thirtieth day following the date of receipt by the Depository of the last instrument of ratification, approval or acceptance.

12.4. The Depository shall transmit a certified copy of the Agreement and subsequent Annexes to each Party.

12.5. The Depository shall notify each Party of, in particular:

(a) the date of receipt of each instrument of ratification, approval or acceptance referred to in paragraph 2 above;

(b) the date of entry into force of this Agreement and subsequent Annexes for each Party.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized by their respective Governments, have signed the present Agreement.

Done in Turku this 9 of June 2001 in a single original in the English language.

Jan Trøjborg

Jan-Erik Enestam

Bjørn Tore Godal

Björn von Sydow

to the

**AGREEMENT between
THE KINGDOM OF DENMARK
THE REPUBLIC OF FINLAND,
THE KINGDOM OF NORWAY and
THE KINGDOM OF SWEDEN**

**Concerning Support for
Industry Cooperation
in the Defence Materiel Area**

relating to

NAMMO AS - NORDIC AMMUNITION COMPANY

1. ANNEX PARTICIPANTS

Parties to the above mentioned Agreement which participate in the cooperation under this Annex are

the Republic of Finland
the Kingdom of Norway
the Kingdom of Sweden

2. DEFENCE INDUSTRIAL ENTITIES

Defence industrial entities covered by this Annex are, by location:

In Norway:

- Nammo AS, Raufoss
- Nammo Raufoss AS, Raufoss

In Sweden:

- Nammo Sweden AB, Lindesberg
- Nammo LIAB AB, Lindesberg
- Nammo LIAB AB, Björkborn, Karlskoga
- Nammo LIAB AB, Vingåkersverken, Vingåker
- Vanäsverken AB, Karlsborg
- Hansson Pyrotech AB, Billdal

In Finland:

- Nammo Lapua Oy, Lapua
- Nammo Lapua Oy, Lapua Plants, Lapua
- Nammo Lapua Oy, Vihtavuori Plants, Vihtavuori
- Nammo Lapua Oy, Leppävirta Plants, Leppävirta

3. PRODUCTS

Prop. 2001/02:10
Bilaga 1

Products covered by this Annex are:

- small arms ammunition
- medium caliber ammunition
- hand-grenades and pyrotechnical products
- artillery ammunition
- anti armour weapon systems and ammunition
- demilitarization
- rocket motors

4. SPECIAL PROVISIONS

No special provisions apply in this Annex.

All Annex Participants participate on an equal basis, being host nations to defence industrial entities covered by this Annex

Jan-Erik Enestam

Bjørn Tore Godal

Björn von Sydow

Svensk version

AVTAL

mellan

KUNGARIKET DANMARK

REPUBLIKEN FINLAND

KUNGARIKET NORGE OCH

KUNGARIKET SVERIGE

**avseende stöd till industrisamarbete
på försvarsmaterielområdet**

INGRESS

Kungariket Danmarks regering
Republiken Finlands regering
Kungariket Norges regering och
Kungariket Sveriges regering,

(i det följande kallade "parterna")

som erinrar om det Nordiska ramavtalet, undertecknat den 7 november 2000, som anger att parterna skall eftersträva ökat samarbete på försvarsmaterielområdet, för att vinna ekonomiska, tekniska och/eller industriella fördelar för de deltagande länderna,

som erinrar om att parternas försvarsministrar har uttryckt önskan att se en vidare utveckling av en nordisk försvarsindustri, för att förbättra dess konkurrenskraft på den nordiska och internationella marknaden, och som erkänner att, såvitt det är möjligt, en omstrukturering av produktionen

bör grundas på idén industriella "Centres of Excellence" och ömsesidigt beroende;

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

som erkänner att all verksamhet som företas enligt detta avtal skall vara förenlig med Danmarks, Finlands och Sveriges EU-medlemskap och med Norges medlemskap i EEA och Danmarks och Norges medlemskap i Nato, samt de skyldigheter och åtaganden som följer av dessa medlemskap;

som tar hänsyn till att det ömsesidiga beroendet på försvarsmaterielområdet ökar till följd av fusioner inom försvarsindustrin; och att flera avtal av den här typen har ingåtts regionalt och globalt, även mellan försvarsindustriella enheter i de nordiska länderna;

som vill skapa den politiska och rättsliga struktur som krävs för att underlätta industriell verksamhet i syfte att främja konkurrenskraftigare och starkare nordiska försvarsindustrier;

som erkänner fördelarna med att upprätthålla en stark nordisk försvarsindustri, och betydelsen av att, från ett leveranssäkerhetsperspektiv, stödja en tillräcklig inköpsnivå för parternas nationella försvarsstyrkor från dessa industrier som hemmamarknadsleverantörer;

som vill tillämpa förfaranden avseende säkerhetskontroller, överföring av hemligstämplad information och besök i enlighet med befintliga säkerhetsarrangemang, i syfte att underlätta industrisamarbete utan att undergräva säkerhetsskyddet i fråga om den hemligstämplade informationen;

som vill förenkla överföringar av försvarsmateriel och därmed besläktade tjänster mellan sig och vill säkerställa att export av materiel som de producerat i samverkan kommer att hanteras ansvarsfullt i enlighet med parternas internationella förpliktelser och åtaganden på exportkontrollområdet, särskilt kriterierna i Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport antagen av EU:s ministerråd den 8 juni 1998 som också Norge anslutit sig till, vilken skall betraktas som miniminivå för hanteringen av och återhållsamhet av, överföring av konventionella vapen;

som understryker att omstrukturering på försvarsproduktionens område måste ta hänsyn till det oavvisliga kravet att säkerställa parternas materielltillgång, en rättvis och effektiv fördelning och underhåll av strategiskt viktiga tillgångar;

som erinrar om parternas behov att garantera tillgången på försvarsmateriel för nationella försvarsstyrkor i fredstid, kris eller krig och med hänsyn till varje parts övriga internationella åtaganden;

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

som erkänner att ett närmare industrisamarbete på försvarsmaterielområdet bör stödjas av ett flexiblere sätt att se på tillämpningen av nationella industriella kompensationskrav;

som tar hänsyn till relevanta bilaterala avtal som slutits mellan parterna avseende leveranssäkerhet;

Har kommit överens om följande:

AVSNITT 1. DEFINITIONER

1. För ändamålen med detta avtal betyder:

a.) "Försvarsindustriell enhet" alla företag, industrier eller andra juridiska personer som har tillgångar inom två eller fler av parternas territorier och producerar eller levererar försvarsmateriel och relaterade tjänster och identifieras i ett annex till detta avtal;

b.) "Produkter som omfattas av detta avtal" all försvarsmateriel som är underkastad exportkontroll av någon av parterna och tillverkas inom parternas territorier av en industriell enhet som identifieras i ett annex till detta avtal.

c.) "Annexdeltagare" de parter som har ingått ett annex.

AVSNITT 2. LEVERANSSÄKERHET

2.1. Parterna förbinder sig att säkerställa tillgången på de produkter som omfattas av detta avtal i fredstid, kris och krig för användning av nationella stridskrafter. För detta ändamål åtar sig annexdeltagarna att tillhandahålla försvarsmateriel till de övriga deltagarna i det annexet, enligt vad som anges i detta avsnitt.

2.2. För att förverkliga paragraf 2.1 skall varje annexdeltagare vidta åtgärder i enlighet med paragraferna 2.3-2.7 för att främja samarbete mellan deltagarna i det annexet om tillhandahållande av de produkter som omfattas av det annexet, i syfte att säkerställa den nationella försvarsberedskapens tillräcklighet i detta avseende.

2.3. Parterna kan önska att vissa försvarsindustriella enheter håller en beredskaps- och/eller reservkapacitet för ökad tillgång till de produkter som omfattas av detta avtal i kris- eller krigstid. Berörda parter skall täcka de extra kostnaderna för att upprätthålla denna kapacitet. Dispositionerna för detta skall framläggas i kontrakten mellan de berörda försvarsindustriella enheterna och den/de berörda parten/parterna.

2.4. Parterna erkänner att prioritering av leveranser av de produkter som omfattas av detta avtal normalt kommer att ske enligt planer som förhandlas fram enligt gängse kommersiell praxis. I händelse av kris eller krig som en eller flera av annexdeltagarna blir inblandade i skall de övriga annexdeltagarna aktivt underlätta leverans i rätt tid enligt de

planer som ingåtts med berörda försvarsindustrienheter inom deras eget territorium. Med vederbörlig hänsyn till internationella åtaganden eller jämförbara nationella hänsynstaganden, åtar sig annexdeltagarna att sörja för eller medverka vid transporter.

2.5. Om en eller flera annexdeltagare anhåller om produkter som omfattas av det annexet i händelse av kris eller krig skall annexdeltagarna omedelbart, i samarbetsanda, rådgöra med varandra på lämplig nivå, enligt vad som beskrivs vidare i paragraferna 2.8 och 2.9, för att säkerställa att den anhållande annexdeltagaren:

2.5.1. Behandlas med företräde vid beställning eller omfördelning av leverans av produkter som omfattas av det annexet. Detta kan leda till ändringar av existerande avtal. I så måtto som ändringarna ger upphov till ökade kostnader för andra annexdeltagare eller berörd försvarsindustriell enhet, måste rättvisa och rimliga kostnader täckas av den/de anhållande annexdeltagaren/annexdeltagarna.

2.5.2. Förvärvar produkter som omfattas av det annexet från en annan annexdeltagares egna lager, baserat på gottgörelse eller ersättning in natura, med vederbörlig hänsyn till den partens internationella åtaganden eller jämförbara nationella hänsynstaganden.

2.6. Villkoren för överföring eller lån av produkter som omfattas av ett annex mellan annexdeltagarna från deras egna lager, skall vara föremål för statliga dispositioner. För detta ändamål skall annexdeltagarna så långt det är möjligt använda existerande bilaterala och multilaterala avtal. Härvid skall de levererande annexdeltagarna göra sitt yttersta för att

2.6.1. Säkerställa att de produkter som omfattas av annexet ställs till förfogande i tid för att sätta den anhållande annexdeltagaren i stånd att hantera lägen som berör den nationella säkerheten.

2.6.2. Leverera de produkter som omfattas av annexet på rättvisa och rimliga villkor.

2.6.3. Säkerställa att de produkter som omfattas av annexet är i användbart skick. Emellertid skall de levererande annexdeltagarna inte utfärda några garantier avseende prestanda för ett särskilt syfte eller bruk.

2.7. I ett läge som kräver höjd militär beredskap skall annexdeltagarna rådgöra med varandra på lämplig nivå för att nå en överenskommelse om hur man skall hantera prioriteringar av leveranser för de produkter som omfattas av annexet.

2.8. I tider av kris eller krig som påverkar en eller flera av parterna, skall annexdeltagarna omedelbart rådgöra för att lösa potentiella problem beträffande anskaffning av produkter som omfattas av det annexet åt sina egna stridskrafter. Nödvändiga åtgärder beträffande till exempel transport eller ekonomisk kompensation som krävs för att uppfylla

åtaganden som gjorts enligt paragraferna 2.4 – 2.6 skall godkännas snabbt.

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

2.9. Under alla övriga förhållanden skall parterna och berörda försvarsindustriella enheter inom parternas territorium följa gängse kommersiella förfaranden och praxis samt hålla sig till eventuella regleringar som hänför sig till dessa.

AVSNITT 3. EXPORTKONTROLL

3.1. Parternas exportkontrollagstiftning och –förfordningar ändras inte av detta avtal. Export av produkter som omfattas av detta avtal till en icke avtalspart skall styras av de lagar och förfordningar som gäller för den part som utfärdar exportlicensen.

3.2. Parterna skall i största möjliga utsträckning sträva efter att harmonisera relevant nationell klassificering av försvarsmateriel för exportkontrollsyften och licensieringsförfaranden.

3.3.1 Vid beviljande av exportlicenser till icke avtalsparter skall parterna följa internationella förpliktelser och åtaganden, bl.a. de begränsningar av vapenexport som införts av FN:s säkerhetsråd, Europeiska unionen eller OSSE.

3.3.2 De försvarsindustriella enheterna skall förses med en förteckning över destinationer som inte är berättigade till export på grund av parternas internationella förpliktelser, vilken skall uppdateras vid behov.

3.4.1 De försvarsindustriella enheter som är inblandade i ett särskilt samarbete som identifieras i ett annex, skall till tillämplig myndighet inlämna information rörande sina marknadsföringsplaner beträffande produkter som omfattas av detta avtal och dessas tänkbara slutdestinationer som inte är avtalsparter. Dessa planer skall granskas i samordning mellan de berörda annexdeltagarnas respektive myndigheter i enlighet med gällande lagstiftning och förfaranden. Den samstämmighet som därvid uppnås skall tjäna som vägledning för de försvarsindustriella enheterna i deras marknadsföringsaktiviteter.

3.4.2 Tillägg av en destination som inte är avtalspart som begärs av en industri kräver samstämmighet mellan de berörda annexdeltagarna.

3.4.3 Strykning av slutdestination som inte är avtalspart skall övervägas av de berörda annexdeltagarna på begäran av någon av dessa. Begäran att stryka en destination måste grunda sig på en betydande negativ förändring i den mottagande statens interna eller externa situation med avseende på kriterierna i EU:s uppförandekod för vapenexport eller andra nationella åtaganden eller skyldigheter. Begäran skall leda till konsultationer mellan de berörda annexdeltagarna på lämplig nivå, i syfte att utan dröjsmål uppnå samstämmighet. Destinationen ifråga skall avlägsnas såvida inte samstämmighet nås om att behålla den. Ett moratorium skall gälla för export av produkten ifråga till destinationen

ifråga under hela konsultationsprocessen, om någon berörd annexdeltagare begär detta.

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

3.4.4 Samtliga parter samtycker till att inte utfärda exportlicens för export av en produkt som omfattas av detta avtal till en icke avtalspart såvida inte den destinationen har godkänts genom konsensus av de berörda annexdeltagarna.

3.5 Samtliga parter skall utfästa sig att utverka slutanvändargarantier för export av produkter som omfattas av detta avtal till tillåtna destinationer som inte är avtalsparter och för att utbyta åsikter med de berörda annexdeltagarna för det att en begäran om vidareexport mottas. Om den förutsedda vidareexportdestinationen inte återfinns bland de tillåtna exportdestinationerna, skall de förfaranden som definieras i paragraf 3.4 gälla sådana konsultationer.

3.6. Överföring mellan parternas territorier av delar och teknik för de bruk som definieras i annexen, liksom överföring av kompletta produkter som omfattas av detta avtal, skall förenklas genom användning av en projektlicens, som skall utesluta behovet av en särskild exportlicens för varje tillfälle. Vid överföringar i enlighet med en projektlicens skall inte uppgift krävas om slutanvändaren, mot bakgrund av parternas åtaganden i paragraferna 3.3 – 3.5.

Villkoren för beviljande, återkallande och upphävande av en projektlicens skall fastställas av varje part, med hänsyn till deras skyldigheter enligt detta avtal.

AVSNITT 4. INDUSTRIELL KOMPENSATION

4.1. Parterna skall eftersträva åtgärder för att ersätta nuvarande krav på kompensation i syfte att uppnå långsiktig balans i försvarsrelaterade leveranser mellan parterna. Dessa åtgärder skall avtalas enskilt och grundas på följande principer:

4.1.1. Med förbehåll för nationella eller internationella regler för offentlig upphandling, konkurrens eller rättvis behandling skall varje part avstå från att begära industriell kompensation för upphandling av produkter från en annan part, som omfattas av detta avtal.

4.1.2. Varje part skall föra bok över de leveranser från de andra parterna, som omfattas av detta avtal, på årsbasis. Denna redovisning skall samlas i en årlig kompensationsredovisning.

4.1.3. En utvärderingsrapport över kompensationsbalansen skall upprättas vart femte år.

AVSNITT 5. RÖJANDE AV INFORMATION

5.1. Varje produkt och till den knuten teknik, som omfattas av detta avtal, som av en part fastställs kräva skydd för obehörigt röjande, och

betecknas som skyddad genom en säkerhetsklassificering, skall betraktas som hemligstämplade och hanteras i enlighet med parternas nationella lagar och förordningar.

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

AVSNITT 6. BETALNINGSSKYLDIGHET

6.1. Parterna skall inte vara betalningsskyldiga för eventuella ekonomiska anspråk till följd av den vägledning som avses i paragraf 3.4.1 eller åtgärder som avses i paragraf 3.4.3 i detta avtal.

6.2. Övriga regler beträffande skyldigheter rörande leverans av produkter som omfattas av detta avtal skall avtalas separat i annexen.

AVSNITT 7. KONSULTATIONSFÖRFARANDEN

7.1. En regeringskonsultationsgrupp (GCG) skall inrättas för ändamålen med detta avtal.

7.2. GCG skall ha det övergripande ansvaret för att säkerställa att detta avtal fungerar effektivt och främja dess mål, med hänsyn till de försvarsindustriella enheternas långsiktiga livskraft och intressen.

Den nationella medverkan i GCG:s arbete kan variera enligt vad som är lämpligt beroende på orsakerna till konsultationen.

Varje part skall utse en representant som nationell kontaktpunkt. Kontaktpunkterna skall samordna GCG:s dagliga funktioner och säkerställa snabba lösningar på alla frågor som uppkommer genom detta avtals verkan.

7.3. Konsultationer i GCG skall äga rum så snart en part begär det, med hänvisning till något av de ändamål för konsultationer eller samordning som anges i andra paragrafer i detta avtal.

AVSNITT 8. ANNEX

8.1. Annex kan avtalas mellan två eller fler parter som har företag, industrier eller andra juridiska personer med tillgångar inom sina territorier som deltar i en fusion eller ett samarbetsprojekt. Dessa parter kan bjuda in andra parter att delta i förhandling och slutande av ett annex. Ytterligare parter kan, på villkor som fastställs genom konsensus, innefattas bland deltagarna i ett annex.

8.2. Annexen skall minst identifiera de annexdeltagare samt försvarsindustriella enheter och produkter som omfattas.

8.3. Annexen skall utgöra en integrerande del av avtalet med hänsyn till annexdeltagarna.

AVSNITT 9. ÄNDRINGAR

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

9.1. Parterna kan, genom enhälligt beslut, ändra detta avtal. Ändringar skall läggas fram för godkännande för samtliga parter och träda i kraft på den trettionde dagen efter datumet för mottagande av depositarien av det sista ratifikations-, anslutnings- eller godkännandeinstrumentet.

9.2. Annexen kan ändras genom enhälligt beslut av annexdeltagarna. Ändringar skall läggas fram för godkännande för samtliga parter och träda i kraft på den trettionde dagen efter datumet för mottagande av depositarien av det sista ratifikations-, anslutnings- eller godkännandeinstrumentet.

AVSNITT 10. TVISTER

Tvister angående tolkningen och implementeringen av detta avtal skall lösas genom konsultation i GCG, och skall inte hänskjutas till någon nationell eller internationell domstol eller utomstående part för biläggande.

AVSNITT 11. UPPSÄGNING

I händelse av ett gemensamt beslut av parterna att säga upp detta avtal, skall dessa omedelbart rådgöra och enas sinsemellan om de åtgärder som krävs för att hantera följderna av uppsägningen på mest ekonomiska och rättvisa sätt. Detta avtal skall sedan upphöra på ett datum som avtalas gemensamt av parterna.

Samma förfarande skall gälla för uppsägning av ett annex.

AVSNITT 12. SLUTBESTÄMMELSER

12.1. Detta avtal med påföljande annex skall ratificeras, godkännas eller antas, alltefter vad nationell lagstiftning kräver.

12.2. Ratificerings-, godkännande- eller antagningsinstrument skall deponeras hos Norges regering, som härmed utses till depositarie.

12.3. Detta avtal och påföljande annex skall träda i kraft för en part på den trettionde dagen efter datumet för mottagande av depositarien av det sista ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet.

12.4. Depositarien skall överföra en bestyrkt kopia av avtalet och påföljande annex till varje part.

12.5. Depositarien skall särskilt underrätta varje part om:

(a) datum för mottagande av varje ratifikations-, godkännande- eller antagningsinstrument som nämns i stycke 2 ovan;

(b) datum för ikraftträdande av detta avtal och påföljande annex för varje part. Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

TILL BEKRÄFTELSE HÄRPÅ, har undertecknade, vederbörligen befullmäktigade av deras respektive regeringar, undertecknat föreliggande avtal.

Upprättat i Åbo den 9 juni 2001 i ett enda original på det engelska språket.

Jan Trøjborg

Jan-Erik Enestam

Bjørn Tore Godal

Björn von Sydow

till

**AVTALET mellan
KUNGARIKET DANMARK
REPUBLICEN FINLAND,
KUNGARIKET NORGE och
KUNGARIKET SVERIGE**

**avseende stöd för industrisamarbete
på försvarsmaterielområdet**

som hänför sig till

NAMMO AS - NORDIC AMMUNITION COMPANY

1. ANNEXDELTAGARNA

Parterna till ovanstående avtal som deltar i samarbetet enligt detta annex är

Republiken Finland
Kungariket Norge
Kungariket Sverige

2. FÖRSVARSSINDUSTRIELLA ENHETER

De försvarsindustriella enheter som omfattas av detta annex är, genom belägenhet:

I Norge:

- Nammo AS, Raufoss
- Nammo Raufoss AS, Raufoss

I Sverige:

- Nammo Sweden AB, Lindesberg
- Nammo LIAB AB, Lindesberg
- Nammo LIAB AB, Björkborn, Karlskoga
- Nammo LIAB AB, Vingåkersverken, Vingåker
- Vanäsverken AB, Karlsborg
- Hansson Pyrotech AB, Billdal

I Finland:

- Nammo Lapua Oy, Lapua
- Nammo Lapua Oy, Lapua Plants, Lapua
- Nammo Lapua Oy, Vihtavuori Plants, Vihtavuori
- Nammo Lapua Oy, Leppävirta Plants, Leppävirta

3. PRODUKTER

Prop. 2001/02:10
Bilaga 2

De produkter som omfattas av detta annex är:

- ammunition för handeldvapen
- medelkalibrig ammunition
- handgranater och pyrotekniska produkter
- artilleriammunition
- pansarvärnsvapensystem och -ammunition
- demilitarisering
- raketmotorer

4. SPECIALBESTÄMMELSER

Inga specialbestämmelser gäller i detta annex.

Samtliga annexdeltagare deltar på jämbördig basis, som värdnationer till försvarsindustriella enheter som omfattas av detta annex.

Jan-Erik Enestam

Bjørn Tore Godal

Björn von Sydow

Bilaga 3 Remissinstanser

Förteckning över remissinstanser som anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig över följande betänkanden.

1. Betänkandet Totalförsvarsplikten (SOU 2000:21)

Remissinstanser som anmodats att yttra sig:

Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Trygghetsnämnden, Statens invandrarverk, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk, Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga, Överklagandenämnden för totalförsvaret, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skolverket, Högskoleverket, Stockholms universitet, Lunds universitet, Högskolan Dalarna, Ungdomsstyrelsen, Integrationsverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Arbetarskyddsstyrelsen, Glesbygdsverket, Affärsverket Svenska Kraftnät, Statens energimyndighet.

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig:

Riksdagens ombudsmän, Svenska kyrkans kyrkostyrelse, Göteborgs kommun, Sollentuna kommun, Örebro kommun, Kiruna kommun, Filipstads kommun, Ödeshögs kommun, Älvdalens kommun, Timrå kommun, Nordanstigs kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges kristna ungdomsråd, Lantbrukarnas riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges civilförsvarsförbund, Svenska röda korset, Frivilliga Försvarsorganisationernas Samarbetskommitté, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Svenska Blå Stjärnan, Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund, Centraförbundet för befälsutbildning, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Moderata Ungdomsförbundet, Liberala Ungdomsförbundets Riksorganisation, Riksorganisationen Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Ung Vänster, Grön Ungdom, Svenska samernas riksförbund, Immigranternas Centraförbund, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Fredrika-Bremer-Förbundet, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Auditörsföreningen, Bibel och traktatsällskapet vaktornet,

2. Betänkandet Personal för ett nytt försvar (SOU 2001:23)

Remissinstanser som anmodats att yttra sig:

Göta hovrätt, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Migrationsverket, Stiftelsen för Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Förvarshögskolan, Totalförsvarets pliktverk, Överklagandenämnden för totalförsvaret, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Statens skolverk, Högskoleverket, Stockholms universitet, Centrala studiestödsnämnden, Statens försvarshistoriska museer, Ungdomsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsdomstolen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig:

Riksdagens ombudsmän, Svenska kommunförbundet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Civilpliktsrådet, Värnpliktsrådet, Moderatkvinnorna, Kristdemokratiska kvinnoförbundet, Folkpartiet liberalernas kvinnoförbund, Centerkvinnorna, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Moderata Ungdomsförbundet, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Liberala Ungdomsförbundets Riksorganisation, Riksorganisationen Centerns Ungdomsförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Ung Vänster, Grön Ungdom.

3. Betänkandena Försvarsmateriel på nya villkor (SOU 2001:21) samt Forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 2001:22)

Remissinstanser som anmodats att yttra sig:

Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Affärsverket Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten, Verket för näringslivsutveckling,

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig:

Svenska kyrkan, Sveriges industriförbund, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Försvarsindustriföreningen, Saab AB, Ericsson Microwave Systems AB, Hägglunds Vehicle AB, Kockums AB, Nammo Sweden AB, Volvo Aero Corporation, Bofors Defence, Svenska Kommunförbundet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen.

4. Betänkandet Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41)

Nedanstående remissinstanser har lämnat in yttranden såvitt gäller allmänna synpunkter på utredningens förslag och förslaget om en planeringsmyndighet.

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Sundsvall, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statskontoret, Statens Pensionsverk, Migrationsverket, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materialverk, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens livsmedelsverk, Fiskeriverket, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Teracom AB, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, SJ AB, SJ Green Cargo AB, AB Swedcarrier, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens haverikommission, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Sveriges geologiska undersökning, Affärsverkets svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Vattenfall AB, Telia AB, Haninge kommun, Järfälla kommun, Nynäshamn kommun, Stockholms stad, Flens kommun, Gnosjö kommun, Jönköpings kommun, Mönsterås kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Båstads kommun, Kristianstads kommun, Kävlinge kommun, Malmö stad, Sjöbo kommun,

Staffanstorps kommun, Bengtsfors kommun, Göteborgs stad, Uddevalla kommun, Arvika kommun, Säffle kommun, Karlskoga kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Gävle kommun, Ånge kommun, Bräcke kommun, Krokoms kommun, Ragunda kommun, Östersunds kommun, Robertsfors kommun, Gällivare kommun, Luleå kommun, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Svenska kyrkan, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralförbundet folk och försvar, Svenskt näringsliv, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges radio AB, Sveriges television AB, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, AB Stokab, Elberedskapsrådet, Elektriska installatörsorganisationen, Elektriska Nämnden, Elsäkerhetsrådet, Europolitan AB, Facket för Service och Kommunikation, Islamska samarbetsrådet, IT-företagen, IT-kommissionen, Judiska församlingarnas centralråd, Näringslivets säkerhetsdelegation, Radioutgivareföreningen, SEMKO AB, SOS Alarm AB, svensk Energi, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Elektriska Kommissionen, Sveriges kristna råd, Sveriges Verkstadsindustrier, Sydkraft AB, Tele2 AB, Telenordia AB, Utfors AB.

Remissinstanser som har lämnat yttrande förutom de ovanstående:

Svenska Kyrkan, Forskningsgruppen för Samhälls- och informationsstudier, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Centrala avdelningen för Ambulanssjukvård och Katastrofmedicin, CAK Stockholms läns landsting, Länsstyrelsen i Värmlands län, Konsultföretaget Ledarskap, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Örebro län, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Statstjänstemannaförbundet.

Följande förkortningar och benämningar av internationella truppinsatser, övningar och samarbetsorgan samt militära vapensystem m.m. används i denna proposition.

Principer för förkortningar:

Om förkortningen uttalas bokstav för bokstav används versaler (PFF). Det samma gäller för förkortningar som uttalas som ett ord och som har en eller två stavelser (PLIS).

I de fall förkortningen uttalas som ett ord och har tre eller fler stavelser används versal begynnelsebokstav (Minurso). Under förutsättning att förkortningen är allmänt känd kan denna princip även användas för förkortningar med två stavelser och som uttalas som ett ord (Nato).

Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde är förkortningarna på internationella övningar och insatser samt vapensystem att betrakta som allmänt kända. Därför skrivs sådana förkortningar med versal begynnelsebokstav även om de endast har två stavelser (Baltbat).

Förkortningar och benämningar

Förkortningar och benämningar	Förklaring
ABM	"Anti-Ballistic Missile" – Robot för att bekämpa ballistiska missiler
Baltic Sea Region Border Control Co-operation Conference	Ett samarbete mellan kust- och gränsbevakningsmyndigheter i Östersjöregionen
Brahimi-rapporten	FN-rapport från augusti 2000 innehållande förslag på förändringar för att förbättra FN:s fredsfrämjande verksamhet.
BTWC	"Biological and Toxin Weapons Convention" – Kontrollregim för biologiska- och toxinvapen konventionen
CBSS	"Council of the Baltic Sea States" – Östersjöstaternas råd
CEP	"Civil Emergency Planning" – Natos benämning för vad som närmast skulle kunna översättas med "civil beredskap"
CEPD	"Civil Emergency Planning Directorate" – Natos enhet vid högkvarteret i Bryssel som arbetar med civil beredskap
CCRA	"Common Criteria Recognition Arrangement" – Överenskommelse avseende erkännande av IT-säkerhetscertifikat
CERT	"Computer Emergency Response Team" – Funktion för hantering av dataintrång eller försök till dataintrång
CIMIC	"Civil Military Co-operation" – Civil och militär samverkan
DEWC	"Defence Export Working Committee" – Samarbetsgrupp med USA avseende exportregler och exportlicenser för amerikansk materiel och teknologi gentemot tredje land
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
DTSI	"Defence Trade Security Initiatives" – Amerikanskt initiativ om lättnader avseende amerikansk exportkontroll och licensgivning
EADRCC	"Euro Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre" – Ett center vid Nato-högkvarteret med uppgift att samordna humanitära katastrofinsatser. Centret är bemannat av personal från både Nato och partnerländer
EAPR	Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet. EAPR utgör en ram för Partnerskap för fred-samarbetet och är ett forum för konsultationer mellan Nato - och partnerländerna.
EG	Europeiska Gemenskaperna
ESDP	"European Security and Defence Policy (EU)" – Europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna

Forgus	Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet
FoU	Forskning och utveckling
FSR	Flygburet spaningsradarsystem
FYROM	"Former Yugoslav Republic of Macedonia" – Forna jugoslaviska delrepubliken Makedonien.
GotSam	Ett planerat centrum för samverkan, där myndigheter på Gotland skall samordna sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och samhälleliga kristillstånd.
G 8	"Group of Eight" – Internationellt forum för ekonomiskt och politiskt samarbete mellan USA, Kanada, Japan, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Ryssland samt EU genom kommissionen och ordförandelandet
GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (EU)
HFC	"Helsinki Force Catalogue" – Katalog över vilka militära resurser EU-länderna anmält att de är beredda att bidra till EU:s krishantering.
HHC	"Helsinki Headline Catalogue" – Katalog över vilka militära resurser EU behöver för att kunna genomföra olika tänkbara krishanteringssituationer.
HKpfl	Försvarsmaktens helikopterflottilj
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
HPC	"Helsinki Progress Catalogue" – Katalog över brister i antal förband för EU:s krishantering förtecknade i EU:s styrkekatalog (HFC) i förhållande till behovskatalogen (HHC).
IEP-avtalet	"International Energy Programme" – Ett internationellt energiprogram
IO	Informationsoperationer
IRIS-T	Infraröd (IR)-målsökande jaktrobot
IT	Informationsteknik
IW	"Information Warfare" – Informationskrigföring
JAS 39	Jakt-, attack- och spaningsflygplan 39 Gripen
Kusp	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (EU)
MD	Militärdistrikt
MD	"Missile Defence" – Missilförsvarssystem
NAC	"North Atlantic Council" – Nordatlantiska rådet (Nato:s högsta beslutsfattande organ).
Nato	"North Atlantic Treaty Organization" – Försvarsallians bildad för att uppfylla målen för atlantpakten från 1949.
NBC	"Nuclear, Biological Chemical (weapons)" – Nukleära, biologiska och kemiska (vapen).
Nordcaps.	"Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support" nordiskt samarbetsorgan för bla. fredsfrämjande insatser.
Nordred.	Det nordiska samarbetet till lands inom räddningstjänstområdet
OCCAR	"Organisation conjointe de coopération en matière d'armements" – Internationell organisation för gemensamt försvarsmaterielarbete i Europa grundad på en konvention mellan Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland.
OCHA	"Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" – Det FN-organ som ansvarar för samordning av katastrofbiståndsinsatser.
Open Skies avtalet	Ett juridiskt bindande rustningskontrollinstrument från 1992 som ger de deltagande staterna rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorier.
OPIL	Operativa insatsledningen
OPL	Operationsledningen
OSS	"Oberoende Staters Samvälde" – Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	"Organization for Security and Co-operation in Europe" – Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa
PARP	"Planning and Review Process" – Partnerskap för fred-ländernas styrkeplaneringsprocess för krishantering och interoperabilitet.
PB&C's	"Planning Board and Committees" – Natos samlade benämning för sina civila planeringskommittéer – underkommittéer till SCEPC.
PFF	"Partnerskap för fred" – Forum för samarbete mellan Nato-medlemmar och vissa

	icke Nato-medlemmar.
PWP	"Partnership Work Programme" – Partnerskapsprogrammet. Dokument innehållande aktiviteter inom ramen för PFF.
REACT	"Rapid Assistance and Co-operation Teams" – Ett koncept inom OSSE med vars hjälp man snabbt skall kunna rekrytera, utbilda och sända ut civil personal i olika krishanteringsoperationer, såväl konfliktförebyggande som återuppbyggnad efter en kris.
RMA	"Revolution in Military Affairs" – Begrepp för att beskriva ett sprängartat utvecklingssteg i militära styrkors krigföringsmetoder och kapacitet.
SCEPC	"Senior Civil Emergency Planning Committee" – Natos högsta civila kommitté, direkt underställd Nordatlantiska rådet.
Sexnationskretsen	Samarbete kring försvarsmateriel (Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Sverige)
SILL	Sanerings och indikeringsutrustning
SPOL	Utrustning för sökning, positionsbestämning och ledning.
START	"Strategic Arms Reduction Treaty" – Bilateralt nedrustningsavtal mellan Ryssland och USA avseende strategiska kärnvapen.
Swedrelief	Fram till 1996 Försvarsmaktens enhet för humanitära insatser. Verksamheten är överförd till Statens räddningsverk.
SUR	Skydda, Upptäcka, Reagera
SWEDINT	"Swedish International command" – Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet.
TK	Taktiskt kommando
TMD	"Theatre Missile Defence" – System för att bekämpa ballistiska missiler avskjutna mot ett begränsat geografiskt operationsområde.
UAV-system	"Unmanned Aerial Vehicle" – Obemannad luftfarkost
UCPMB	Befrielsearmén för Presevo, Medveja och Bujanovac
VEU	"Västeuropeiska unionen" – Western European Union (WEU)
WEAG	"Western European Armaments Group" – Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen
Wiendokumentet	Ett OSSE-dokument från 1999 som innebär bla. åtaganden att lämna uppgifter om respektive lands försvarsorganisation samt om förband och deras organisation, utrustning och aktiviteter.
WTO	"World Trade Organization" – Världshandelsorganisationen

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 september 2001

Närvarande: statsrådet von Sydow, ordförande, och statsråden Klingvall,
Messing, Lejon, Lövdén, Bodström

Föredragande: statsrådet von Sydow

Regeringen beslutar proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av
totalförsvaret.