

Innehåll

Missiv	7
1 Den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess betydelse för Sveriges säkerhet	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Försvarsberedningens värdering av den internationella utvecklingen 2001-2003	12
1.2.1 Situationen i närområdet	12
1.2.2 Utvecklingen i Ryssland.....	12
1.2.3 Utvecklingen på västra Balkan	13
1.2.4 FN och det multilaterala samarbetet	14
1.2.5 EU.....	15
1.2.6 Nato och det euroatlantiska samarbetet.....	17
1.2.7 Den vidgade hotbilden.....	20
1.2.8 Nordkorea	21
1.2.9 Kriget i Irak	21
1.2.10 Mellanöstern.....	24
1.3 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.....	25
2 Reformeringen av det militära försvaret.....	31
2.1 Inledning.....	31
2.2 Insatsorganisationens tillstånd och utveckling m.m.	32
2.3 Internationell förmåga	35
2.4 Övnings- och utbildningsfrågor.....	36
2.5 Personalförsörjningsfrågor	37

2.6	Utveckling av materiell kvalitet	37
2.7	Avveckling av personal och förnödenheter.....	38
3	Försvarspolitisk inriktning	41
3.1	Sveriges försvarspolitik – en del av en samlad säkerhetsstrategi	41
3.2	Försvarspolitiska utgångspunkter	42
3.2.1	Det militära försvaret	44
3.2.2	Det civila försvaret	45
3.3	Förmåga i olika tidsperspektiv.....	45
3.3.1	Krav på förmåga för nationellt försvar.....	47
3.3.2	Krav på förmåga för internationella insatser	48
4	Ekonomiska utgångspunkter.....	51
4.1	Verksamhetsindelningen av utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	51
4.2	Nuvarande ekonomiska ramar	53
4.2.1	Riksdagens inriktningsbeslut.....	53
4.2.2	Övriga riksdagsbeslut och faktorer som påverkat ramarna och dess innehåll	53
4.3	Beslutsunderlag för det kommande försvarsbeslutet	54
4.3.1	Nya ekonomiska ramar, m.m.....	54
4.3.2	Övriga aspekter på beslutsunderlaget utformning.....	56
5	Personalförsörjningen i Försvarsmakten.....	59
5.1	Allmänt.....	59
5.2	Totalförsvarsplikten	61
5.3	Kvinnor i försvaret.....	61
5.4	Värnpliktsutbildning för internationella insatser	62
5.5	Kompetensen hos dem som nyligen genomfört värnplikt	63
5.6	Arbetsgivarrollen	65

6	Materieförsörjning inklusive industriella aspekter	67
6.1	Inledning.....	67
6.2	Framtida behov inom materieförsörjningen.....	67
6.2.1	Kompetens och inhemsk försvarsindustri.....	69
6.2.2	Civil och militär materielsynergi.....	71
6.2.3	Exportstöd.....	72
6.3	Internationellt försvarsmaterielsamarbete.....	73
6.4	Fortsatt analys.....	75
Bilaga 1	.....	77
	Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)	
Bilaga 2	.....	85
	Avvikande uppfattning av Annika Nordgren Christensen (mp)	
Bilaga 3	.....	87
	Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)	
Bilaga 4	.....	91
	Avvikande uppfattning av Gunnar Hökmark (m)	
Bilaga 5	.....	97
	Förteckning över förkortningar	

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Leni Björklund

Vårt militära försvar – vilja och vägval

Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna inför det långsiktiga försvarsbeslutet år 1996. Försvarsberedningens arbete har efter 1996 års försvarsbeslut varit inriktat på att inom ramen för s.k. kontrollstationer genomföra en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Beredningen har också tagit upp ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen bör behandlas i kontrollstationsarbetet.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skall svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa.

De närmare anvisningarna för Försvarsberedningens nu pågående arbete beslutades av chefen för Försvarsdepartementet den 14 juni 2002. I enlighet med dessa anvisningar har beredningen den 4 mars 2003, i rapporten "Säkrare grannskap – osäker värld" (Ds 2003:8), redovisat en första bedömning av det säkerhetspolitiska läget.

I nu föreliggande rapport redovisar Försvarsberedningen en samlad bedömning, och drar slutsatser för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Försvarsberedningen fokuserar i denna rapport på frågeställningar som rör det militära försvarets framtida utformning.

Rapporten utgör ett led i ett samlat underlagsframtagande inför försvarsbeslutet hösten 2004. Arbetet innefattar den redan lämnade säkerhetspolitiska analysen, den nu aktuella rapporten, samt en rapport under våren 2004 med dels Försvarsberedningens förslag till en svensk säkerhetsstrategi och dels beredningens slutliga ställningstagande till inriktningen av det militära försvaret under kommande försvarsbeslutsperiod. Därtill kommer Försvarsberedningen att i en rapport våren 2005 återkomma med överväganden rörande samhällets säkerhet och den civila krishanteringen.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Gunnar Hökmark (m), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp), f.d. riksdagsledamoten Åke Carnerö (kd) till och med den 24 april 2003, riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (kd) från och med den 24 april 2003, riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Anders Lidén och kanslirådet Michael Koch har varit sakkunniga i beredningens arbete.

Generallöjtnanten Hans Berndtson, departementsrådet Katarina Engberg, stabschefen Fredrik Hassel och kanslirådet Niclas Trouvé har varit experter.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr. Sekreterare har varit kanslirådet Magnus Bergman och departementssekreteraren Anja Stegen.

Beredningens redovisning bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och försvarsmyndigheter, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Beredningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Gunnar Hökmark, Lennart Rohdin, Berit Jóhannesson och Annika Nordgren Christensen anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 3 juni 2003

Håkan Juholt

Tone Tingsgård

Gunnar Hökmark

Lennart Rohdin

Else-Marie Lindgren

Berit Jóhannesson

Anders Svärd

Annika Nordgren Christensen

/Michael Mohr

Magnus Bergman

Anja Stegen

1 Den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess betydelse för Sveriges säkerhet

1.1 Bakgrund

Försvarsberedningen lämnade den 4 mars 2003 den säkerhetspolitiska rapporten "Säkrare grannskap – osäker värld" (Ds 2003:8). I rapporten beskrev försvarsberedningen sin syn på händelseutvecklingen på det säkerhetspolitiska området från år 2001 till år 2003 och drog slutsatser för svensk säkerhetspolitik med anledning härav. Slutsatserna i den säkerhetspolitiska rapporten ligger därmed till grund för de försvarspolitiska slutsatser som dras i denna rapport.

Efter det att rapporten "Säkrare grannskap – osäker värld" publicerades har en USA-ledd koalition av stater avlägsnat Saddam Husseins regim från makten i Irak genom ett militärt ingripande. Kriget i Irak har inneburit påfrestningar på det internationella systemet och orsakat splittring såväl inom Europa som över Atlanten. Det är ännu för tidigt att fullt ut dra några slutsatser av kriget i Irak i ett längre perspektiv. Försvarsberedningen pekar emellertid i avsnitt 1.2.9 på några av de frågeställningar som uppkommit till följd av hanteringen av Irakkonflikten.

Kapitel 1.2 nedan är i övrigt i första hand en sammanfattning av den säkerhetspolitiska rapporten, men med uppdatering och fördjupning kring några andra aktuella säkerhetspolitiska skeenden som inträffat efter det att den säkerhetspolitiska rapporten lades fram i mars 2003. I kapitel 1.3 återges Försvarsberedningens slutsatser för svensk säkerhetspolitik. För bakgrunden till dessa slutsatser och Försvarsberedningens analys av det säkerhetspolitiska omvärldsläget i sin helhet hänvisas till rapporten från den 4 mars 2003.

1.2 Försvarsberedningens värdering av den internationella utvecklingen 2001-2003

1.2.1 Situationen i närområdet

Utvidgningarna av EU och Nato innebär att Europas säkerhetspolitiska karta förändras på ett mycket positivt sätt. Genom utvidgningen av EU med tio länder vävs allt fler stater in i en politisk och ekonomisk alleuropeisk gemenskap. Utvidgningen av Nato med sju länder har stor politisk, men också strategisk och militär, betydelse på den europeiska kontinenten. Det bekräftar att en ny säkerhetspolitisk ordning har etablerats i Europa utan att nya skiljelinjer upprättats.

Den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde förbättras i grunden genom inbjudningarna till Estland, Lettland och Litauen att bli medlemmar av EU och Nato. Utvidgningarna innebär att Östersjöregionen blir fast förankrad i europeiska och euroatlantiska säkerhetsstrukturer. Nato-medlemskapet innebär ytterst att den amerikanska, och de andra Nato-ländernas, kollektiva säkerhetsgaranti utsträcks också över Estland, Lettland och Litauen.

Utvecklade och fördjupade relationer mellan Ryssland och USA, EU respektive Nato är ett väsentligt bidrag till denna förbättrade situation. Östersjöländerna befinner sig inte enbart i en ny säkerhetspolitisk omgivning, utan även i en integrerad europeisk samarbetsordning där det är mycket svårt att föreställa sig ett allvarligt säkerhetshot mot en enskild stat som inte också berör de andra staterna i vår del av Europa.

1.2.2 Utvecklingen i Ryssland

Ryssland genomgår grundläggande förändringar inom en rad områden. I takt med att Ryssland har stabiliserats har förutsägbarheten kring Rysslands agerande i framför allt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor ökat. I det nya Nato-Rysslandsrådet samarbetar Ryssland på lika villkor med Natoländerna kring en lång rad centrala säkerhetsfrågor. Samarbetet innebär en helt ny dimension i kontakterna mellan de

forna motståndarna. Viss osäkerhet kvarstår kring utvecklingen i Ryssland, bl.a. kring rättssamhället och förutsättningarna för en fortsatt gynnsam ekonomisk utveckling. En stagnation skulle medföra stora svårigheter att genomföra påbörjade reformer för att modernisera Ryssland. Rysslands ekonomiska intressen, och då inte minst på energiområdet, påverkar i ökande grad Rysslands utrikes- och säkerhetspolitiska agerande.

Presidentvalet den 14 mars 2004 kan ses som en värdemätare för hur det ryska folket uppfattar president Putins politiska vägval där inrikespolitiken kännetecknas av ekonomisk liberalism och utrikespolitiken av strävan efter goda relationer med USA och EU. Att döma av den popularitet Putin åtnjuter tyder mycket på att han kommer att sitta kvar över en andra mandatperiod fram till år 2008.

Reformeringen av de ryska väpnade styrkorna går långsamt. Ryssland kommer fortsatt att ha en mycket begränsad konventionell förmåga att genomföra större militära operationer, vilket inte bedöms ändras på åtminstone tio års sikt. På senare tid har övningsverksamheten återupptagits i viss omfattning vid utvalda förband. Om detta på sikt kan bidra till att normalisera den ryska militära verksamheten, ökar också förutsägbarheten och möjligheterna till samarbete med andra länder och aktörer inom t.ex. internationellt fredsfrämjande arbete. Konflikten i Tjetjenien utgör dock en allvarlig belastning för Rysslands möjligheter att fokusera på nödvändiga reformer av försvarsektorn. I Tjetjenien sker fortsatt svåra kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga fri- och rättigheter, vilket har en negativ inverkan på Rysslands internationella anseende. En folkomröstning hölls i Tjetjenien i mars 2003 under svåra förhållanden, men utan allvarigare incidenter. I vilken utsträckning detta steg kan bidra till en politisk lösning av konflikten beror i hög grad på hur den ryska regeringen framdeles kommer att utveckla sin konkreta politik avseende Tjetjenien.

1.2.3 Utvecklingen på västra Balkan

Utvecklingen på västra Balkan går mot ökad stabilitet och politiskt närmande mellan länderna. Statsbildningarna och samhällssystemen är dock generellt ännu svaga, varför bakslag i utvecklingen fortfarande är möjliga. Den organiserade brottsligheten samt den

utbredda korruptionen försvårar skapandet av fungerande samhällen som präglas av demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi. Dessutom är den utbredda organiserade brottsligheten i regionen ett hot mot stabiliteten. Mordet på den serbiske premiärministern Zoran Djindjic den 12 mars 2003 gav upphov till ett längre undantagstillstånd och en rad arresteringar av kriminella grupperingar i Serbien. Den internationella närvaron i regionen, både civil och militär, bedöms mot denna bakgrund vara nödvändig under en längre tid framöver.

Länderna i regionen eftersträvar ett närmande till Europeiska unionen, bl.a. genom de stabiliserings- och associeringsavtal som slutits. Unionens engagemang innefattar såväl civila som militära insatser till stöd för ländernas normaliseringsprocesser. I januari 2003 inledde EU en polisinsats (EUPM) i Bosnien och i april övertog EU ledningen av den militära fredsoperationen i Makedonien (CONCORDIA). Detta förstärker trenden att EU tar ett ökat ansvar för krishanterings- och uppbyggnadsarbetet på Balkan.

Nato spelar fortsatt en viktig roll på västra Balkan genom det övergripande ledningsansvaret för de multinationella operationerna i regionen, samt genom stöd till uppbyggnaden av demokratiskt styrda försvarsmakter. Aktualiseringen av frågan om Kosovos slutliga status kan komma att ställa krav på särskilda säkerhetsarrangemang under en övergångsperiod.

1.2.4 FN och det multilaterala samarbetet

FN:s samarbete med regionala och subregionala säkerhetsorganisationer liksom FN:s egna insatser för fred och säkerhet ger organisationen en global särställning. Som en följd av hanteringen av framför allt Irakkonflikten har organisationens förmåga och strukturella lämplighet att hantera kriser av Irakkonfliktens dignitet ifrågasatts. Skillnaderna i synsätt mellan å ena sidan ett europeiskt visavi ett transatlantiskt tänkande och å andra sidan olika synsätt inom Europa på vilken roll som FN kan och bör spela har tydliggjorts. Säkerhetsrådets auktoritet ifrågasattes. Utvecklingen i Irak efter stridigheternas upphörande visar dock att säkerhetsrådet har en fortsatt central roll att spela, och rådets auktoritet i frågor som ligger inom dess mandat erkänns

av alla parter. Den uppkomna situationen möjliggör dessutom en relevant diskussion om säkerhetsrådets ställning och funktion, samtidigt som det finns en politisk insikt om vikten av att upprätthålla säkerhetsrådets position.

Vikten av internationella rättsregler och efterlevnaden av dessa för att underlätta umgänget stater emellan, har under senare tid ställts i centrum för diskussioner inte bara mellan regeringar och dess representanter utan även bland allmänheten och i massmedia. En tydlig utveckling av folkrätten till att inte enbart beakta staters behov av säkerhet och bibehållen suveränitet, utan även befolkningsgruppers eller enskilda individers säkerhet har skett under senare år. Nationalstatens suveränitet får inte tillåtas utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Denna utveckling ställer ökade krav på det internationella samfundets vilja och förmåga att kunna upprätthålla respekten för folkrätten och de mänskliga rättigheterna. En sådan vilja och förmåga är avgörande för att inte tilltron till FN och den globala säkerhetsordningen skall undergrävas. Samtidigt har det internationella samfundets agerande hittills inte svarat mot eller kunnat möta de samlade behoven för att hantera internationell fred och säkerhet.

1.2.5 EU

Det pågående arbetet inom EU med att etablera en civil och militär krishanteringsförmåga innebär ett tillskott till det internationella samfundets samlade förmåga att hantera kriser och konflikter. Övertagandet av Natos militära insats i Makedonien genom etablerandet av EU:s första militära krishanteringsinsats, "Concordia", visar på Unionens stärkta förmåga att ta större ansvar för säkerhetsbyggande arbete och krishantering på den egna kontinenten. EU har de senaste åren visat prov på en förbättrad förmåga att agera enhetligt i utrikespolitiken, vilket medfört ett ökat politiskt inflytande i internationella frågor. I takt med detta arbete förändras de svenska ställningstagandena om vilka förmågor Försvarsmakten i framtiden bör kunna ställa till förfogande för deltagande i internationella insatser, inklusive EU:s militära fredsfrämjande arbete.

Frågan om att få Irak att uppfylla FN:s resolutioner, liksom frågan om de militära insatserna i Irak, innebär dock ett allvarligt bakslag för Unionens strävande efter en enhetlighet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Medlemsländer som Frankrike och Tyskland å ena sidan och Storbritannien, Spanien och Italien å den andra, hamnade på skilda sidor i ställningstagandena kring hur Irakfrågan skulle hanteras. Dessa lärdomar påverkar nu diskussionerna om framtida reformer av GUSP, inklusive säkerhets- och försvarspolitik, som förs både i det dagliga EU-arbetet och inom ramen för EU:s framtidskonvent.

Framtidskonventet

Konventet skall i slutet av juni presentera sitt förslag till nytt konstitutionellt fördrag för unionen. Förslaget kommer att ligga till grund för den kommande mellanstatliga regeringskonferens som inleds under hösten. Flera säkerhets- och försvarsrelaterade frågor har diskuterats, och flera av dem kommer sannolikt att i en eller annan form finnas med i konventets slutprodukt

Det finns stort stöd i konventet för att vidareutveckla EU:s uppgifter inom det säkerhets- och försvarspolitiska området, de s.k. Petersberg-uppgifterna, till att även inkludera frågor om konfliktförebyggande, gemensamma insatser för nedrustning, säkerhetsfrämjande åtgärder samt stöd för terrorismbekämpning på förfrågan från tredje land.

Vidare finns stöd för att stärka det försvarsmateriella samarbetet inom unionen genom att upprätta en mellanstatlig försvarsmaterielbyrå inom EU för att underlätta arbetet med att ställa relevant militär förmåga i olika avseenden till förfogande för EU:s krishantering. Byrån skall bidra till att öka den sammantagna militära förmågan genom att underlätta utveckling och anskaffning av försvarsmateriel, samtidigt som försvarssamarbetet inom unionen utvecklas.

För att unionen bättre skall kunna hantera terroristhotet har en solidaritetsklausul diskuterats. En sådan klausul skulle stipulera att unionen skall använda alla instrument som står till dess förfogande, inklusive militära resurser, för att bistå ett medlemsland som är föremål för en terroristattack. Beroende på hur en sådan klausul i

slutändan kommer att formuleras, kan den komma att innebära att medlemsstaternas militära resurser som anmäls till insatser utanför unionens territorium, även kan komma att användas inom EU:s gränser. Klausulen skulle därmed tydliggöra att medlemsstaternas säkerhet i allt högre utsträckning är odelbar.

Konventet har även behandlat frågan om ett gemensamt försvar. Vissa länder vill se nya skrivningar om att unionen skall ha ett gemensamt försvar. Det har även framförts olika förslag om flexibel integration inom säkerhets- och försvarsområdet. Ett av dessa förslag handlar om att de medlemsstater som så önskar skall kunna ge varandra säkerhetsgarantier inom ramen för unionen. Ett annat förslag är att en grupp länder skall kunna bedriva ett "strukturerat samarbete", som ska innefatta kriterier för deltagande, för att inom olika områden utveckla krishanteringsförmågan.

Frågan om EU:s agerande i samband med Irakkriget skulle påverka utvecklingen av GUSP i en negativ riktning väcktes på ett tidigt stadium. Arbetet i konventet tyder emellertid på att det finns ett brett stöd för att fortsätta att utveckla och intensifiera samarbetet inom ESFP. Den stora frågan under den kommande mellanstatliga regeringskonferensen blir därför inte om utan hur det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet skall utvecklas. Vilka konsekvenser utvecklingen av EU:s uppgifter inom det säkerhets- och försvarspolitiska området kan komma att få för svensk del och på den förmåga som bl.a. Försvarsmakten skall kunna ställa till förfogande för svenskt deltagande i olika insatser, återstår att se när de olika förslagen behandlats inom ramen för regeringskonferensen som inleds hösten 2003.

1.2.6 Nato och det euroatlantiska samarbetet

Nato är det främsta uttrycket för den transatlantiska länken och den euroatlantiska gemenskapen. Omvandlingen från en renodlat militär allians till en bredare säkerhetspolitisk organisation, som inleddes vid kalla krigets slut, fortsätter. Kärnan i alliansen förblir dock det solidariska kollektiva självförsvaret (artikel 5) som för första gången kom att åberopas efter den 11 september 2001. Även de under 1990-talet inledda fredsoperationerna i Bosnien och Kosovo (SFOR respektive KFOR) under ledning av Nato,

fortsätter att utgöra en av alliansens huvuduppgifter, även om en successiv neddragning av antalet soldater fortsätter i takt med att läget stabiliseras. En viktig milstolpe såväl för Nato, som för EU, uppnåddes i december 2002 när ett avtal om samverkan dem emellan (det s.k. Berlin plus) kunde nås, vilket banade väg för EU:s övertagande av fredsoperationen i Makedonien från Nato i april 2003.

Vid toppmötet i Prag i november 2002 fastställdes målen för alliansens fortsatta utveckling i termerna: nya förmågor, nya medlemmar, och nya relationer. Centrala delar av förmågeutvecklingen utgörs av tillskapandet av en ny snabbinsatsstyrka, NATO Response Force (NRF), ett nytt kapacitetsinitiativ: Prague Capabilities Commitment (PCC) samt reducering och omstrukturering av den militära ledningsstrukturen. Även antagandet av ett nytt militärt koncept för bekämpning av terrorism utgör en viktig del. Vid Pragtoppmötet erbjöds sju nya länder medlemskap i Nato. De folkomröstningar som har hållits i några av anslutningsländerna under våren 2003 resulterade i klara majoriteter för ett medlemskap. Ratificeringen av anslutningsprotokollen har inletts i de nuvarande medlemsländerna och i maj 2003 röstade den amerikanska senaten enhälligt ja till Nato:s utvidgning. De nya medlemsländerna Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien, Bulgarien och Rumänien upptas som medlemmar i alliansen under våren 2004. Samtidigt utvecklas Nato:s förbindelser med Ryssland gynnsamt genom tillkomsten av det nya Nato-Rysslandsrådet (NRC) sommaren 2002.

Vid toppmötet i Prag öppnades även för en vidareutveckling av Partnerskap för fred (PFF) i för Sverige viktiga frågor som interoperabilitet, insyn och inflytande. Samtidigt innebär utvidgningen av Nato att deltagarkretsen i Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och PFF förändras, med risk för att PFF kommer att minska i betydelse i och med att flera EAPR/PFF-länder övergår till att bli Natoländer.

Precis som för FN och EU kom sammanhållningen inom Nato att sättas på hårda prov inför Irakkriget våren 2003. För Nato:s del handlade frågan konkret om den begäran om konsultationer och stöd som medlemslandet Turkiet begärt som skydd mot ett potentiellt svarsangrepp från Irak i samband med ett krig.

Frankrike och Belgien kunde inte acceptera att Turkiets begäran skulle höras inom Nato så länge förhandlingarna om vapeninspektioner i Irak pågick i FN:s säkerhetsråd. Efter en dryg veckas kris kunde 18 av de 19 medlemsländerna, inom ramen för Defence Planning Committee (DPC) där Frankrike inte ingår, fatta beslut om stödåtgärder till Turkiet, innebärande bl.a. utplacering av luftförsvarssystem till skydd mot eventuella irakiska robotangrepp.

Denna Nato:s tövan med att fatta beslut om stöd till ett hotat medlemsland sågs av många som ett hot mot alliansens kärnfunktion även om krisen inte emanerade från Nato självt, berörde en sidofråga till själva kriget och dessutom kunde lösas inom en dryg veckas tid. Frågan om hållfastheten i säkerhetsgarantin oroade inte minst de nya medlemsländerna som sökt sig till Nato kanske främst med denna som mål. Även om tilltron till alliansen fått sig en törn tycks arbetet på båda sidor om Atlanten nu inriktat på att reparera eventuella skador och fortsätta Nato:s utveckling i enlighet med planerna från Prag. Som ett första led i detta beslutade Nato under våren att överta ledningsansvaret över fredsstyrkan ISAF i Afghanistan och att ge stöd åt Polen inom dess ansvarsområde i Irak. Båda dessa beslut kan ses som exempel på det nya Nato:s ambition att kunna vara verksamt "whenever and wherever necessary", d.v.s. även utanför Europa och dess omedelbara närhet.

De starka meningsmotsättningar som präglat världssamfundets agerande av Irakfrågan under det senaste året är allvarliga och kan ta tid att reparera fullt ut. Detta gäller såväl inom Europa, som över Atlanten, och berör således både FN, EU och Nato som samarbetsfora. Försvarsberedningens uppfattning, så som den kom till uttryck i rapporten från den 4 mars 2003, "Säkrare grannskap – osäker värld" att den djupa intresse- och värdegemenskapen över Atlanten i grunden består, äger emellertid fortsatt giltighet. Att värna dessa förbindelser är, anser Försvarsberedning, särskilt angeläget för att förhindra att Europa och USA glider isär och att gapet i hotbildsuppfattning, resurser och förmågor ökar. Samverkan mellan EU och Nato, de stundande utvidgningarna, liksom integrationen av Ryssland i dessa samarbetsstrukturer, bör kunna gynnsamt bidra till en förstärkning av det euroatlantiska samarbetet.

1.2.7 Den vidgade hotbilden

Terroristattacker i USA den 11 september 2001 illustrerade med skrämmande tydlighet den vidgade hotbild som Försvarsberedningen i flera tidigare rapporter beskrivit i generella ordalag. Ett flertal större terroristattacker har inträffat därefter som bär tydlig spår av att ha planerats och utförts av nätverket al-Qaida eller nätverket närstående terroristceller. De nya terroristattacker som inträffade under maj månad i bland annat Saudiarabien och Marocko tycks följa samma mönster. Samtidigt ger kampen mot terrorism resultat på vissa områden. Ett stort antal individer och grupperingar med koppling till olika terroristnätverk har kartlagts och arresteringar av misstänkta terrorister sker i princip dagligen runt om i världen. Talibanregimen i Afghanistan var nära lierad med terrorister och terroristnätverk bl.a. genom finansiellt och praktiskt stöd i form av utbildning och träning av terrorister. Från bl.a. amerikanskt och brittiskt håll har misstankar om att även Saddam Husseins regim i Irak hade sådana band med terroristnätverk förts fram. Bägge dessa regimer har avlägsnats från makten i respektive land. Att på detta stadium spekulera i vilken långsiktig påverkan kriget i Afghanistan respektive Irak har för utvecklingen i allmänhet och inställningen till terrorism i synnerhet i dessa båda regioner låter sig inte göras. Försvarsberedningen avser i stället att återkomma till dessa frågor i kommande rapporter.

I en vidgad hotbild ligger risken att icke-statliga aktörer i form av terroristnätverk kan komma att använda sig av massförstörelsevapen eller s.k. informationsoperationer. Denna utveckling ställer nya och delvis förändrade krav på nationalstatens förmåga att skydda sina medborgare, men också på världssamfundet i stort för att minska riskerna för allvarliga skadeverkningar på det globaliserade umgänget stater och individer emellan.

Liksom i tidigare rapporter vill Försvarsberedningen betona att bibehållandet av legitimiteten och det folkliga stödet kräver att kampen mot terrorism förs i enlighet med internationell rätt och med bibehållen respekt för mänskliga rättigheter samt humanitär rätt i händelse av en väpnad konflikt.

1.2.8 Nordkorea

Dödläget på Korea-halvön består. Nordkorea har genom olika uttalanden trappat upp krisen ytterligare. USA och Nordkorea sammanträffade under kinesisk ledning i Peking den 23-25 april för ett första möte sedan Nordkorea vid överläggningar med USA i oktober 2002 ska ha avslöjat att landet har ett hemligt program för anrikning av uran. Under samtalen i Peking lade Nordkorea fram ett förslag till paketlösning som omfattar både landets kärnvapenprogram samt testning och export av missiler. Motkraven som ställs på USA är dock mycket omfattande varför det återstår att se om samtalen kan gå vidare. Samtidigt har dialogen mellan Nord- och Sydkorea fortsatt med det tionde ministermötet som denna gång hölls i Pyongyang den 27-29 april 2003. Resultatet av mötet blev en gemensam kommuniké där bl.a. kärnvapenfrågan nämns. Flera bilaterala samarbetsprojekt fortsätter och enighet föreligger om att fortsätta samtalen mellan de båda länderna.

1.2.9 Kriget i Irak

Efter ett enhälligt beslut av FN:s säkerhetsråd återvände vapeninspektörerna (UNMOVIC och IAEA) till Irak i slutet av år 2002 för att undersöka förekomsten av massförstörelsevapen och åtgärden av de olika FN-resolutioner som varit i kraft sedan Gulfkriget. Under de första månaderna av år 2003 blev FN:s säkerhetsråd den centrala arenan för diskussionerna om Irakfrågan, inte minst i samband med de globalt mycket uppmärksammade rapporterna från chefen för UNMOVIC, Hans Blix. Denne kunde konstatera vissa framsteg, men samtidigt också fortsatt irakisk bristande efterlevelse av FN:s resolutioner på en rad punkter. Frågan kom successivt att handla om hur mycket mer tid inspektörerna borde ges för att uppfylla sitt uppdrag och framför allt hur mycket mer tid den irakiska regimen skulle ges för att efterleva FN:s resolutioner. Säkerhetsrådet var splittrat. Av de permanenta medlemmarna argumenterade USA och Storbritannien för att tiden var ute och att stöd redan fanns i tidigare resolutioner för att tvinga Irak till efterlevelse. Frankrike, stött av bl.a. Ryssland och Kina, förespråkade mer tid för vapeninspektörerna och kunde dessutom åberopa stöd bland en majoritet av säkerhetsrådets övriga

medlemmar, däribland ordförandelandet under februari 2003, Tyskland.

I mitten av mars inledde en koalition ledd av USA och Storbritannien, men även länder som Australien, Danmark, Italien, Polen och Spanien, ett militärt ingripande mot Irak. Framryckningen främst söderifrån mot Bagdad skedde snabbt, mot endast ringa organiserat och samordnat irakiskt motstånd, bortsett från vissa mer lokala, om än häftiga, eldstrider. Bagdad intogs den 9 april, efter endast drygt 20 dagars strid och Saddam Husseins regim upplöstes, dock utan att diktatorn ännu själv kunnat uppbringas. En rad olika företrädare för regimen, bl.a. vicepresidenten Tariq Aziz, har dock gripits. En väg av plundring och laglöshet utbröt i det tillfälliga vakuum som bildats mellan regimens fall och ockupationsstyrkornas fulla kontroll. Efter kriget har även den hänsynslöshet och brist på respekt för människoliv som den irakiska regimen under Saddam Hussein kännetecknades av bekräftats. Ett framträdande exempel på detta är bl.a. den massgrav om cirka 15 000 kroppar som hittades under maj 2003 i södra Irak.

Sedan krigets slut har arbetet inletts på att bygga upp en ny, internationellt accepterad irakisk regim. Under en övergångsperiod har Irak delats in i olika zoner, av vilka USA leder tre, Storbritannien en och Polen en. Nato har beslutat att ställa gemensamma ledningsresurser till förfogande för detta ändamål. Humanitära hjälpinsatser har successivt kunnat genomföras inne i Irak, samtidigt som uppbyggnaden av raserad infrastruktur inletts. FN:s säkerhetsråd antog den 22 maj 2003 resolution 1483 om Irak (röstsiffrorna 14 för, Syrien deltog inte i omröstningen). Resolutionen etablerar ett ramverk för FN:s och det internationella samfundets agerande efter kriget. Resolutionen innebär bland annat att koalitionsmakterna erkänns som ockupationsmakter, med de skyldigheter som följer härav. Resolutionen innebär vidare att sanktionerna mot Irak hävs och programmet "oil-for-food" fasas ut under en sexmånaders period; att FN ges en tydlig och i specifika områden oberoende roll vad avser återuppbyggnad, det humanitära hjälparbetet och återupprättandet av nationella och lokala institutioner; att FN:s generalsekreterare skall utnämna en särskild representant för Irak; samt att ockupationsmakterna regelbundet skall rapportera till säkerhetsrådet. Ännu har inga bevis på förekomst av massförstörelsevapen hittats av de amerikanska och

brittiska inspektörerna efter kriget, vilket om det består torde kunna skada trovärdigheten i ett av de viktigaste argument som fördes fram av koalitionen som skäl för en snabb insats. I resolution 1483 ges möjlighet för vapeninspektörerna, UNMOVIC att slutföra sitt uppdrag om säkerhetsrådet så beslutar. Den USA-ledda koalitionen insatser för att finna massförstörelsevapen ökar dessutom i omfattning genom att särskilda resurser tillförs.

Kriget mot Irak kom alltså att föras utan beslut av FN:s säkerhetsråd och därigenom i strid mot FN-stadgans våldsförbud. De flesta folkrättsliga experter är eniga om denna tolkning, även om vissa av koalitionsländerna hävdar att stöd för en våldsinsats redan existerade genom tidigare resolutioner. Ett flertal länder, däribland Sverige, har framfört stark kritik mot länderna i koalitionen för detta agerande utanför FN:s ramar. Den svenska kritiken har främst framhållit risken för att tilltron till den av FN ledda globala säkerhetsordningen rubbas, vilket skulle kunna tas till intäkt av andra stater att bryta mot FN:s stadga. Sverige tillhörde de länder som förespråkade mer tid för vapeninspektörerna, utan att rygga för möjligheten av att i sista hand behöva ta till våld mot Irak om säkerhetsrådet så skulle finna nödvändigt. Sverige har även efter kriget tydligt förespråkade en central roll för FN i stabiliseringen av och återuppbyggnadsarbetet i Irak.

Försvarsberedningen konstaterade i sin rapport "Säkrare grannskap – osäker värld" att det primära ansvaret för att åstadkomma en fredlig lösning på frågan om Iraks efterlevnad av säkerhetsrådets resolutioner låg i den irakiska regimens händer, men att det åvilar FN:s säkerhetsråd att besluta om konsekvenserna för de länder som inte följer FN:s resolutioner. Försvarsberedningen kan konstatera att kriget blev kort och att Saddam Husseins regim försvunnit från makten. Samtidigt ser Försvarsberedningen med oro på att koalitionsländerna valde att gå vid sidan av FN i stället för att ge vapeninspektörerna mer tid. FN:s säkerhetsråd kunde, främst p.g.a. oenigheten mellan dess permanenta medlemmar, inte axla sitt övergripande ansvar för global fred och säkerhet varigenom tilltron till säkerhetsrådet har åsamkats skada.

1.2.10 Mellanöstern

Regeringsombildningen och den nya premiärministerfunktionen utgör viktiga framsteg i det palestinska reformarbetet. Premiärminister Mahmoud Abbas (Abu Mazen) har varit en uttalad motståndare till våldet som politisk strategi. För Abu Mazen gäller nu att få gehör för sin politik hos det palestinska folket där han är relativt okänd.

Regeringsombildningen kan också innebära ett genombrott i fredsprocessen, då den har möjliggjort presentationen av den s.k. Kvartettens (EU, USA, FN, Ryssland) färdplan för fred. Den palestinska myndigheten har accepterat planen och har vidtagit vissa åtgärder i enlighet med den. Även Israels regering har godkänt färdplanen, men vissa reservationer har framförts. Israel anser att den palestinska myndigheten måste ta krafttag mot extremistiska grupper och få stopp på terrorismen innan Israel påbörjar genomförandet, samt att palestinierna deklarerar att flyktingarna inte har rätt att återvända till Israel. Den palestinska myndigheten menar att det i princip är omöjligt för dem att slå ned på terrorismen om inte Israel är berett till eftergifter som stärker Abu Mazens och hans regerings legitimitet.

Färdplanens framtid hänger nu på om det internationella samfundet, i synnerhet USA, är redo att verka för ett genomförande av planen.

Det återstår att se hur Mellanösterns långsiktiga stabilitet påverkas av den nya situationen i Irak och USA:s ambition att bidra till demokratisering och stabilitet i regionen. Fredsprocessen spelar även i detta sammanhang en viktig roll. Det faktum att USA dragit tillbaka sin militära närvaro i Saudiarabien och utökat baseringen i andra arabiska länder såsom Irak, Kuwait och Qatar kan påverka den regionala dynamiken och t.ex. Syriens och Irans handlingsmönster.

1.3 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

Sveriges säkerhetspolitiska linje beskrivs numera som följer:

”Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.

Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl.

För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten.

En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen.”

Utifrån bedömningen av den internationella utvecklingen ser Försvarsberedningen ingen anledning att ändra denna beskrivning.

Försvarsberedningen vill särskilt lyfta fram tre övergripande slutsatser avseende hotet om väpnat angrepp, vårt bidrag till fred och säkerhet i omvärlden och behovet av att minska samhällets sårbarhet:

För det första kan konstateras att Sveriges närområde präglas av stabilitet och säkerhet. Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen har befästs och stärks ytterligare genom EU:s utvidgning och den fortsatta integrationen i Europa, utvecklingen av det euroatlantiska säkerhetssystemet och Natos inbjudan till Estland, Lettland och Litauen om medlemskap i alliansen. Den fortsatt gynnsamma utvecklingen i Ryssland, samt Rysslands fördjupade samarbete med västliga strukturer, är ett väsentligt bidrag till fred, säkerhet och stabilitet i Sveriges närområde.

Sammantaget bedöms ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige vara osannolikt under minst en tioårsperiod. Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas. Viktiga bedömningsgrunder är såväl politiska avsikter som den operativa förmåga som finns hos väpnade styrkor i vårt närområde, den bedömda utvecklingen av dessa samt det fördjupade säkerhetssamarbetet i närområdet.

I ett långsiktigt perspektiv finns det mycket som talar för att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare kommer att befästas och utvecklas. Dock vidhåller Försvarsberedningen sin slutsats från år 2001 att det på lång sikt inte går att utesluta att ett mer omfattande militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå. Att nu ha en klar uppfattning om karaktären av ett sådant hot är dock inte möjligt mot bakgrund av den snabba internationella, politiska, militärstrategiska och tekniska utvecklingen. Det är av stor vikt att kontinuerligt följa denna utveckling, som grund för successiva beslut om försvarets utformning. I detta perspektiv blir långsiktig handlingsfrihet fundamental och därför krävs tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet.

För det andra bedömer Försvarsberedningen liksom tidigare att antalet konflikter med allvarliga följder i och utanför det aktuella konfliktområdet fortsatt kommer att vara betydande. Utvecklingen av asymmetriska hot stärker denna risk. Genom att bidra till förebyggande insatser och konflikthantering i det aktuella området kan spridningsrisken stävjas. Samtidigt kan deltagande i internationell krishantering innebära en ökad risk för Sverige att bli utsatt för hot och påtryckningar. Hot kan riktas mot de svenska förbanden i konfliktområdet, men också direkt mot det svenska samhället.

Försvarsberedningen anser att hot mot freden och vår säkerhet bäst kan avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder. Sverige har därför ett starkt intresse av att bidra till internationell konflikthantering i såväl förebyggande som konflikthanterande syfte genom olika politiska åtgärder eller när så behövs även med militära medel. Utmaningen för det internationella samfundet är att hantera konflikterna så att våldsanvändning och mänskligt lidande kan undvikas, främst genom att tidigt identifiera källor till

konflikter och att i nästa steg vidta åtgärder inom ramen för civil krishantering.

Försvarsberedningen bedömer att omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser, i Europa och dess närhet men även globalt, över hela skalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, bör öka. Enligt Försvarsberedningens uppfattning är det rimligt att Sverige solidariskt bidrar på en nivå som svarar mot andra jämförbara europeiska länder. För att kunna utveckla Försvarsmaktens förmåga till insatser nationellt och internationellt är den enskilt viktigaste faktorn förmåga att genomföra väpnad strid. Denna förmåga skall utvecklas för de miljöer och yttre omständigheter i vilka Försvarsmaktens resurser är avsedda att utnyttjas. Förmåga att med relevanta förband delta i fredsfrämjande internationella insatser, inklusive fredsframtvingande, är en väsentlig tillgång för och överensstämmer i viktiga delar med de krav som ställs på förmåga att genomföra väpnad strid nationellt.

Sverige har traditionellt varit en stor bidragsgivare till FN:s insatser för fred och säkerhet. Genom deltagande i bl.a. de av FN mandaterade insatserna i Bosnien, Kosovo och Afghanistan, men även i andra operationer har Sverige gett sitt konkreta bidrag till fred och säkerhet i och utanför Europa. Det är viktigt att denna inriktning fortsätter. Det är av största vikt att den civila och militära krishanteringsförmågan inom EU fortsätter att stärkas. Sverige bör fortsatt verka för att utveckla EU:s förmåga i detta avseende liksom Sveriges bidrag till denna. Det är också angeläget att fortsätta utvecklingen av civil och militär samverkansförmåga mellan såväl organisationer som stater. Sverige bör fortsätta utveckla denna förmåga inom ramen för vårt samarbete med Nato i PFF. Mot bakgrund av den förändrade medlemskretsen i PFF och EAPR blir det än mer betydelsefullt att aktivt verka för förnyelse och fördjupning av samarbete vad gäller främst insyn och interoperabilitet. Detta är en förutsättning även för de insatser som Sverige deltar i inom FN och EU.

För det tredje visade terroristattacker i USA den 11 september 2001 hur sårbart det moderna samhället är. Hoten mot människor och länder har ändrat karaktär. Den tekniska infrastrukturen som det öppna, moderna samhället är beroende av blir i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

Terroristgrupper kan via attacker mot IT-system, elförsörjning, telekommunikation och ekonomiska system uppnå en del av de effekter på samhället och civilbefolkningen som det tidigare krävdes militära maktmedel för att uppnå. Samhället måste ha en förmåga att hantera den typen av kriser och politikområdena måste sålunda även utformas för att kunna bidra till att värna det öppna, moderna samhället.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Det innebär att vi vill värna och beskydda våra medborgare och vårt moderna öppna samhälle där demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter är grundläggande gemensamma värden. Försvarsberedningen konstaterar att det som ska skyddas och försvaras i globaliseringens tidevarv har skiftat karaktär. Den gemensamma sårbarheten medför att svenskt egenintresse och gemensamma intressen allt mer tenderar att överlappa varandra. Genom vårt medlemskap i EU har vi åtagit oss att i samverkan med övriga medlemsstater skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överrensstämmelse med grundsatserna i FN-stadgan. För att uppfylla dessa mål skall medlemsländerna aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet.

Försvarsberedningen anser att säkerhetspolitiken även fortsättningsvis primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Till det räknas inte långsiktiga förändringar i handel och ekonomi vilka kan medföra försämrade levnadsvillkor, utarmning av naturresurser, klimatförändringar eller sociala förändringar. Däremot är det viktigt att se sambanden mellan långsiktiga förändringar och akuta situationer, t.ex. mellan klimatförändringar och omfattande översvämningar.

Sverige bör fördjupa sitt samarbete med andra länder såväl bilateralt som multilateralt främst inom FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), EU, Europarådet och genom vårt partnerskap med Nato för att möta den vidgade hotbilden och de risker som har vuxit i omfattning under senare tid. Särskild tonvikt bör läggas på att utveckla samarbetet inom EU för att begränsa effekterna på vårt samhälle från hot av sådant slag. Arbetet berör ett flertal olika områden inom samtliga pelarstrukturer i EU.

Samtliga dessa områden måste fås att samverka för att unionens medlemsländer skall kunna möta dagens hotbild mot det moderna samhället.

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens område ligger i dag tyngdpunkten på internationell krishantering med hjälp av civila och militära medel för att kunna utföra hela skalan av Petersberg-uppgifter i Europa och dess närhet, men även globalt. För att möta de behov som kan finnas är det angeläget att Sverige fördjupar sitt engagemang och sitt samarbete med övriga medlemsstater inom varje område av den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken, med undantag av ett gemensamt europeiskt försvar av medlemsstaternas territorium.

Sammanfattningsvis bedömer Försvarsberedningen, mot bakgrund av den hotbildsanalys som har redovisats ovan, att det är nödvändigt att utarbeta nya omvärldsexempel som grund för det fortsatta arbetet inför nästa försvarsbeslut. Försvarsberedningen har tidigare påtalat vikten av att utveckla omvärldsexempel som också beaktar sådana aspekter på omvärldsutvecklingen som bl.a. berör samhällsutvecklingen, utvecklingen av alternativa angreppsmetoder och andra aktörer än stater. Det vore värdefullt om nya exempel utvecklades där konsekvenser av händelseförlopp beskrevs på såväl global som europeisk och svensk nivå.

Utifrån den förändrade bedömningen avseende militärt väpnat angrepp, behov av internationell förmåga och den vidgade hotbilden finns enligt Försvarsberedningens uppfattning anledning att se över de krav på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap, liksom grundläggande försvarsförmåga med ett års respektive fem års beredskap, som regeringen utvecklat i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret.

2 Reformeringen av det militära försvaret

2.1 Inledning

Försvarsreformen har behandlats i tre större riksdagsbeslut åren 1999-2001. För Försvarsmaktens del inleddes det konkreta omställningsarbetet våren 2000 med beslut om förändrade krav på operativ förmåga, en ny insatsorganisation samt nedläggningar och nyetableringar i grundorganisationen.

Försvarsreformens mål är att omvandla det tidigare invasionsförsvaret till ett modernt och flexibelt insatsförsvaret. Förbandens användbarhet och tillgänglighet skall svara mot behoven av operativ förmåga i olika tidsperspektiv med en differentierad beredskap i insatsorganisationen som en följd. Vissa förband skall ha en hög beredskap och efter kort förberedelse tid kunna användas för nationella och internationella uppgifter. Andra förband får en väsentligt lägre beredskap i enlighet med vad det säkerhetspolitiska läget medger. En omfattande internationalisering pågår med syfte att skapa ökad förmåga att kunna delta i internationell krishantering och säkerhetsfrämjande samarbete. Möjligheterna att utnyttja resurserna inom totalförsvaret vid fredstida kriser skall förbättras. Medlen att bygga upp det flexibla insatsförsvaret och dess förband är övnings- och utbildningsverksamheten, personalförsörjningen samt materielförsörjningen, områden som skall reformeras för att fullt ut kunna understödja ominriktningen. Erfarenheterna från de internationella insatserna är härvid en viktig del i Försvarsmaktens kompetensuppbyggnad. Det militära försvaret skall kunna utveckla ny förmåga i takt med att den tekniska, taktiska och säkerhetspolitiska utvecklingen påkallar detta. Parallellt med

utvecklingen av det nya försvaret omfattar reformen under överskådlig tid även avveckling av materiel och personal.

En tid efter försvarsbeslutet går det att konstatera att ominriktningen och omstruktureringen av Försvarsmakten, med hittills gällande mål och anslagsnivåer, kommer att ta ett antal år och spänna över flera försvarsbeslutsperioder. Kostnader för avveckling av personal, materiel, anläggningar m.m., kommer att med nuvarande avvecklingsmetoder att kvarstå under hela detta decennium och i motsvarande mån begränsa utrymmet för förnyelse. Reformarbetet kommer därför att kräva kontinuitet i policyformuleringen och uthållighet i genomförandet. Då de förändringar som genomförs i många fall inte har någon erfarenhetsmässig motsvarighet krävs också en kontinuerlig uppföljning, återkoppling och korrigerande av genomförandet. Utifrån den uppföljning av försvarsreformen som Försvarsberedningen tagit del av är det flera saker som tyder på att försvarsbeslutet 2000-2001 och den verksamhet som däri förutsattes inte i alla delar genomförs i den takt och i den utsträckning som ursprungligen antogs. I vissa fall har även effekter uppstått som inte är odelat positiva. Det gäller bl.a. möjligheterna att utveckla insatsorganisationen, organisationen av och uppnådda resultat i övnings- och utbildningsverksamheten samt kostnaderna och principerna för avveckling av personal och materiel. Inom dessa områden ser Försvarsberedningen det som nödvändigt med fortsatta och fördjupade överväganden inför försvarsbeslutet 2004. Nedan kommenteras vissa områden mer ingående.

2.2 Insatsorganisationens tillstånd och utveckling m.m.

Insatsorganisationen är Försvarsmaktens främsta instrument för att uppfylla de krav på operativ förmåga som riksdagen och regeringen ställer. Insatsorganisationen är i denna mening slutprodukten av de ansträngningar som myndigheten årligen genomför. Försörjning med personal, materiel, anläggningar, forsknings- och utvecklingsverksamhet m.m. är alla medel för att i olika tidsperspektiv kunna sätta upp de förband som behövs för att lösa Försvarsmaktens uppgifter.

För insatsorganisationen har innevarande försvarsbeslutsperiod främst handlat om att inleda ett omstruktureringsarbete utifrån det arv som övertogs från den tidigare krigsorganisationen. Några delar av insatsorganisationen är i dagsläget i ett tämligen gott skick eller har en god utvecklingsprognos. I relation till insatsorganisationen som helhet kommer dock endast ett mindre antal krigsförband vara fullt utvecklade och utrustade enligt gällande målsättningar vid utgången av 2004. Denna bedömning förstärks i de fall som förband skall tillhöra den mest kvalificerade förbandsgruppen och därmed uppfylla de höga krav som där ställs på personell och materiell kvalitet m.m. Inom vissa typförband finns vidare stora variationer inbördes vad gäller utbildnings- och övningsläge samt materiell kvalitet. Bristerna vad gäller samövning i bataljonsförband och i högre nivåer är genomgående.

Flera delar av insatsorganisationen har, trots konsolideringen av den gamla krigsorganisationen, allvarliga brister och en tämligen dålig utvecklingsprognos. Tillgången till krigsförband som är användbara i alla Försvarmaktens uppgifter är som en konsekvens av detta högst begränsad under överblickbar framtid. För vissa typförband kan det inom nuvarande verksamhetsmässiga och ekonomiska ramar vara svårt att åtgärda brister även i det längre tidsperspektivet (10 år). Det sistnämnda kan enligt beredningens mening resa frågor om i vilka fall det är meningsfullt att redovisa sådana förband som delar av insatsorganisationen.

Utvecklingen av nya typförband som NBC-kompani och IT-säkerhetsenhet har påbörjats och kommer att fortgå under innevarande och nästföljande försvarsbeslutsperiod. Andra nya förband som säkerhetsbataljon och luftburen bataljon befinner sig för närvarande på ett tidigt utvecklingsstadium. De operativa behov och/eller kompetensbehov som dessa förband är avsedda att lösa kommer att täckas efterhand, men i vissa fall först efter en längre tid och i en liten volym. På grund av ekonomiska begränsningar har vissa omprioriteringar gjorts i Försvarmaktens långsiktiga planering, bl.a. innebärande att den luftburna förmågan utvecklas med en begränsad ambition i jämförelse med vad som beslutades i försvarsbeslutet 2000-2001.

Om kraven ställs att hela den insatsorganisation som beslutades år 2000 skall vara användbar, omedelbart tillgänglig och ha hög materiell kvalitet är sannolikt insatsorganisationen generellt sett

fortfarande väl stor utifrån vad som långsiktigt kan materielomsättas, utbildas och övas. Inte minst gäller detta om man samtidigt utgår från att alla förband ska ha ungefär samma personella och materiella uppfyllnad. Om man däremot differentierar beredskapen för insatsorganisationens krigsförband utifrån krav på operativ förmåga i olika tidsperspektiv, öppnas dock möjligheter till prioritering av de förband som oundgängligen behövs i det korta tidsperspektivet. En sådan differentiering har regeringen också beslutat om den 8 maj 2003. Förband som har en lång beredskapstid, t.ex. fem år, kan därmed ges en låg grad av materiell och personell uppfyllnad.

Även med en differentierad beredskap enligt ovan bedömer Försvarsberedningen det som troligt att framtida reduceringar och konsolideringar behöver göras, både vad avser enskilda förband men också hela förbandstyper. Vid minskade anslagsnivåer accentueras detta avsevärt. Vilka förband som bör ingå respektive avvecklas ur insatsorganisationen bör enligt Försvarsberedningen utgöra ett av de viktigare analysområdena i det kommande försvarsbeslutsarbetet. En sådan analys måste dock föregås av motsvarande analys av behovet av operativ förmåga. Försvarsberedningen erinrar om att alla de förbandstyper som fanns i den gamla krigsorganisationen med något undantag fortfarande ingår i insatsorganisationen.

Mot ovanstående bakgrund vill beredningen understryka vikten av att de ekonomiska och verksamhetsmässiga beräkningarna för produktionen av krigsförbanden är gjorda på sådant sätt att det klart går att bedöma huruvida förbanden kan utbildas, övas och utrustas inom en given försvarsekonomi och grundorganisation. I beslutsunderlaget inför nästkommande försvarsbeslutsperiod bör det, utöver nyss nämnda, dels ingå en beskrivning av tillståndet i insatsorganisationen vid försvarsbeslutsperiodens början, dels framgå vilket tillstånd insatsorganisationen bedöms befinna sig i vid försvarsbeslutsperiodens utgång. Insatsorganisationens utveckling mot bestämda mål bör sedan följas upp inom ramen för den årliga myndighetsstyrningen.

2.3 Internationell förmåga

Försvarsmakten har de senaste åren genomgått en omfattande internationalisering. En stor mängd internationella övningar har genomförts som resulterat i värdefulla erfarenheter och ökad interoperabilitet. Ett flertal förband från samtliga stridskrafter har anmälts till internationella styrkeregister. Anslagsposten för fredfrämjande insatser har ökat väsentligt. Uppträdande i lägre förbandsenheter i den typ av insatser Sverige deltagit i håller en hög klass, även i en internationell jämförelse.

I jämförelse med insatsorganisationen i allmänhet har de enskilda förband som anmälts till internationella styrkeregister en hög grad av personell tillgänglighet, materiell kvalitet och uppfyllnad m.m. Det kommer dock att ta ytterligare några år innan de förband som nu är anmälda är fullt materiellt utrustade, något som är värt att beakta mot bakgrund av att dessa utgör en begränsad del av den totala numerären i insatsorganisationen. En slutsats av ominriktningsarbetet är därmed att utveckling av internationell förmåga i många fall inte handlar om att anmäla befintliga och i alla avseenden existerande förband i insatsorganisationen till styrkeregister. I stället innebär internationaliseringen att Försvarsmakten behöver utveckla och nyinvestera i mer eller mindre befintliga typförband som ärvts från den tidigare krigsorganisationen. Enligt Försvärsberedningens mening är detta i sig en intressant iakttagelse, då investeringarna har skett i våra modernaste krigsförband vilka är kvar efter den reducering och konsolidering av krigsorganisationen som gjordes inför försvarsbeslutet. I sammanhanget kan nämnas att kostnaderna under åren 2000-2003 för att utveckla internationell förmåga på de förband som regeringen anmält till internationella styrkeregister uppgår till ca 2,8 miljarder kronor. I detta ingår bl.a. kostnader för materiel, utbildning och beredskap, där materielkostnaderna står för den absoluta huvuddelen. Varje ny anmälan av ett förband eller en förmåga till ett förbandsregister fordrar därför ett avvägningsarbete där utveckling av internationell förmåga i ett enskilt fall måste vägas mot andra behov för insatsorganisationen, t.ex. den mångfald av förbandstyper Sverige ansett sig behöva upprätthålla som militärt alliansfri stat. I många fall är dessa två aspekter kombinerbara. I vissa fall kan det dock finnas ett behov av att utveckla förband eller kompetens mer eller mindre exklusivt för den ena eller andra ändamålet.

2.4 Övnings- och utbildningsfrågor

Under den inledande fasen av försvarsreformen har Försvarsmaktens övnings- och utbildningssystem delvis varit i otakt med den insatsorganisation som ska produceras. Med hittills angivna krav på beredskap och förbandsomsättningstid, har de grundorganisatoriska förutsättningarna att producera insatsorganisationen förband i flera fall varit otillräckliga. Flera utbildningsförband har fortsatt att producera förband som inte tillhör den mest prioriterade förbandsgruppen. Omvänt produceras i vissa fall inte högprioriterade förband, eller så sker det endast i liten utsträckning. Samtidigt som vissa specialistfunktioner utgör trånga sektorer i grundorganisationen kan det fortfarande finnas en rationaliseringspotential i andra delar, i synnerhet om man beaktar konsekvenserna av den pågående differentieringen av beredskapen i insatsorganisationen.

En fortsatt betoning av ett ekonomiskt rationellt utnyttjande av produktionsresurserna kan bl.a. komma att leda till en ökad specialisering och ökat kapacitetsutnyttjande vid vissa regementen och flottiljer. Samtidigt kommer en sådan utveckling att skapa en allt mindre grundorganisation med en minskad absorptionsförmåga i de fall förändringar sker i Försvarsmaktens uppgifter och utbildningsvolymerna. I sammanhanget bör nämnas att flera av Försvarsmaktens förband för närvarande har så pass stora personalvakanser att de inte kan nå upp till de volymer av utbildade värnpliktiga som förbandets infrastrukturella kapacitet medger. Av bl.a. detta skäl utbildas inte hela mekaniserade bataljoner vid något av regementena i armétridskrafterna, vilket i sig försvårar den samövning i högre förband som eftersträvas. Sammanfattningsvis kan konstateras att även om utbildnings- och övningsverksamheten fungerar på låg förbandsnivå, så kvarstår de sedan tidigare svårigheterna med att uppnå samövade bataljoner och högre förbandsnivåer. Utöver detta vill beredningen även betona vikten av att kvalificerade stridskraftsgemensamma övningar börjar genomföras, inte minst samövningar mellan mark- och luftstridskrafter.

2.5 Personalförsörjningsfrågor

Inom ramen för försvarsreformen beslutades att ett reformerat personalförsörjningssystem skulle införas i Försvarmakten successivt de följande åren. Personalförsörjningen skall grundas på totalförsvarsplikten och i övrigt utgå från de krav som övergången från ett invasionsförsvaret till insatsförsvaret, de internationella insatserna, anpassningsförmågan och den väpnade striden ställer.

Enligt vad Förvarsberedningen erfar har Förvarsdepartementet nära följt arbetet med att införa detta nya system. Försvarmakten har vid två tillfällen avrapporterat läget med arbetet, dels under hösten 2002, dels i mars 2003 i samband med budgetunderlaget för 2004. Försvarmaktens arbete visar att försvarsreformens personalförsörjningssystem successivt håller på att införas. En inventering genomförs av myndighetens framtida kompetensbehov och hur dagens personal motsvarar dessa önskemål. En idéskiss om ett flerkarriärsystem för officerare har redovisats. Försvarmakten har fortsatt ansträngningarna att öka andelen kvinnliga officerare och mångfalds- och diskrimineringsfrågorna ges ett större utrymme än tidigare. Det återstår dock ett omfattande arbete att göra och inom vissa områden är det i dagsläget svårt att peka på konkreta framsteg eller åtgärder. I delar av personalförsörjningssystemet, t.ex. ett reformerat skolsystem, kommer det dessutom att ta lång tid innan effekterna kan skönjas. Vissa frågor kan också bli föremål för vidare diskussioner inför kommande försvarsbeslut. Förvarsberedningen återkommer till personalförsörjningsfrågorna längre fram i denna rapport.

2.6 Utveckling av materiell kvalitet

Även materielförsörjningen är inne i ett inledande förändringsarbete. Försvarsreformens ambitioner om stegvis utveckling, korta serier, interoperabilitet m.m., har omsatts i Försvarmaktens inriktningsdokument. Satsningarna på forskning och teknikutveckling och demonstratorer har stärkts relativt sett. Materielförsörjningen åskådliggör emellertid samtidigt vilka långa tidsperspektiv som försvarsreformen handlar om. Fram till 2007-2008 är stora delar av materielanslaget intecknade av leveranser som har bestämts utifrån den tidigare krigsorganisationens behov. Det ekonomiska utrymme som har gått att påverka har som tidigare

nämnts i huvudsak använts för nyinvesteringar i materiel för internationell förmåga samt till vissa prioriterade demonstratorprojekt m.m.

Avigsidorna med en odifferentierad beredskap inom insatsorganisationen visar sig även inom materieförsörjningen. Hittills har materieförsörjningen normalt inneburit att Försvarsmakten fyllt upp en serie av krigsförband materielslagsvis, vilket fått till följd att det tagit lång tid innan alla ingående materielslag har tillförts. Man har alltså inte börjat med att fylla upp ett enskilt förband med alla materielslag för att på ett tidigt stadium få ett förband fullt användbart. Ekonomiska och andra skäl har talat för detta sätt att arbeta men fått till följd att tillgängligheten på användbara förband påverkats negativt. Med en differentierad beredskap, som inte ställer samma krav på alla förband av ett visst slag, bör dock bättre förutsättningar kunna skapas för att tillämpa principerna om t.ex. korta serier och stegvis utveckling.

Av särskild vikt framöver bör vara att följa de tidiga faserna av materielutvecklingen, både vad gäller olika utvecklingsprojekt och utifrån insatsorganisationens framtida utformning. I dagsläget finns flera studie- och utvecklingsprojekt i olika grader av framskridande som är intressanta att följa då de kan komma att innebära en materielomsättning och reproduktion av befintliga förbandstyper till stora ekonomiska värden. Exempel på detta är nytt splitterskyddat fordon för markstridskrafterna (SEP), nytt ytstridsfartyg och ubåtsprojektet Viking. Även om seriebeställningar i dessa fall inte är gjorda, kan de tidiga faserna i ett materielprojekt ändå komma att påverka den framtida handlingsfriheten och riskera att bli styrande för den framtida organisationens utformning. Riskerna att planera för och beställa för många enheter av enskilda materielslag i relation till vad som långsiktigt går att finansiera driftsmässigt, bör likaså beaktas.

2.7 Avveckling av personal och förnödenheter

Försvarsmaktens avvecklingsverksamhet kommer att pågå, med nu givna volymer, fram till uppskattningsvis 2006 för materiel och till 2010 för personal. Under denna period utgör avvecklingen en betydande årlig kostnad. Den volymmässigt mycket omfattande

avvecklingen av förnödenheter, inklusive överföring av materiel till andra stater, är mer personalkrävande än vad som inledningsvis antogs. Hur avvecklingen av förnödenheter fortgår, samt hur eventuell framtida avveckling av personal hanteras (ekonomiska villkor m.m.) blir rimligen av stor betydelse för det framtida kostnadsutfallet. Som jämförelse kan nämnas att nettokostnaden för förnödenhetsavvecklingen 2002 uppgick till ca 700 miljoner kronor. Kostnaderna för personalavvecklingen uppgick 2002 till ca 1400 miljoner kronor. De sammanlagda kostnaderna för personalavveckling under perioden 2000-2002 har därmed uppgått till ca 4000 miljoner kronor. Med utgångspunkt i de beslut som Försvarsmakten hittills fattat bedöms avvecklingskostnaderna under de närmaste åren vara i samma storleksordning, för att därefter avklinga successivt. Om det uppstår ett fortsatt behov av avveckling i samband med nästa försvarsbeslut kan detta, om nu gällande principer tillämpas, medföra förlängda avvecklingsåtgärder med tillhörande kostnader som kan komma att sträcka sig in på nästa decennium. Det tillgängliga ekonomiska utrymmet för Försvarsmaktens kärnverksamhet och förnyelse kommer, om inga åtgärder vidtas, att begränsas i motsvarande mån.

Sett mot denna bakgrund anser Försvarsberedningen att frågor som rör både personal- och förnödenhetsavveckling behöver övervägas ytterligare inför kommande försvarsbeslut. Beträffande personalavvecklingen bör en samlad analys av kostnaderna för de olika avvecklingsformerna göras, samtidigt som ändamålsenligheten i de olika åtgärderna bör övervägas från både ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Strävan måste enligt beredningens mening vara att minska kostnaderna för avvecklingen, i kombination med att personalens kompetens och utvecklingspotential tillvaratas under en större del av den enskildes yrkestid än vad som många gånger är fallet idag. Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2004 berör dessa frågor, men vill i detta sammanhang betona vikten av att fördjupade överväganden görs inför försvarsbeslutet.

Beträffande avvecklingen av förnödenheter noterar Försvarsberedningen att Försvarsmaktens planering innebär att verksamheten kommer att kulminera 2003 för att vara avslutad 2006. Det är dock sannolikt att kommande försvarsbeslut kan resultera i att ytterligare materiel kan behöva avvecklas.

Försvarsberedningen anser därför att det, i likhet med ovan, finns ett behov av analysera kostnader och överväga principer för och takten i förnödenhetsavvecklingen. Särskild hänsyn bör tas till om avvecklingen snabbt kan medföra nettobesparingar inom förrådshållningen eller om materielen i dag är särskilt olämpligt förrådsställd, t.ex. av miljöskäl. Det övergripande syftet bör dock vara att resurser som idag går åt för avveckling inom bl.a. Försvarets logistik kan frigöras för t.ex. materiell förnyelse och en förbättrad övningsverksamhet.

3 Försvarspolitisk inriktning

3.1 Sveriges försvarspolitik – en del av en samlad säkerhetsstrategi

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter betonat vikten av en helhetssyn för att kunna hantera samhällets säkerhet över hela skalan från fredstida kriser till fullskaligt krig. Försvarsberedningen konstaterar att det finns ett behov av att strukturera synen på hoten mot vår säkerhet. Även målen för svensk säkerhet, liksom synen på medel, aktörer och metoder, bör hanteras i en samlad strategi. En sådan, gemensam och samlad, nationell säkerhetsstrategi innebär både att hela hotskalan skall beaktas i säkerhets- och beredskapsplaneringen och att samhällets samlade resurser skall användas på bästa möjliga sätt om samhället hotas. En konsekvens av detta blir att flera politikområden skall samverka och samarbeta effektivt i såväl planering som genomförande.

En samlad nationell strategi för att åstadkomma en sådan säkerhet består av olika åtgärder som vidtas inom olika politikområden. Åtgärderna kompletterar varandra och ger sammantaget en hög säkerhetsnivå i samhället. De åtgärder som vidtas består av grundläggande vardagligt säkerhetshöjande arbete på alla nivåer i samhället, såsom åtgärder mot extraordinära händelser, samt mer specifika åtgärder som vidtas inom ramen för säkerhets- och försvarspolitiken. Beredningen återkommer i kommande rapporter till frågan om samhällets sårbarhet och en nationell säkerhetsstrategi, men vill redan nu framhålla ett ökande behov av samordning och interaktion mellan försvarspolitiken och andra politikområden inom ramen för en vidgad syn på säkerheten.

Försvarspolitiken utgör en avgränsad men väsentlig del av Sveriges samlade skydd mot yttre väpnade hot och kränkningar. För detta finns det ytterst begränsade resurser i samhället i övrigt varför denna uppgift kan sägas vara exklusiv för försvarspolitiken.

3.2 Försvarspolitiska utgångspunkter

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet samt att trygga en handlingsfrihet att, enskilt och i samverkan, kunna utveckla samhället. Det innebär att vi vill bevara och skydda vårt moderna öppna samhälle där demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter är grundläggande värden, värden som vi delar med övriga EU-länder och stora delar av det globala samfundet.

Inom ramen för vår säkerhetspolitik utformas försvarspolitiken på ett sådant sätt att det samtidigt ger en förmåga att medverka i internationell krishantering.

De resurser som skapas inom försvarspolitiken skall ge en betryggande försvarsförmåga för landet och dess befolkning i det säkerhetspolitiska läge som råder. Militära och andra väpnade hot som direkt berör Sverige skall kunna mötas. Svårast bland dem är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet. Försvaret skall också ha kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet som skapar långsiktig försvarspolitisk handlingsfrihet för att vid behov kunna förändra försvarsförmågan med hänsyn till utvecklingen i omvärlden. Det är av stor vikt att kontinuerligt följa den internationella, politiska, militärstrategiska och tekniska utvecklingen för att kunna fatta successiva beslut om det militära och civila försvarets utformning.

I samverkan med andra stater och institutioner (FN, OSSE, EU, Nato m.fl.) skall Sverige aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Vårt internationella engagemang syftar till att kunna verka fredsfrämjande och humanitärt samt konfliktförebyggande och konfliktvärmjande, i Europa och dess närhet, men till del även globalt. Säkerheten i närområdet är fortsatt av stor betydelse. En viktig uppgift 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

samt förhindra att eventuella kriser och väpnade konflikter sprids till svenskt territorium.

Vår aktiva försvarspolitik syftar genom denna kombination av det nationella och internationella perspektivet till att bevara vårt lands fred och självständighet.

Sverige är militärt alliansfritt. Den militära alliansfriheten ger oss försvarspolitisk handlingsfrihet att utforma både politik och resurser. Vår försvarspolitik skall stödja de säkerhetspolitiska målen. En betryggande försvarsförmåga är därvid en central del av svensk säkerhetspolitik. En djupare redovisning och värdering av innehållet i försvarsförmågan måste enligt Försvarsberedning redovisas.

Den nu pågående försvarsreformen utgör en viktig förutsättning för att uppnå de försvarspolitiska målen. Utformningen av resurserna skall ske med en spårbarhet till omvärldsutvecklingen och de uppgifter och krav som statsmakterna ställer. Bakomliggande antaganden och avvägningar skall kunna presenteras. En viktig utgångspunkt utgörs av s.k. omvärldsexempel. Försvarsberedningen bedömer, mot bakgrund av den hotbildsanalys som har redovisats tidigare, att det är nödvändigt att tidigt ange nya omvärldsexempel som grund för det fortsatta arbetet inför nästa försvarsbeslut. Försvarsberedningen avser att efter denna rapport behandla de omvärldsexempel som utarbetats, och återkomma i sin rapport våren 2004 med en värdering av dessa.

Olika sätt att hantera storskalig terrorism har behandlats i 11 september-utredningens betänkande "Vår beredskap efter den 11 september" (SOU 2003:32). Utredningen föreslår i betänkandet att statsmakterna uttryckligen skall ansluta sig till en tolkning av 10 kap. 9 § regeringsformen som innebär att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Den aktuella bestämmelsen skulle således kunna tillämpas även vid självförsvar mot storskaliga terroristangrepp. Utredningen föreslår vidare i ett lagförslag att Försvarsmakten, vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp och då regeringens beslut inte kan avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av

egendom, skall få bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat. 11 september-utredningen har därmed i sitt betänkande behandlat flera av de oklarheter som Försvarsberedningen tidigare uppmärksammat rörande möjligheterna att möta hot som inte härrör från annan stat. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Försvarsberedningen återkommer med överväganden och förslag med anledning av betänkandet.

3.2.1 Det militära försvaret

För att det militära försvaret skall kunna utveckla förmåga att skydda Sverige mot yttre väpnade hot och kränkningar är den enskilt viktigaste faktorn förmågan att kunna genomföra väpnad strid. Även Sveriges ambitioner att delta i olika internationella insatser för att bidra till fred och ökad säkerhet i omvärlden är beroende av denna förmåga.

Den tidigare uppdelningen i fyra huvuduppgifter för det militära försvaret har enligt Försvarsberedningen medfört viss otydlighet kring fokuseringen av Försvarsmaktens verksamhet och de yttersta motiven för det militära försvaret. För att undvika en sådan otydlighet bör det militära försvarets huvuduppgift därför vara att kunna genomföra väpnad strid. Denna uppgift skall kunna lösas i olika tidsperspektiv såväl nationellt som internationellt.

Kraven på förmåga till väpnad strid måste ställas lika högt på förband för internationell tjänst som för nationella uppgifter. Förberedelser för och deltagande i internationella insatser och övningar ger viktiga erfarenheter för de förband och den personal som deltar. Sådana erfarenheter är av betydelse för att utveckla olika former av kompetens och förmåga till väpnad strid. Därtill måste förmågan till väpnad strid grundläggas och utvecklas nationellt genom kvalificerade och realistiska förbandsövningar under relevanta klimatologiska och geografiska förhållanden. Genom att upprätthålla en förmåga till väpnad strid ges möjligheter att, alltefter rådande omvärldsläge, förändra och utveckla stridskrafternas beredskap och tillgänglighet för nationella och internationella behov.

Befintliga förmågor och resurser inom det militära försvaret utgör dessutom ett väsentligt bidrag till samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.

3.2.2 Det civila försvaret

Det civila försvarets huvuduppgift är att under höjd beredskap kunna skydda befolkning och samhällsviktiga funktioner samt att stödja det militära försvaret. Det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap bygger i allt väsentligt på de åtgärder som vidtas inom andra politikområden för att samhället bättre skall kunna motstå svåra påfrestningar, medan de kompletterande åtgärder som behöver vidtas inom försvarspolitikens ram är av begränsad omfattning.

3.3 Förmåga i olika tidsperspektiv

Försvarsberedningen drar i den säkerhetspolitiska rapporten "Säkrare grannskap – osäker omvärld" tre övergripande slutsatser avseende hot om väpnat angrepp, vårt bidrag till fred och säkerhet i omvärlden och behovet av att minska samhällets sårbarhet. Dessa slutsatser återfinns i det inledande kapitlet till föreliggande rapport. Utifrån dessa tre slutsatser menade Försvarsberedningen i sin rapport "Säkrare grannskap – osäker värld" att det fanns anledning att se över de krav på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap, liksom grundläggande försvarsförmåga med ett års respektive fem års beredskap, som regeringen utvecklat i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30).

Försvarsberedningen konstaterar i detta sammanhang att regeringen, bl.a. mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läge som råder i Sveriges närområde, i maj 2003 har beslutat att den nuvarande insatsorganisationens beredskap för försvar mot väpnat angrepp skall differentieras. Syftet är att ge en förbättrad möjlighet att lösa nationella och internationella uppgifter i enlighet med de försvarspolitiska målen. Försvarsberedningen anser att en sådan differentiering kan utgöra ett led i att öka den reella, omedelbara insatsförmågan samtidigt som beredskapen för stora delar av försvaret i övrigt kan sänkas. En sådan differentiering bör gälla som inriktning även vid en förändring av insatsorganisationen oavsett

ekonomisk ram. Detta bör på sikt bidra till bättre förutsättningar för att frigöra resurser som kan användas för den nödvändiga reformeringen av det militära försvaret.

Vid en differentiering av det militära försvarets beredskap skall endast de förband som oundgängligen krävs för det nationella försvaret ges omedelbar förmåga (upp till 10 dagar). Detsamma skall gälla förband avsedda för internationella insatser (upp till 30 respektive 90 dagar). Därutöver ges beredskapen den differentiering över tiden som överensstämmer med de försvarspolitiska målen att säkerställa ett nationellt försvar som ger en betryggande försvarsförmåga och som har den kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet som skapar långsiktig handlingsfrihet vid ett förändrat omvärldsläge.

En förbättrad synergi mellan nationell och internationell insatsförmåga är av avgörande betydelse. Det nationella försvarets behov skall påverka utformningen av de förband och kompetenser vi avser bidra med internationellt. Nuvarande metod att sätta upp särskilt sammansatta förband för internationell tjänstgöring har inte medgivit att förbanden efter avslutad tjänstgöring utomlands kunnat återföras som en sammanhållen enhet till ordinarie förbandsstruktur i insatsorganisationen. Detta har reducerat förutsättningarna för att ta tillvara de erfarenheter och den kompetens som förbandet och de enskilda soldaterna erhållit under sin tjänstgöring utomlands. För att säkerställa att så kan ske, anser Försvarsberedningen att de förband som avses användas internationellt skall hämtas bland de förband som har omedelbar nationell förmåga. Dessa förband kan efter avslutad internationell tjänstgöring på så vis återföras till insatsorganisationen och de konkreta erfarenheter som skapas vid deltagande i internationella insatser kan på ett naturligt sätt komma det nationella försvaret tillgodo.

Försvarsberedningen förutser att kraven på förmåga i olika tidsperspektiv samt en förbättrad synergi mellan nationell och internationell insatsförmåga, kommer att få stora konsekvenser även för den militära grundorganisationen. Utformningen av grundorganisationen bör, utöver en nyckelroll i produktionen av förband, medge en förbättrad beredskap att kunna genomföra insatser nationellt och internationellt.

I följande avsnitt ger Försvarsberedningen sin syn på de närmare kraven på förmåga i olika tidsperspektiv.

3.3.1 Krav på förmåga för nationellt försvar

Utgångspunkten för kraven på förmåga för nationellt försvar i olika tidsperspektiv bör vara den bedömning som redovisades i rapporten "Säkrare grannskap – osäker värld". Bedömningen redovisas också i kapitel 1 i denna rapport.

Kombinationen av politiska avsikter, den operativa förmågan hos väpnade styrkor i vårt närområde och den bedömda utvecklingen av dessa, samt det fördjupade säkerhetssamarbetet i vårt närområde innebär sammantaget att de tidigare kraven på det militära försvarets förmåga att kunna möta väpnade angrepp bör förändras. Däremot ställs lika stora krav på att det militära försvaret skall ha tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet för att säkerställa en långsiktig handlingsfrihet. Därtill måste det militära försvaret redan på kort sikt kunna möta hot mot Sverige som följer av vårt internationella engagemang och också bidra till den samlade förmågan att möta hot som följer av det moderna samhällets sårbarhet.

Försvarsberedningen anger i det följande de utgångspunkter som bör ligga till grund för det fortsatta arbetet med att närmare precisera de krav som denna förändring innebär.

Sverige måste ständigt ha en förmåga att kunna upptäcka och avvisa kränkningar av vårt territorium och hantera incidenter. Det militära försvaret skall även ha förmåga att kunna höja beredskapen för att kunna bevaka och skydda viktiga totalförsvarsobjekt.

Hot och påtryckningar kan utan förvarning emanera ur vårt internationella engagemang eller uppstå vid spridning av en konflikt. Det militära försvaret skall då i samverkan med det civila försvaret kunna skydda samhällsfunktioner och infrastruktur samt kunna vidta skyddsåtgärder vid insatser mot civila och militära mål.

Trots att ett militärt väpnat angrepp från annan stat direkt mot Sverige bedöms vara osannolikt under minst en tioårsperiod, skall intrång på vårt territorium kunna mötas, bekämpas och avvisas

samt svenska fartyg och luftfartyg på och över svenskt territorium kunna skyddas. Förmåga skall finnas att möta olika former av informationsoperationer mot egna system. Förmåga skall också finnas att kunna förebygga och minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel. Risken för storskalig terrorism bör beaktas som en del av de asymmetriska hot som kan riktas mot vårt land.

I och med 1996 års försvarsbeslut introducerades en anpassningsprincip för det militära försvaret. De styrinstrument som förutsågs i beslutet har inte fått avsedd verkan, vilket enligt Försvarsberedningen föranleder ett nytt förhållningssätt.

Efter en längre tid av säkerhetspolitisk försämring av läget i omvärlden, eller en mer omfattande sådan, och efter successiva politiska beslut, skall det militära försvaret kunna möta väpnade angrepp mot Sverige i form av samordnade operationer med olika typer av stridskrafter. För att kunna möta ett sådant angrepp ställs krav på att fler förband, som kan bedriva gemensamma operationer med viss uthållighet, är tillgängliga. En kontinuerlig utveckling av kompetens för den förmåga som krävs utgör den väsentligaste grunden för förändring på lång sikt.

För att det militära och civila försvaret skall kunna utvecklas och flexibelt förändras fordras kontinuerlig analys av omvärldsutvecklingen och en försvarsplanering som kan skapa underlag för successiva politiska beslut. Försvarsförmågan skall fortlöpande värderas och som ett resultat av detta skall planering, materiellt innehåll och verksamhet kunna förändras.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör få i uppgift att analysera de närmare kraven på operativ förmåga som följer av denna redovisning. Försvarsmaktens redovisning bör ses som en första konkretisering av vilka konsekvenser den förändrade bedömningen får. Förslagen till krav på operativ förmåga bör presenteras redan under hösten 2003.

3.3.2 Krav på förmåga för internationella insatser

Försvarsberedningen bedömde i sin rapport "Säkrare grannskap – osäker värld" att antalet konflikter och kriser som kräver omvärldens engagemang med största sannolikhet även

fortsättningsvis kommer att vara stort. Det ställer därmed höga krav på den gemensamma internationella viljan och förmågan att förebygga och hantera kriser. Som en del i att stärka den europeiska förmågan bör omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser, i Europa och dess närhet men även globalt, över hela skalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, öka. Det militära försvarets förmåga att kunna delta i internationella fredsfrämjande insatser bör därmed utvecklas. Försvarsmakten bör få i uppdrag att utarbeta förslag till hur en sådan ökad ambition kan tillgodoses. Försvarsberedningen anger i det följande vissa utgångspunkter.

Behovet i varje enskild mission är primärt styrande för vilka enheter som Sverige bör bidra med. Karaktären av konflikter, och därmed behovet av resurser för krishantering, förändras kontinuerligt. Samtidigt pågår en ständig utveckling av de resurser Sverige och andra länder skulle kunna bidra med. Urvalet av förband som anmäls till internationella styrkeregister bör därmed fortlöpande ses över. I samband med att den ökade internationella ambitionen omsätts i konkreta förslag bör också en översyn ske av förbandstyper som redan anmälts till olika styrkeregister. Försvarsberedningen avser att återkomma till frågan om vilka överväganden som bör ligga till grund för anmälan till internationella styrkeregister.

Strävan bör på sikt vara att den personal som kan utnyttjas i insatser kan ökas. Insatserna skall kunna ske med varierande ambition, såväl i beredskap som vid val av förband.

Internationella insatser ställer lika stora krav på kvalitet och tillgänglighet som det nationella försvaret. Strävan skall vara att samma förband skall kunna användas både nationellt och internationellt. En viktig skillnad är dock att den internationella tjänstgöringen är frivillig för personal som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eftersom lagen inte omfattar internationell tjänstgöring. Däremot är den som är anställd i Försvarsmakten med anställningsvillkor som innefattar internationell tjänstgöring skyldig att tjänstgöra internationellt.

Vissa enheter bör vara tillgängliga för insats inom 30 dagar. Andra delar kan dock ha en lägre tillgänglighet (inom 90 dagar) samtidigt som vissa enheter bör kunna sättas in med kortare varsel. En

ambition är att uthålligheten i en fredsfrämjande insats skall kunna vara längre än sex månader. De förband som skall vara tillgängliga inom 30 dagar ställer stora krav på grundorganisationen samt personalförsörjningen och därför måste förbandstyperna specificeras.

En grundläggande förutsättning för såväl den nationella som internationella förmågan är att vår underrättelsetjänst är väl utvecklad, anpassad och samordnad för att följa utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt relevanta skeenden.

4 Ekonomiska utgångspunkter

4.1 Verksamhetsindelningen av utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

I kapitel 3 har försvarsberedningen noterat behovet av en nationell säkerhetsstrategi och närmare behandlat frågan om försvarspolitikens inriktning och innehåll. I föreliggande avsnitt redogör beredningen för hur verksamheten under Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet är indelad vad avser den ekonomiska styrningen, dvs. resultatstyrning och finansiell styrning.

Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet omfattar politikområdet Totalförsvar och politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Politikområdet Totalförsvar består av verksamhetsområdena Det militära försvaret och Det civila försvaret, medan politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar består av verksamhetsområdena Skydd mot olyckor och Svåra påfrestningar.

Det militära försvaret omfattar den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och delar av den verksamhet som bedrivs av de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Det militära försvaret finansieras i sin helhet inom utgiftsområdet.

När det gäller Det civila försvaret finansierar utgiftsområdet investeringar för höjd beredskap, investeringar avseende svåra påfrestningar som väsentligt stärker förmågan vid höjd beredskap, viss övnings- och utbildningsverksamhet samt viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Administrativa beredskapskostnader, kostnader för planering, utbildning av egen

personal för krigsorganisationen, övningsverksamhet m.m. finansieras dock av den verksamhetsansvarige. Det innebär för statliga myndigheter att de finansierar åtgärderna över sina förvaltningsanslag eller motsvarande.

De resurser som anvisas för det civila försvaret skall också kunna användas för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Genom samverkansområden finns en koppling mellan verksamhetsområdena Civilt försvar och Svåra påfrestningar under de två politikområdena. För verksamhetsområdet Svåra påfrestningar finns dock inga särskilda medel avsatta, utan åtgärder i syfte att stärka samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar finansieras till del med hjälp av finansieringsprinciperna för anslaget 6:5 Civilt försvar. En förutsättning för detta är att dessa åtgärder även skall stärka samhällets förmåga vid höjd beredskap.

Beredningen har i sin senaste rapport anfört att samhällets behov av att hantera kriser och utformningen av politikområdena skall bidra till att värna det öppna, moderna samhället. En grundläggande helhetssyn måste därför präglade samhällets beredskapsplanering samtidigt som beredskapen och sårbarhetsreducerande åtgärder måste byggas underifrån utifrån bedömda hot och risker. En sådan grundläggande helhetssyn i form av en nationell säkerhetsstrategi avser Försvarsberedningen återkomma till i nästa rapport. Åtgärder och resurser som skapas inom hela samhället är en grundförutsättning för de civila delarna av totalförsvaret. I många fall bör dessa åtgärder vara tillräckliga för att uppnå grundläggande försvarsförmåga för det civila försvaret. Det bör därför analyseras i vilken mån den förmåga som krävs för att uppfylla de försvarspolitiska målen för det civila försvaret uppfylls inom ramen för samhällets normala förmåga tillsammans med de åtgärder som behöver vidtas för att förstärka förmågan inom särskilt viktiga samhällsområden - främst förmågan att hantera terrorism, störningar inom el, tele och IT samt särskilda åtgärder inom ramen för NBC-händelser. Mot denna bakgrund kan det också finnas skäl att göra en översyn av gällande finansieringsprinciper.

Enligt Försvarsberedningen måste utformningen av en nationell säkerhetsstrategi relateras till de ekonomiska styrinstrumenten. Beredningen avser därför att i kommande rapport, i samband med behandlandet av en nationell säkerhetsstrategi, återkomma till utgiftsområdet 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet i sin

helhet. Det bör finnas en överensstämmelse mellan en övergripande nationell säkerhetsstrategi och de ekonomiska styrinstrumenten inom området. Det behövs därför underlag för en bedömning av samhällets samlade förmåga ur ett helhetsperspektiv samt konsekvenserna för finansieringsprinciperna.

4.2 Nuvarande ekonomiska ramar

4.2.1 Riksdagens inriktningsbeslut

Riksdagens beslut 1999 om inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområdet för innevarande försvarsbeslutsperiod 2002-2004 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.

4.2.2 Övriga riksdagsbeslut och faktorer som påverkat ramarna och dess innehåll

Riksdagens beslut om statsbudgeten för 2002 resp. 2003 har inneburit att den lägre ramen och omställningsbidragen i sin helhet lagts på delar av Det militära försvaret, dvs. Försvarsmakten och anslagen 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Statsbudgeten för 2003 har även inneburit att ytterligare minskningar skett av ramen för utgiftsområdet genom den generella begränsning som gjordes av statlig konsumtion.

Vidare har det internationella engagemanget med ökande bidrag till fredsfrämjande truppinsatser inneburit betydande utgiftsökningar. Medverkan i internationella insatser är en i alla avseenden naturlig del av Försvarsmaktens verksamhet. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt. Som ett led i detta har riksdagen beslutat att ett anslag för förbandsverksamhet och beredskap samt fredsfrämjande truppinsatser skall anvisas istället för två. Härigenom har en större

flexibilitet i planeringen och användningen av resurser skapats när avvägningar skall göras mellan internationella insatser och förbandsverksamheten. Försvarsberedningen kan konstatera att resurser omfördelats inom och mellan Försvarsmaktens båda anslag för att finansiera de fredsfrämjande truppinsatserna. Sedan 1999 har anslaget/anslagsposten för dessa insatser ökat från 392 mnkr till 1 200 mnkr per år 2002 och 2003. Härutöver har Försvarsmakten sedan 2002 haft tillgång till en anslagskredit för de fredsfrämjande truppinsatserna som varit större än den som normalt tilldelas anslag inom statsbudgeten. Härigenom har möjligheten funnits att utan onödigt dröjsmål fatta beslut om oförutsedda internationella insatser samt täcka utgifterna för dessa.

Beredningen har noterat att det under anslaget 6:5 Civilt försvar anslagits medel för att genomföra insatser i samband med humanitära katastrofer i länder som inte är traditionellt biståndsmottagande. Detta stärker möjligheten att vidta snabba insatser avseende civil krishantering och bör beaktas i bedömningen av den framtida utformningen av utgiftsområdet.

4.3 Beslutsunderlag för det kommande försvarsbeslutet

Regeringens inriktning att i juni 2003 besluta om direktiv till bl.a. Försvarsmakten inför utarbetandet av underlag till det kommande försvarsbeslutet, bör medge att ett grundligt planeringsarbete kan genomföras och därigenom bidra till att tillräcklig kvalitetssäkring av planeringen kan skapas. Beredningen vill poängtera vikten av att den framtida utformningen av totalförsvaret är noggrant avvägd mot de resurser som ställs till förfogande och mot den övergripande nationella säkerhetsstrategin.

4.3.1 Nya ekonomiska ramar, m.m.

Med hänvisning till det som tidigare framförts i denna rapport och den förändrade hotbilden finner Försvarsberedningen det rimligt att utreda ett antal ekonomiska nivåer för utgiftsområdet. Alternativen för utgiftsområdet bör vara en oförändrad ram, en ökning respektive minskning med tre miljarder kronor samt en minskning med sex miljarder kronor. Utgångsläget för

beräkningarna bör enligt beredningens uppfattning vara ramen för 2004 för utgiftsområdet Försvar samt beredskap mot sårbarhet. En preliminär utgångspunkt bör vara 2003 års ekonomiska vårproposition i avvaktan på beslut i samband med budgetpropositionen för 2004.

En viktig fråga blir att ta ställning till när beskrivna ramförändringar skall gälla fullt ut. En av erfarenheterna från tidigare omstruktureringar av försvaret är att tiden från det att beslut fattats om omstruktureringar till dess att besparingseffekterna får fullt genomslag är relativt lång. Det är således rimligt att utgå från att avvecklingskostnader kommer att finnas under hela den kommande försvarsbeslutsperioden. De angivna reduceringarna av ramen bör således ske stegvis under perioden 2005-2007. Om reduceringarna istället sker fullt ut redan första året i försvarsbeslutsperioden bör ett omställningsbidrag tillföras. Härigenom hanteras de kostnader som hänger samman med strukturförändringarna på motsvarande sätt som i innevarande försvarsbeslut.

I princip bör en gemensam försvarspolitisk inriktning gälla oavsett ekonomisk nivå. Detta innebär dock inte att krav och ambitionsnivåer måste förändras likformigt i olika ekonomiska nivåer.

En första prioritet i alla aktuella ekonomiska nivåer bör vara en lägsta ambition för det nationella försvaret. Denna lägsta nivå innefattar då såväl en förmåga vid dagens säkerhetspolitiska läge som en förändringsförmåga. Ytterligare differentieringar i beredskapen och/eller i förbandsvolymer bör övervägas. Det kan även behöva övervägas att helt avveckla vissa funktioner.

En annan prioritet som bör rymmas i samtliga ekonomiska alternativ är en förmåga till internationella insatser på en högre nivå än den nuvarande. Försvarsmaktens förmåga till att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred bör som idag begränsas till en möjlig meranvändning av resurser som finns av andra skäl. Dessa resurser skall således inte vara dimensionerande för verksamheten.

Lösningar som medger omfattande reduktioner i personalvolymer och i verksamhet skall eftersträvas. Detta torde bl.a. förutsätta en effektivisering av personalförsörjningen av de internationella

insatserna. En minskning av antalet verksamhetsställen bör medges. En sänkt beredskap enligt ovan bör också medge reduceringar i materielbehovet.

Dessa grundläggande krav kan kompletteras med ökade ambitionsnivåer nationellt i olika tidsperspektiv och internationellt. Gränssättande för ambitionsnivån blir här det ekonomiska utrymmet i de olika angivna ekonomiska nivåerna.

Förmågan till internationella insatser behöver stärkas främst vad gäller förbandsvolymen men även vad gäller beredskapstider.

Innan slutlig ställning kan tas till vilka ekonomiska nivåer som skall gälla för utgiftsområdet och i vilken takt ev. reduceringar skall ske måste ytterligare utredningsarbete göras. Regeringen bör således noggrant överväga vad som nu anförts innan beslut fattas om de nämnda direktiven till bl.a. Försvarmakten.

I denna rapport behandlar Förvarsberedningen huvudsakligen den kompletterande inriktning som krävs för det fortsatta utredningsarbetet inom det militära försvaret. Förvarsberedningen avser därför att i nästa rapport våren 2004 återkomma till de ekonomiska avvägningarna inom utgiftsområdet i sin helhet.

4.3.2 Övriga aspekter på beslutsunderlaget utformning

Även inom respektive verksamhetsområde måste avvägningar göras mellan olika uppgifter. Av särskild vikt här är frågan om fördelningen mellan Försvarmaktens anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Vidare måste även den verksamhet de totalförsvargemensamma myndigheterna bedriver beaktas i direktiven. Generellt gäller att internationella insatser respektive forskning och teknikutveckling måste prioriteras inom de olika anslagen.

Som framgått av kapitel 2 har försvarsreformen hittills inte i sin helhet kunnat genomföras i den planerade takten. Till del beror detta på att vissa besparingar och rationaliseringar inte genomförts på det sätt och i den utsträckning som planerats. Om inte åtgärder

vidtas finns det en uppenbar risk att en alltför omfattande verksamhet i förhållande till de resurser som tilldelats rullas vidare in i nästa försvarsbeslutsperiod. Försvarsmakten bör därför ges i uppdrag att närmare redovisa vilken omfattning de av myndigheten angivna obalanserna har, hur de har uppstått, hur de kan beskrivas i termer av verksamhet, organisation, personal och materielförsörjning m.m. samt vilka åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med problemen och uppnå en tillfredsställande säkerhet i planeringen.

I direktiven till Försvarsmakten bör också särskilt beaktas de möjligheter olika personalförsörjningsprinciper och materielförsörjningstrategier ger. Beredningen behandlar dessa frågor närmare i kapitel 5 och 6 nedan.

Det internationella engagemanget inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde och utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet kan på sikt komma att medföra ytterligare behov av nationella truppbidrag i krishanteringsinsatser och därmed innebära ökade utgifter. Beredningen kan mot bakgrund av vad som sagts i avsnitt 4.2.2 konstatera att det i dag finns en tillräcklig ekonomisk flexibilitet när avvägningar skall göras mellan internationella insatser och övrig verksamhet. Det är av största vikt att denna flexibilitet kan bibehållas under nästa försvarsbeslutsperiod. Regeringen bör särskilt beakta vad som nu sagts om ökade krav på internationella truppbidrag och flexibilitet vid utformningen av direktiven för beslutsunderlaget.

Vidare bör Försvarsmakten ges i uppdrag att belysa alternativa samverkansformer såsom samverkan mellan offentlig och privat sektor. Att anlita en privat operatör för driften av en viss verksamhet kan vara ett smidigt sätt att arrangera flera offentliga aktörers samutnyttjande av en resurs. Detta kan också tillämpas vid internationellt samarbete med statliga aktörer. När det gäller alternativa samarbetsformer inom materielförsörjningsområdet berör beredningen detta närmare i kapitel 6.

Till sist vill beredningen betona, att oaktat vilken ekonomisk nivå riksdagen kommer att besluta om hösten 2004 för utgiftsområdet Försvar samt beredskap mot sårbarhet måste de starka kopplingar i både ekonomiska och verksamhetsmässiga termer som finns mellan utgiftsområdets olika politik- och verksamhetsområden beaktas.

Behov av omfördelningar mellan olika anslag inom utgiftsområdet bör således kunna hanteras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

5 Personalförsörjningen i Försvarmakten

5.1 Allmänt

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) redovisade regeringen sin samlade syn på personalförsörjningsfrågorna i Försvarmakten. Redovisningen låg i linje med den uppfattning som Förvarsberedningen gav uttryck för i rapporten Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvaret och Krishantering (Ds 2001:44). Regeringens proposition godkändes av riksdagen.

Ett av de viktigaste fundamenten för propositionen var att totalförsvarsplikten alltjämt bör utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning. Andra väsentliga budskap var att reformarbetet bör grundas på de krav som övergången från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret, de internationella insatserna, anpassningsförmågan och den väpnade striden ställer.

Reformarbetet har inletts. Av den redovisning som Försvarmakten lämnat framgår att regeringens inriktning för myndighetens personalförsörjning tillgodoser de personella behov som följer med den utveckling som Försvarmakten i övrigt genomgår efter det senaste försvarsbeslutet.

Förvarsberedningen anser därmed att den fortsatta utvecklingen av Försvarmaktens personalförsörjningsprinciper till större del bör kunna genomföras inom ramen för den inriktning som getts, men att den övergripande inriktning Förvarsberedningen föreslår i kapitel 3 innebär krav på vissa ytterligare åtgärder.

Ett av de områden som behöver utvecklas är bemanningen av de internationella insatserna, och då särskilt de förbandstyper som anmälts till olika internationella styrkeregister med 30 dagars beredskap. I denna del anser Försvarsberedningen att det sannolikt är nödvändigt att ge Försvarsmakten bättre förutsättningar för sin bemanning. Ytterst handlar det om betydelsen av att Sverige kan medverka i internationella, fredsfrämjande insatser med den ambitionsnivå som statsmakterna beslutar och med de tidsförhållanden som anmälts till olika internationella styrkeregister. Med utgångspunkten att det bör vara samma förbandstyper för såväl nationella som internationella uppgifter måste en sådan förändring utformas så att Försvarsmaktens beredskap för nationella uppgifter tillgodoses. Försvarsmakten bör få i uppdrag att föreslå ett sådant system.

Ett annat område som enligt Försvarsberedningen bör ägnas särskild uppmärksamhet inför försvarsbeslutet är formerna och kostnaderna för att minska antalet anställda. Försvarsberedningen inser att åldersstrukturen bland de anställda och yrkesofficerarnas fullmakter möjligen kunnat motivera de förmånliga pensionserbjudanden som getts, men menar samtidigt att detta ur ett samhällsperspektiv är åtgärder som i det längsta bör undvikas. Försvarsmakten bör därför ges i uppdrag att utvärdera resultatet av och kostnaderna för den personalreduktion som pågår. En sådan analys är enligt Försvarsberedningen nödvändig för att myndigheten på ett kostnads- och verksamhetseffektivt sätt ska kunna kombinera en eventuell ny neddragning av antalet anställda med behovet av att ha en för verksamheten lämplig åldersstruktur. Särskilda åtgärder bör övervägas, t.ex. att Försvarsmakten avlastas ansvaret för övertalig personal genom inrättandet av en från Försvarsmakten separerad avvecklingsorganisation.

Försvarsberedningen vill betona vikten av ett fortsatt arbete inom Försvarsmakten med att skapa förutsättningar för att återspegla samhällets etniska och kulturella mångfald i stort. Kvinnors roll i försvaret behandlas särskilt i avsnittet 5.3 i föreliggande rapport.

Försvarsberedningen har i flera rapporter beaktat betydelsen av att genderperspektivet inkluderas på samtliga nivåer i alla former av krishantering. Säkerhetsrådets resolution 1325:2000 tillsammans med EU-parlamentets betänkande om kvinnors deltagande i fredliga lösningar av konflikter är en grund för Sveriges agerande i

dessa frågor. Förvarsberedningen avser att i kommande rapporter återkomma till vilka åtgärder som vidtagits eller behöver vidtas för att förverkliga dessa intentioner.

Reservofficerarnas roll inom Försvarmakten har de senaste åren delvis kommit i skymundan. I takt med Sveriges ökade engagemang i internationella insatser bör Försvarmakten på ett tydligare sätt också beakta och utveckla reservofficerarnas roll.

5.2 Totalförvarsplikten

Regeringen anförde i såväl propositionen Bättre villkor för totalförvarspliktiga (prop. 2001/02:11) som propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) att genom totalförvarsplikten garanteras en hög personell kvalitet i förbanden samtidigt som Försvarmaktens roll i samhället stärks.

I försvarsbeslutspropositionen (prop. 2001/02:10) betonade regeringen särskilt att totalförvarsplikten alltjämt borde utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning. Riksdagen hade inte något att erinra mot vad regeringen anført om totalförvarsplikten.

Förvarsberedningen har inte någon annan syn på totalförvarsplikten än vad riksdagen nyligen lagt fast. Förvarsberedningen anser vidare att totalförvarsplikten bör förbli en viktig komponent i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Med hänsyn till det anförda bör enligt Förvarsberedningen totalförvarsplikten alltjämt utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning.

5.3 Kvinnor i försvaret

Vid riksdagsbehandlingen anförde försvarsutskottet (bet. 2001/02:FöU3) bl.a. att antalet kvinnor i Försvarmakten borde öka. Utskottet var emellertid inte berett att förorda en könsneutral mönstringsplikt. Utskottet konstaterade att regeringen inte har remissbehandlat Pliktutredningens förslag om att utöka skyldigheten att mönstra och fullfölja civil- och värnplikt till att också omfatta kvinnor. Konsekvensen av att införa en könsneutral

plikt är därför inte ordentligt klarlagda. Försvarsutskottet delar därför regeringens uppfattning att det för närvarande inte är aktuellt att utöka skyldigheten att fullfölja värnplikt och civilplikt till att även omfatta kvinnor.

Försvarsberedningen anser inte heller att det är lämpligt att införa en mönstringsplikt för kvinnor eftersom den inte är kopplad till en tjänstgöringsplikt. I sammanhanget bör nämnas att en mönstringsplikt utan en sådan koppling till tjänstgöringsplikt inte kan införas med nuvarande grundlag och Europakonvention.

Utvecklingen i samhället visar att tvåkönade arbetsmiljöer innebär kvalitativa fördelar. Jämställdhetsarbetet är i dag en självklarhet inom samhällets alla sektorer. Försvarsberedningen ser därför könsneutral värnplikt som en naturlig utveckling på sikt.

Fler kvinnor inom Försvarsmakten och i officersyrket torde sannolikt öka antalet som frivilligt söker till värnpliktstjänstgöring, och också ge bättre förutsättningar för själva tjänstgöringen. Utöver redan vidtagna åtgärder för att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten bör ytterligare möjligheter övervägas. Detta är viktigt inte minst för att skapa förebilder och en positiv attityd till kvinnor i försvaret. Försvarsberedningen har tidigare anfört att ett öppnare officersyrke bör kunna förbättra möjligheterna för kvalificerade civilanställda att konkurrera om chefs- och specialistbefattningar som tidigare huvudsakligen har bemannats med yrkesofficerare. Detta skulle kunna stimulera kvinnor att söka sig till försvaret. Även en direktrekrytering av officerare till befattningar som är lämpliga för detta, dvs. anställning utan längre eller omfattande militär utbildning, skulle kunna öka antalet kvinnliga officerare.

5.4 Värnpliktsutbildning för internationella insatser

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

Uppgiften att tjänstgöra i internationell fredsfrämjande verksamhet bygger på ett frivilligt åtagande från den enskilde genom ingående

av ett anställningsavtal. Samtidigt anförde regeringen i försvarsbeslutspropositionen att grundutbildning av totalförsvarspliktiga bör innehålla moment som både är viktiga vid internationella insatser och för den totalförsvarspliktiges krigsbefattning.

De nuvarande reglerna ger en stor handlingsfrihet vad det gäller utbildningens innehåll. Utbildningsmoment som primärt ingår i förberedelserna för en eventuell internationell tjänstgöring får ges under grund- och repetitionsutbildning om de också stärker den totalförsvarspliktiges förmåga att fullgöra de uppgifter som kan komma att krävas av honom eller henne under tjänstgöring i krig. Enligt Förvarsberedningen bör Försvarmakten inför, under och efter grundutbildningen av totalförsvarspliktiga vidta riktade informationsinsatser för att öka intresset hos de totalförsvarspliktiga för att delta i internationella insatser. Under de senaste tio åren har ett betydande antal officerare tjänstgjort i internationella insatser och deras erfarenhet bör tillvaratas vid rekryteringen och vid grundutbildningen. Enligt Förvarsberedningen bör det också i framtiden finnas en formell grund för internationella inslag i värnpliktsutbildningen. Förvarsberedningen anser att Försvarmakten inför försvarsbeslutet bör belysa frågan om direkt utbildning och övningar för internationella insatser behöver kunna genomföras med plikt.

5.5 Kompetensen hos dem som nyligen genomfört värnplikt

Inför försvarsbeslutet 2001 konstaterade Förvarsberedningen att det fanns ett behov av att förbättra möjligheterna för Försvarmakten att tillgodogöra sig den kompetens som de som nyligen fullgjort värnplikt fått. I försvarsbeslutspropositionen (prop. 2001/02:10) redovisade regeringen också de alternativa metoder som borde användas i stället för dem Försvarmakten föreslagit.

Förvarsberedningen menar att kraven på kompetens inom olika områden kommer att tillta. Främst är det kombinationen av ny och högteknologisk materiel, taktikutveckling samt kraven på uppträdande i behovssammansatta förband som gör att betydelsen

av den enskildes förmåga ökar. Vissa funktioner och tekniskt avancerade system kräver dessutom välutbildad personal för att över huvud taget kunna användas effektivt och säkert. För att tillgodose detta kompetensbehov menar Försvarsberedningen att Försvarmakten borde pröva möjligheterna att finna lösningar inom ramen för dagens befälsförstärkningsavtal och gällande författningar.

När det gäller flygtidsproduktionen bör det enligt Försvarsberedningen vara möjligt att ersätta pliktpersonal med civilanställda som fått en adekvat utbildning. Förändringen skulle också bidra till att minska risken för att så kallad grå arbetskraft förekommer bland de totalförsvarspiktiga. Av Försvarmaktens budgetunderlag för 2004 framgår att denna metod tillämpas och ger god effekt.

Försvarsberedningen framhåller att det är nödvändigt att utveckla personalförsörjningsformerna så att de tillgodoser behovet av att snabbt och säkert kunna bemanna de förband som Sverige anmält till olika internationella styrkeregister. Särskilt tydligt är detta för förband med 30 dagars beredskap. Den metod som i första hand bör prövas är det system med beredskapssoldater som redovisades i försvarsbeslutspropositionen (prop. 2001/02:10). Systemet bygger på att personal som nyligen genomfört grundutbildning erbjuds möjlighet att på frivillig basis ingå i förbandsenheter med snabbinsatsförmåga under som längst tre till fem år. Genom årligen återkommande, kortare tjänstgöringsperioder skulle dessa förband kunna upprätthålla en god förmåga och en hög beredskap. Därmed är det också enligt Försvarsberedningen sannolikt att dessa beredskapssoldater, i likhet med annan frivillig personal, skulle kunna utgöra en resurs i det nationella försvaret och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Dessa aspekter behöver belysas ytterligare.

Försvarsberedningen håller det inte för osannolikt att det kan visa sig nödvändigt att anställa en begränsad mängd soldater och sjömän för att det ska vara möjligt för vissa förband att vara operativa i ett annat land 30 dagar efter ett beslut om en fredsfrämjande insats.

Försvarsberedningen konstaterar avslutningsvis att bemanningen av de internationella insatserna kan vara den enskilt viktigaste personalförsörjningsfrågan inför nästa försvarsbeslut. Det är därför

väsentligt att denna del av personalförsörjningen blir ordentligt belyst.

5.6 Arbetsgivarrollen

I försvarsbeslutspropositionen anförde regeringen bl.a. att Försvarmakten bör stärka och samordna sin arbetsgivarroll. Exempelvis bör myndigheten vidta åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen av personalförsörjningen. Försvarmakten 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. Skälen för regeringens bedömning var att Riksrevisionsverket i flera rapporter riktat kritik mot Försvarmakten som arbetsgivare och ansett att myndigheten är svag när det gäller att hävda verksamhetsintresset. Även riksdagen revisorer hade noterat detsamma.

I olika redovisningar har Försvarmakten bl.a. anfört att man gjort en medveten satsning för att stärka chefers förutsättningar att företräda arbetsgivaren. För varje ny förbandschef m.fl. klargörs förväntningarna på rollen som arbetsgivarföreträdare i frågor som löneutveckling, personalkostnadsutveckling och chefers ansvar som arbetsgivare. Försvarmakten har vidare fastställt och distribuerat ett 10-punktsprogram rörande personalfrågor. Därutöver har utarbetats direktiv till staber och förbandsledningar. I den långsiktiga planeringen har Försvarmakten reserverat medel för programmets införande och utveckling för 2002 med 16 miljoner kronor och därefter för perioden 2003-2008 med knappt 16 miljoner kronor per år.

Inom Försvarmakten övervägs kontinuerligt ekonomiska och personalpolitiska konsekvenser av förändringar av anställningsvillkoren. Avsevärda avtalsförändringar har genomförts. I lönefrågorna har Försvarmakten förändrat vissa delar i anställningsvillkoren. De flesta fasta och en del rörliga tillägg som inte är arbetstidsberoende har tagits bort. Åtgärderna har dock inte resulterat i någon reducering av kostnaderna.

I fråga om befattningstiderna har Försvarmakten anfört att ansvarsfördelningen för vidare hantering av dessa frågor har

fastställts och diskussioner med arbetstagarorganisationerna har inletts för att förändra avtalsbestämmelserna. En policy för flyttstimulans har börjat tillämpas för att stimulera till flyttning i stället för pendling. Även sådana krav som har funnits att man måste ha tjänstgjort på olika ställen för en fortsatt karriär har nu tagits bort. Försvarmakten menar dock att det är flera faktorer som innebär svårigheter med längre placeringar på befattning. Omorganisationen är en väsentlig faktor, en annan är att officerare slutar med yrkesväxling eller den särskilda pensionen. Även tjänstgöring i olika befattningar utomlands rycker sönder personalplaneringen. Försvarmakten har dock nu börjat att placera främst chefer under längre tider.

Försvarsberedningen kan konstatera att Försvarmakten påbörjat ett arbete med att försöka komma till rätta med dessa problem. Många av åtgärderna i lönefrågan har dock ännu inte fått tillräckligt genomslag. Även Riksdagens revisorer har nyligen riktat kritik mot Försvarmakten i fråga om lönebildningen vid myndigheten. Försvarmakten har yttrat sig över rapporten. Enligt Försvarsberedningen bör Försvarmakten inför försvarsbeslutet redovisa vilka ytterligare åtgärder som vidtas med anledning av kritiken i arbetsgivarfrågan. När det gäller yrkesofficerarnas befattningstider behöver enligt Försvarsberedningen ytterligare åtgärder vidtas.

6 Materieförsörjning inklusive industriella aspekter

6.1 Inledning

Försvarsberedningen menar att en samlad materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret kommer att utgöra en väsentlig del i försvarsbeslutet. Strategin bör utgöra en integrerad del i beslutet och hänga samman med den övergripande nationella säkerhetsstrategin och dess inriktning bl.a. för Försvarsmakten, krav på operativ förmåga, insatsorganisationens utformning och storlek m.m. Försvarsberedningen anser att det finns skäl att tydligt betona vissa aspekter inför försvarsbeslutet avseende den samlade materieförsörjningen inom det militära försvaret. Dessa behandlas vidare i detta kapitel.

6.2 Framtida behov inom materieförsörjningen

Försvarsmaktens operativa behov ur ett integrerat nationellt och internationellt perspektiv, på kortare och längre sikt, bör utgöra utgångspunkten för materieförsörjningen. Försvarsmakten kommer att ha ett fortsatt behov av avancerad och modern materiel, både civil och militär, för att kunna lösa sina uppgifter. Det nätverksbaserade försvaret ger möjlighet att uppnå större effekt av befintlig materiel men ställer också nya krav. Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar i form av förbättrad information och omvärldsuppfattning, ledning med beslutsstöd samt insats och verkan är enligt Försvarsberedningens mening en viktig del i den materiella utvecklingen. Genom att utnyttja nätverksprincipen torde de olika materielsystemen och stridskrafterna kunna utnyttjas effektivare såväl ledningsmässigt som verkansmässigt. Försvarsberedningen vill dock understryka

betydelsen av att utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret inte enbart inriktas mot att integrera framtida system, utan även i relevanta delar kopplar ihop befintliga lednings- och informationssystem samt plattformar. Försvarsberedningen anser mot denna bakgrund att Försvarmakten bör redovisa hur befintliga system kan utnyttjas i det nätverksbaserade försvaret. Vidare vill Försvarsberedningen betona vikten av kontinuerlig utvärdering och redovisning av de satsningar som görs på nätverksbaserade lösningar samt att utvecklingen sker på ett kostnadseffektivt sätt. Beredningen avser att inför nästa rapport göra en fördjupad granskning av såväl hur det nätverksbaserade försvaret växer fram som kostnadsbilden.

Redan idag finns nätverksbaserade lösningar inom näringslivet och i samhället i övrigt. Erfarenheter från utvecklingen av dessa bör tas tillvara och synergieffekter mellan civila och militära system eftersträvas. Detta behandlas ytterligare i avsnitt 6.2.2 nedan.

Behovet av internationella insatser samt behovet av att dela kostnader bedöms medföra ett fortsatt ökat behov av gemensam materielutveckling, inklusive forskning och teknikutveckling. Utveckling och produktion av nya materielprojekt för Försvarmaktens behov bör därför regelmässigt prövas för internationella samarbeten. Förutom delade kostnader för utveckling och att ömsesidiga beroenden och förtroenden skapas, innebär gemensamma materiel-, forsknings- och teknologiprojekt, tillgång till kompetens, ökade möjligheter till interoperabilitet och leveranssäkerhet samt exportmöjligheter. Planeringen för Försvarmaktens materieförsörjning bedöms därför i ökad utsträckning även komma att behöva ta hänsyn till, och samordnas med, andra staters behov.

En förutsättning för sådana internationella samarbeten är dock att svensk kompetens vid industri och myndigheter är eftertraktad. Den inhemska försvarsindustrin måste utveckla sin förmåga inom de områden eller nischer där de har förutsättningar att vara konkurrenskraftiga. Strävan bör vara att sådana nischer sammanfaller med Försvarmaktens operativa behov och behov av kompetens för att lösa sin huvuduppgift nationellt och internationellt samt i olika tidsperspektiv. Försvarsberedningen menar att en strategi för att identifiera dessa nischer bör ingå i den samlade materieförsörjningsstrategin i försvarsbeslutet. Denna bör

snarast arbetas fram gemensamt av berörda myndigheter i samarbete med berörd industri.

De framtida materielbehoven formas utifrån delvis andra förutsättningar än dagens. En i detta sammanhang central fråga är hur materieförsörjningen kan utformas på ett sätt som ger mesta möjliga flexibilitet och som inte leder till att resurser förblir lästa för lång tid framåt. Inför kommande försvarsbeslut efterlyser Försvarsberedningen ett tydligare underlag rörande Försvarsmaktens beställningar och planerade beställningar, samt en värdering av dessa i förhållande till den försvarspolitiska inriktningen, dvs. en förbättrad spårbarhet. Ett sådant underlag bör utgöra en del i de funktionsplaner för övergripande operativa funktioner som Försvarsmakten skall lämna inför försvarsbeslutet.

Försvarsberedningen kommenterar närmare betydelsen av internationellt försvarsmaterielsamarbete i avsnitt 6.3.

6.2.1 Kompetens och inhemsk försvarsindustri

Det svenska industriella deltagandet i internationella samarbetsprojekt är idag relativt begränsat, och behöver sannolikt i framtiden utökas med hänsyn till de tidigare framförda skälen. Merparten av den inhemska försvarsindustrin kan betecknas som internationaliserad, främst i termer av utländskt ägande och genom exportverksamhet. De olika samarbetsprojekt som är under etablering med andra länder bör också kunna medföra en ökande verksamhetsintegration. De större försvarsindustriländerna (främst USA, Storbritannien och Frankrike) bedöms även i framtiden kunna finansiera och driva större materielprojekt och därmed bibehålla sin systemintegrationsförmåga inom större system. Detta kan innebära att företag i andra länder, inklusive Sverige, i ökad utsträckning kan komma att verka främst på något lägre systemnivåer, i kombination med systemintegreringsförmåga inom ett mindre antal områden än idag. En sådan utveckling kräver dock att svenska företag kan vidmakthålla systemintegrationskompetens på högre nivåer, t.ex. "system av system" och nätverk.

Den inhemska försvarsindustrin behöver, även om den idag i många fall är relevant och framtidsinriktad fortsatt omstruktureras och ominriktas samt söka internationella samarbeten för att

bibehålla och utveckla sin konkurrenskraft. Samtidigt kan noteras att industrin i allt större utsträckning lyckats exportera sina produkter och därmed blivit mindre beroende av beställningar från myndigheterna. Utan beställningar och stöd från svenska myndigheter kan dock inte förutsättningar för framtida export skapas.

Den inhemska försvarsindustrin har idag relativt få beställningar när det gäller nya utvecklingsinriktade projekt. Antalet utvecklingsbeställningar inverkar på försvarsindustrins möjligheter att delta i internationella utvecklingssamarbeten. För att attrahera internationella samarbetspartners bedöms satsning på forsknings- och teknologikutvecklingsprojekt liksom på materielutveckling därför behöva ökas jämfört med idag. Försvarsberedningen bedömer att nuvarande omfattning av utvecklingsbeställningar till inhemsk industri inte ger tillräckliga förutsättningar för detta. Utvecklingsbeställningarna skall dock främst utgå från Försvarsmaktens behov av långsiktig utveckling och insatsförmåga. Satsningar bör göras i s.k. "tidiga faser", t.ex. i form av studier och framtagning av olika typer av demonstratorer.

Med tilltagande komplexitet av försvarsmaterielsystem och en allt snabbare utvecklingstakt torde industrins roll som kompetenspartner till myndigheterna öka. Försvarsberedningen menar därför att en utveckling av relationerna mellan myndigheterna och försvarsindustrin bör studeras vidare. Även möjligheterna att låta industrin i framtiden ta ett större ansvar för till exempel underhåll och avveckling av materiel bör granskas.

Utöver syftet att tillgodose Försvarsmaktens operativa behov finns det även andra försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiska, samt civila näringsmässiga skäl för att upprätthålla en inhemsk industriell förmåga. Så kallade ömsesidiga beroenden mellan stater kan uppstå vid samverkan i olika materiel- och forskningsprojekt. Ofta rör det sig om ömsesidiga förtroenden och gemensamma intressen som uppstår genom bi- eller multilaterala fora och projekt inom vilka samarbetet sker. Då harmonisering av militära krav mellan Sverige och andra länder tidigt kan identifieras skapas också möjligheter till tekniska försprång som bidrar till forskning och teknikutveckling.

Inhemsk kompetens vid myndigheter och försvarsindustri för framtida behov är av nationellt intresse för Sverige. Viss kompetens

kan vara svår att få tillgång till utomlands, t.ex. om den omgärdas av nationell sekretess och därmed gör internationella samarbeten mindre lämpliga. Den kan också vara specifik för svenska förhållanden. För att säkerställa tillgång på sådan kompetens har regeringen pekat ut delområden inom ett antal teknikområden som särskilt viktiga för Sverige, vilka omnämns som "strategiska kompetenser". De strategiska kompetenserna har under flera år fyllt en funktion inom materieförsörjningsprocessen då det tydliggjort vilka teknikområden som skall prioriteras. Försvarsberedningen menar att det bör prövas huruvida den nuvarande metoden att peka ut strategiska kompetenser fortfarande är ändamålsenlig, eller om förutsättningarna har förändrats så att andra former av styrning och kriterier för urval av kompetens bör övervägas. Försvarsberedningen anser att ett underlag inom detta område behöver utarbetas inför försvarsbeslutet.

6.2.2 Civil och militär materielsynergi

Idag ligger försvarssektorns fokus ofta på systemnivåer och i områden som saknar civilt stödd finansiering. Försvarsberedningen menar att det är betydelsefullt att bredda samarbetet mellan försvarsinriktad och civil FoU till ytterligare områden. Ett mera aktivt samarbete mellan civila och militära aktörer kan både bidra till ett mera kostnadseffektivt utnyttjande av de samlade resurserna, ett bättre utnyttjande av forskningsresultat i större delar av näringslivet och en ökad konkurrenskraft i företagen.

Beredningen menar att det inom materieförsörjningsområdet kan finnas aktörer vars betydelse bör kunna öka ytterligare i framtiden, särskilt med tanke på behovet att satsningar i tidiga faser. Exempel på sådana aktörer är universitet och högskolor, VINNOVA, NUTEK och industri utöver vad som idag kan benämnas som "försvarsindustri".

Studier, experiment och i vissa fall operativ verksamhet i omvärlden visar på en stor effekt av nätverksbaserade och integrerade resurser. Satsningen på nätverksbaserat försvar bör efterhand kunna leda till ökade möjligheter till samfunktion inom det militära försvaret, vid internationella insatser men även för en utvecklad samverkan mellan de militära och civila sektorerna. Utifrån ett nationellt

intresse bör krav ställas på att de militära och civila systemen ges egenskaper för att effektivt kunna delta i en sådan samverkan. Därigenom möjliggörs en integration mellan civila och militära system såväl inom informations- som ledningsområdena. Ett mål bör vara att en långtgående samordning sker inom det statliga området. Den svenska försvarsindustrin i samarbete med andra industrisektorer skulle med detta som utgångspunkt kunna bygga upp nya relationer, kunskaper, produkter och tjänster för en expanderande marknad. Med ett bredare samutnyttjande av system och annan material skapas därmed också nya och större möjligheter för industrin. Möjligheterna att initiera nationella projekt med samarbeten mellan stat och industri, som gynnar en sådan utveckling, bör undersökas. Sådana projekt skulle t.ex. kunna omfatta obemannade farkoster för såväl civila som militära ändamål eller besluts- och ledningsmetoder baserade på ett kraftigt ökat utnyttjande av sensorer och därmed ökad tillgång på information, som kan tillämpas för nya former av samverkan mellan civila och militära funktioner. Försvarsberedningen efterlyser därför ett underlag där möjligheten till civila och militära materiella synergieffekter på ett tydligare sätt kan beaktas och uppnås.

6.2.3 Exportstöd

Enligt Försvarsberedningens mening är syftet med den exportstödande verksamheten att skapa förutsättningar för att på ett kostnadseffektivt sätt förse Försvarsmakten med materiel, forskning och teknikutveckling. I ett exportstöd kan avvägningsproblem uppstå mellan å ena sidan kraven från Försvarsmakten och Försvarets materielverk och behoven från försvarsindustrin å den andra sidan. Försvarsmaktens operativa behov nationellt och internationellt på kortare eller längre sikt bör därför beaktas vid resurstilldelning och prioriteringar av olika objekt för att uppnå en lämplig balans mellan olika intressen. Utifrån denna problematik ser Försvarsberedningen ett behov av att överväga en utveckling av nuvarande styrformer, t.ex. rollfördelningen mellan regering och myndigheter när det gäller uppdrag och beställningar.

Det är sammantaget viktigt att Sverige fastslår vilken ambitionsnivå som nationen skall uppnå avseende internationella materielsamarbeten och egen satsning på olika teknikområden.

Sannolikt måste Sverige välja ett fåtal prioriterade områden för att de ekonomiska resurserna skall ge tillräcklig effekt. De prioriterade områdena bör väljas bland de där Försvarsmakten har ett operativt behov nationellt och internationellt i olika tidsperspektiv och där Sverige bedöms kunna vara konkurrenskraftiga i en internationell jämförelse. För att frigöra resurser till dessa områden måste sannolikt andra väljas bort.

6.3 Internationellt försvarsmaterielsamarbete

Sveriges deltagande i internationellt försvarsmaterielsamarbete har sin utgångspunkt i den nationella materieförsörjningen så att Försvarsmakten kan fullgöra sina uppgifter, både nationellt och internationellt. Enligt Försvarsberedningens uppfattning skall ett försvarsmaterielsamarbete där Sverige deltar ske på mellanstatlig grund.

Inom EU pågår för närvarande diskussioner rörande inriktningen mot att utveckla det europeiska försvarsmaterielsamarbetet i syfte att stärka EU:s militära krishanteringsförmåga. För att uppnå detta krävs både ett kortsiktigt perspektiv rörande anskaffning, och ett mer långsiktigt rörande industriell utveckling och forskning.

Försvarsmaterielsamarbetet i Europa idag kan struktureras utifrån en utbudssida (industriell utveckling) och en efterfrågesida (anskaffning). Det finns nu flera fora i Europa för materielsamarbete där LOI och WEAG kan hänföras till utbudsfrågor och OCCAR samt WEAO till anskaffning. Samtliga dessa fora, och möjligheterna att lyfta in dem i EU och integrera utveckling och anskaffning i en sammanhållen försvarsmaterielbyrå diskuteras för närvarande i EU. Europeiska Rådet har beslutat att förutsättningarna för att inrätta en försvarsmaterielbyrå inom EU ska utredas. Försvarsberedningen kommer att följa utredningens arbete och avser att i kommande rapporter återkomma till dessa frågor.

Grundläggande för Sverige är att försvarsmaterielsanskaffning bygger på frivilligt ingångna samarbeten från fall till fall med intressanta samarbetspartners. Sverige har som en av Europas större producentländer en gynnad ställning i dessa avseende, vilket

bland annat manifesteras i Sveriges exklusiva samarbete inom ramen för LoI.

Genom ett fortsatt utvecklat försvarsmaterielsamarbetet inom EU skulle fördelar kunna uppnås både för det nationella försvaret och för Sveriges deltagande i ESFP:s bristtäckningsarbete. Sverige ställer sig därför generellt positivt till att försvarsmaterielsamarbetet inom EU utvecklas i de former som tillgodoser Sveriges intressen.

Främjandet av en europeisk försvarsindustri är viktigt, men får inte vara av en uteslutande karaktär eller dimensionerande för arbetet. Det är av betydelse att undvika en utveckling i riktning mot en stängd europeisk marknad. Ett vidgat europeiskt försvarsmaterielsamarbete skall enligt Försvarsberedningens uppfattning därför även möjliggöra ett fortsatt nära samarbete med USA, men även med andra länder utanför Europa.

I Europa är drivkraften att etablera ömsesidiga beroenden, vilket aldrig kan uppnås i samma grad eller omfattning med USA, givet Sveriges stora och relativt ensidiga beroende av amerikansk teknologi. Sverige och den svenska försvarsindustrin är emellertid en attraktiv samarbetspartner för USA då Sverige inom ett antal områden håller hög internationell klass, och är världsledande inom några specifika områden. Viktiga delar av svensk försvarsindustri ägs dessutom numera av amerikanska företag. Samarbetet med USA är därför en förutsättning för såväl svensk egen försvarsindustrikompetens, som för Sveriges bidrag till en fortsatt utveckling av samarbetet i Europa.

Försvarsberedningen anser att det fortsatta europeiska samarbetet har en stor potential. Det är dock viktigt att eftersträva lösningar som också möjliggör en fortsatt nära relation och samarbete med USA. Det är en styrka för Sverige att ha en fortsatt stark ställning i det europeiska samarbetet och samtidigt ha ett nära samarbete med USA i dessa avseenden. Ett utvecklat EU blir i detta sammanhang också en bra industriell partner för USA.

Försvarsberedningen avser återkomma till utvecklingen av det internationella försvarsmaterielsamarbetet i kommande rapporter.

6.4 Fortsatt analys

Inför nästa försvarsbeslut finns sålunda en rad frågeställningar kring materieförsörjningen som kräver ytterligare genomlysning inom ramen för en samlad materieförsörjningsstrategi. Några av dess frågeställningar har berörts ovan, som t.ex. styrformer och rollfördelning mellan myndigheterna och försvarsindustrin, styrformerna inom exportstödsverksamheten samt civila och militära materiella synergieffekter. En sådan analys måste genomföras skyndsamt och också inkludera övergripande slutsatser om försvarsindustrins roll för tekniknivå och teknikutveckling i ett långsiktigt nationellt perspektiv.

Bilaga 1

Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

Sverige, Europa och världen efter Irakkriget (Kap 1)

Föreliggande rapport från försvarsberedningen ska i första hand omfatta de specifikationer och riktlinjer som beredningen vill uttala inför det arbete som Försvarsmakten ska genomföra för att ta fram beslutsunderlag för försvarsbeslutet år 2004. Beredningen har redan i mars i år redovisat sin säkerhetspolitiska bedömning inför detta arbete.

När marsrapporten avlämnades pågick uppladdningen inför det kommande Irakkriget i sitt slutskede. Beslut om att inleda kriget var nära förestående. Under de månader som föregått detta hade djupa meningsskiljaktigheter mellan Europa och USA men framför allt inom Europa blivit alldeles uppenbara. Det är fel att tro att dessa skapades av Irakkriget. Snarare gjorde de skilda synsätten de underliggande skillnaderna uppenbara och tydliga på ett sätt som få velat se tidigare.

Krig är alltid ett nederlag och ett uttryck för att alla andra ansträngningar misslyckats. Det hade givetvis varit att föredra, att FN:s vapeninspektörer hade fått tid och förutsättningar att fullgöra sitt mandat. Med det ställningstagande som Frankrike och Tyskland, uppbackade av Ryssland, gjorde, omintetgjorde förutsättningarna för att sätta Saddam Husseins regim under så starkt och enigt tryck från världssamfundet som hade varit nödvändigt för att lyckas med denna linje. Kriget blev därför

oundvikligt om inte Saddam Hussein skulle tillåtas gå segrande ur konflikten. Det hade varit ett förödande nederlag för FN och dess decennielånga ansträngningar att komma till rätta med Iraks ansträngningar rörande massförstörelsevapen.

Det var vare sig Frankrike, Tyskland, Ryssland eller för den delen Sverige som fick Saddam Hussein att ytterst motvilligt låta FN:s vapeninspektörer återvända till det Irak som i flera år stängt dem ute. Det var USA:s president Bush och det trovärdiga tryck som USA utövade, som fick FN att till slut sätta enig kraft bakom dessa krav. Men den enigheten sprack när Frankrike, Tyskland och Ryssland valde att gå sin egen väg.

Det går givetvis inte att hävda att det fanns ett entydigt folkrättsligt stöd för den militära aktion som den av USA och Storbritannien ledda alliansen inledde mot Irak. Däremot fanns det en tolv år lång rad av FN-resolutioner med krav på Irak, som gör att det i minst lika hög grad som beträffande Kosovo 1999 inte går att hävda att denna aktion står i uppenbar strid med folkrätten. Det var oviljan att samarbeta med FN, så att visshet kunde uppnås om att Irak varken förfogade över massförstörelsevapen eller medel för att åstadkomma sådana liksom ambitionen att kunna förfoga över desamma, som gjorde det oundvikligt att gå till aktion. Det skedde för att FN under tolv år visat sig oförmögen att efterleva sina egna beslut och misslyckades med att uppträda så enligt som situationens allvar krävde. Det är bara att välkomna att Saddam Husseins regim nu är avlägsnad.

Irakkrisens hantering är ett stort misslyckande för FN, vilket alla vi som vill se FN som det yttersta uttrycket för folkrätten och dess tillämpning i arbetet för internationell fred och säkerhet måste se mycket allvarligt på. FN är aldrig starkare än dess svagaste länk. I FN:s fall är det de enskilda medlemsstaterna och alldeles särskilt de som förfogar över vetorätten som avgör FN:s förutsättningar att leva upp till sina beslut och åtaganden. Vi som vill stärka FN och återupprätta dess ställning måste nu på allvar ta itu med hur vi vill att FN ska fungera och hur FN ska kunna ges de nödvändiga förutsättningarna för detta. Den ensidigt högstämnda FN-retorikens tid är över. För att tilltron till FN ska kunna stärkas krävs att FN får förutsättningar att handla i överensstämmelse med sin retorik.

De uppenbara åsiktsskillnaderna inom Nato men framför allt EU visar tydligt på att det inte är de institutionella bristerna som är de största problemen utan de intressekonflikter som råder mellan olika EU-medlemmar och inte minst i förhållande till de många nya blivande medlemmarna. I hög grad handlar det om frågan om USA:s roll i och för den europeiska säkerhetspolitiken. Om man menar allvar med, att såsom den svenska regeringen uttrycka den stora betydelsen av den transatlantiska länken och amerikansk militär närvaro i Europa, är det oförenligt att göra gemensam sak med de europeiska stater som har en annan inställning, så som den svenska regeringen av inrikespolitiska skäl i slutskedet gjorde under Irakkriget.

Irakkriget och utvecklingen därefter, som det t.ex. manifesterades i det s.k. minitoppmötet i Luxemburg, visar på att det inte bara föreligger en hypotetisk risk för att en allt starkare gemensam utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik inom EU skulle kunna utvecklas i konflikt med bl.a. Sveriges önskan om en fortsatt stark och hållfast transatlantisk länk. Det blir nu alltmer uppenbart att de främsta förespråkarna inom EU för en sådan utveckling just eftersträvar en minskad amerikansk närvaro och ett minskat amerikanskt inflytande i Europa. Det gör att den gemensamma europeiska utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken samt dess mål och fortsatta utveckling mycket tydligare måste analyseras och värderas i detta sammanhang. Inte minst för Sverige borde det vara klart, att det inte ligger något egenvärde i eller eftersträvansvärt med en starkare frikoppling av Europa från den transatlantiska gemenskapen.

Det ligger därför inte något egenvärde för Sverige i att den militära förmågan för EU-ledda internationella insatser frikopplas eller görs mer självständig från de strukturer och resurser som redan finns inom ramen för det transatlantiska samarbetet inom Nato. Nato är och bör förbli den primära militära pelaren i det alleuropeiska säkerhetsbygget.

Försvars- och säkerhetspolitisk inriktning (Kap 1 och 3)

Försvarsberedningens majoritet upprepar på nytt den politiska majoritetens mantra om den svenska militära alliansfriheten. Liksom tidigare varken analyseras eller redovisas hur denna

alliansfrihet är tänkt att tillämpas, när inom kort alla övriga stater i vårt säkerhetspolitiska närområde respektive våra samarbetspartners inom det utvidgade EU alla ingår som fullvärdiga medlemmar i det militära benet i den alleuropeiska säkerhetsstrukturen Nato, eller som Ryssland har en närmare samarbetsform än den som Sverige valt.

Inte heller analyseras det faktum, att vårt samarbete inom EU med flertalet europeiska Nato-medlemmar utesluter att Sverige skulle kunna ställa sig vid sidan av en militär konflikt som hotar någon av dessa EU-medlemmar. Sverige är i praktiken i allians med alla väsentliga europeiska medlemmar av Nato, varför ett svenskt Nato-medlemskap inte skulle förändra grunderna för den redan förda svenska säkerhetspolitiken i det nya Europa som utvecklats sedan kalla krigets slut. Däremot skulle ett medlemskap ge Sverige säte och stämma inne i Nato, där alla de för vår säkerhetspolitik viktiga besluten formas.

Försvarsberedningen har i flera rapporter betonat vikten av och betydelsen för vår egen säkerhet av hållfastheten i den transatlantiska länken och en aktiv amerikansk militär närvaro också i vår del av Europa. På goda grunder är beredningens majoritet nu påtagligt bekymrad över konsekvenserna i detta avseende den spricka som blivit uppenbar inom EU och Nato under månaderna före och under Irakkriget tidigare i år. Även om jag menar att betydelsen av den transatlantiska länken är stor på båda sidor Atlanten, så är det nog otvivelaktigt så att bl.a. de mindre staterna i Nordeuropa har mer att förlora på en uttunnad transatlantisk länk än vad USA har.

Den transatlantiska länken och den amerikanska militära närvaron i Europa äger rum inom en institutionaliserad ram – Nato. Nato förkroppsligar i själva verket denna transatlantiska länk. Det är därför anmärkningsvärt att försvarsberedningen i sin omtanke om den transatlantiska länken inte på något sätt analyserar det förhållandet, att det unika i Sveriges säkerhetspolitiska linje just utgörs av att vi till varje pris vill stå utanför den transatlantiska länkens institutionella utformning – till skillnad från alla övriga stater i vårt eget säkerhetspolitiska närområde.

Det vore vidare rimligt att någon gång på allvar analysera vilka krav på förhållandevis heltäckande försvarsförmåga som trovärdigheten i

vår självpåtagna militära alliansfrihet kräver. Det behöver inte nödvändigtvis innebära högre försvarsutgifter, men däremot krävs en allsidighet i försvarets utformning om man ska kunna göra anspråk på att kunna klara att försvara sig på egen hand. Ett svenskt Nato-medlemskap skulle ställa andra krav.

I takt med att den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt eget närområde fortsätter i gynnsam riktning tenderar tidpunkten för en eventuell förändring av denna, så som det var tänkt i den anpassningsdoktrin som 1996 års försvarsbeslut byggde på, att skjutas allt längre bort i framtiden. Det innebär en växande möjlighet och uppfordran till det svenska försvaret att i ökad utsträckning kunna medverka i internationella operationer, vilka ofta har bäring också på vårt lands säkerhetspolitiska förutsättningar.

Men det innebär å andra sidan en inte oväsentlig risk för att perspektivet alltmer fokuseras på närtida problem och utmaningar. Det ställer därför, kanske kan det tyckas paradoxalt, snarast större krav på att förmågan till anpassning vidmakthålls och utvecklas. Det handlar främst om kompetensen hos dem som verkar inom försvaret men givetvis också om teknikkompetens. Det blir en viktig uppgift i det fortsatta arbetet inför 2004 års försvarsbeslut att tydligt identifiera och stärka dessa krav på flexibilitet och långsiktig förmåga hos försvaret. Det skapar bästa grund för fortsatt handlingsfrihet.

Ekonomiska utgångspunkter (Kap 2 och 4)

Försvarsbeslutet år 2000 var kraftigt underfinansierat. Ansvaret för detta åvilar både Försvarsmakten för det beslutsunderlag som förelades statsmakterna liksom den ansvariga politiska majoriteten bakom detta försvarsbeslut. Resultatet har blivit en allvarlig urholkning av de intentioner som riksdagen uttalade i försvarsbeslutet och att viktiga inslag i förändringsarbetet fördröjts. Detta leder till att beviljade ekonomiska medel fortsätter att utgå till att finansiera verksamhet som skulle ha upphört eller avvecklats i stället för till den förnyelse som avsetts.

Folkpartiet förordade i försvarsbeslutet år 2000 samma ekonomiska grundram som majoriteten i riksdagen. Däremot förordade

folkpartiet att det omställningsbidrag på 4 miljarder kronor som majoriteten föreslog skulle höjas med ytterligare 3 miljarder kronor under åren 2002-2003. Konsekvenserna av denna underfinansiering har visat sig allvarliga. Det gör också att försvarsbeslutet år 2000 inte i rimlig utsträckning kunnat genomföras som avsetts.

För att kunna göra en rimlig bedömning av utgångspunkten för det kommande försvarsbeslutet har jag begärt, att ett av de ekonomiska alternativ som Försvarsmakten skulle få i uppdrag att beräkna är ett alternativ, som bygger på att de innehållsmässiga intentionerna i försvarsbeslutet år 2000 hade kunnat uppfyllas. Att som majoriteten utgå från den ekonomiska ram som nu gäller efter de stora avvikelser som ägt rum i förhållande till intentionerna år 2000 innebär att majoriteten inte tar dessa på särskilt stort allvar. Det är uppenbarligen viktigare att utreda alternativ som förespråkas av regeringens samarbetspartier, trots att regeringen ständigt hävdar att samarbetet inte omfattar försvars- och säkerhetspolitiken, än att utreda hur försvarets skulle ha sett ut och kostat som en följd av regeringens eget majoritetsförslag från det senaste försvarsbeslutet. Detta urholkar allvarligt seriositeten i kommande försvarsbeslut.

Det finns också anledning att påtala, att den tidsram som regeringen anvisat försvarsberedningen inte givit beredningen möjlighet att på ett tillfredsställande sätt gå på djupet i de kravspecifikationer beredningen avlämnar för Försvarsmaktens kommande arbete med underlaget för försvarsbeslutet år 2004. Det riskerar att ge Försvarsmakten tolkningsföreträde och initiativrätt när det gäller beslutsunderlaget för försvarsbeslutet. T.ex. har beredningen enligt min mening inte hunnit lämna tillräckligt tydliga signaler om den koncentration av den fredstida grundorganisation som nu erfordras särskilt inom arméstridskrafterna.

Personalförsörjningen (Kap 5)

Beredningen avstår beklagligtvis även denna gång från att medverka till att pröva såväl könsneutral uttagning till försvarets grundutbildning som ett system med visstidsanställning av dem som fullgjort denna grundutbildning.

Att bredda uttagningsunderlaget för den militära grundutbildningen till att gälla både män och kvinnor skulle öka förutsättningarna för att kunna ta ut rätt man/kvinna till respektive utbildningsuppgift. Det skulle stärka den kvalitativa nivån på dem som grundutbildas. Dessutom skulle detta påtagligt stärka möjligheterna att få fler kvinnor att söka sig till officersyrket. Slutligen skulle en breddning av uttagningsunderlaget bidra till att öka graden av frivillighet i uttagningssystemet, vilket är mycket angeläget mot bakgrund av den väsentliga frihetsinskränkning som ett pliktsystem i alla lägen ändå utgör. Inte minst skulle detta ske, då antalet årligen grundutbildade kan förväntas sänkas ytterligare som en följd av kommande försvarsbeslut. En utveckling från dagens ca 18 000 grundutbildade/år kommer antagligen att kunna sänkas till en nivå på 10-12 000, vilket folkpartiet förordade redan i samband med försvarsbeslutet år 2000.

Ett system med visstidsanställning av dem som fullgjort grundutbildning skulle bidra till att ta till vara den numera mycket omfattande kompetens som vissa befattningshavare tillgodogjort sig under utbildningen och som skulle kunna komma till användning i olika sammanhang. Vidare skulle ett sådant system kunna underlätta försörjningen av ett kraftigt utökat åtagande till internationella insatser, vilket numera förespråkas även av övriga partier i försvarsberedningen.

Materieförsörjningen (Kap 6)

Materieförsörjningen är en av de viktigaste frågorna i reformeringen av det svenska försvaret. De allt kortare serierna och allt högre kostnaderna för olika materielprojekt gör att det svenska försvarets materieförsörjning i allt mindre utsträckning kan utgöra tillräckligt underlag för den på många sätt avancerade svenska krigsmaterielindustrin. I takt med att försvaret i ökad utsträckning kan införskaffa civil materiel samtidigt som delar av försvarsindustrins produkter också har civil tillämpning, blir det alltmer naturligt att svensk försvarsindustri inte kan förlita sig på det svenska försvarets materielbehov för sin fortlevnad och utveckling. Konkurrenskraften på marknaden kommer att avgöra förutsättningarna för svensk försvarsindustris framtid.

Mot denna bakgrund är det både naturligt och välkommet med ett allt mer omfattande internationellt krigsmaterielindustriellt samarbete. Svensk försvarsindustri har ett omfattande och värdefullt samarbete med såväl amerikanska företag som företag i olika europeiska länder. Det samarbetet ska både bejakas och underlättas inom ramen för de internationella regelverk som Sverige aktivt deltar i t.ex. när det gäller exportregler.

Det saknas däremot helt anledning att se ett exklusivt europeiskt samarbete inom krigsmaterielområdet – t.ex. inom ramen för EU-samarbetet - som vare sig naturligt eller önskvärt. Tvärtom torde det inte finnas något område där ett europeiskt samarbete i så hög utsträckning står i motsatsställning till USA som inom krigsmaterielområdet. Det utgör också drivkraften för dem som mest aktivt verkar för ett fördjupat europeiskt samarbete inom detta område. Det är inte en utveckling som det ligger i Sveriges intresse att medverka till, då denna löper stor risk att bidra till att försvaga den transatlantiska länken. Det gör det därför naturligt att ställa sig mycket avvaktande till tankarna på en europeisk försvarsmaterielbyrå.

Bilaga 2

Avvikande uppfattning av Annika Nordgren Christensen
(mp)

Totalförsvarspikt för kvinnor

Miljöpartiet förespråkar en frivillig mönstring för både kvinnor och män, alltså frivillighet istället för plikt, vilket gör att jag inte kan ställa mig bakom beredningens formuleringar om bl.a. värdet av totalförsvarspikten. Beredningen öppnar för könsneutral värnplikt på sikt, vilket är helt rimligt ur både jämställdhets- och kvalitetsperspektiv så länge som man nu håller fast vid pliktssystemet. Beredningen anser inte att kvinnor skall omfattas av mönstringsplikt utan tjänstgöringsplikt och hänvisar till grundlag och Europakonvention utan att motivera detta närmare.

Avgränsningen av säkerhetspolitiken

Beredningen menar även i denna rapport att säkerhetspolitiken primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar mot samhällets funktion. Man menar att detta inte omfattar bl.a. utarmning av naturresurser, klimatförändringar och sociala förändringar och avgränsar därmed vad som bör omfattas av säkerhetspolitiken på ett sätt som varken känns logiskt eller modernt. Beredningen har dock i tidigare rapporter nämnt bl.a. fattigdomsbekämpning, vikten av en dräglig social och ekonomisk tillvaro för politisk stabilitet och att HIV/AIDS utgör en säkerhetspolitisk riskfaktor. Kopplingen

mellan säkerhet och hållbar utveckling diskuteras såväl inom ramen för FN som EU och kan knappast längre anses vara kontroversiell. Jag utgår från att beredningen kommer att behandla dessa frågor på ett seriöst sätt i kommande säkerhetspolitiska rapporter.

EU och Nato

Beredningen beskriver EU och Nato på ett sätt som jag anser är relativt onyanserat. Viljan till djupare analys saknas enligt min mening inom dessa centrala områden. Oavsett vilken politisk uppfattning man har om svenskt medlemskap i dessa organisationer bör beredningen både vilja och våga granska och bedöma utvecklingen på ett sätt som står fritt från hänsyn till vad som anses vara politiskt korrekt. Jag har till beredningens rapport från mars 2003 tillfogat en avvikande uppfattning som efterlyser en fördjupad analys av Sveriges samarbete med och förhållningssätt till Nato, samt effekterna av Sveriges politik härvidlag. Jag anser att det är av särskild vikt att diskutera Sveriges agerande utifrån ett trovärdighetsperspektiv. Enligt min uppfattning bör beredningen återkomma till detta i arbetet med den nationella säkerhetsstrategin.

Vapenexport och krigsmaterielsamarbete m.m.

Beredningen angriper frågan om krigsmateriel ur ett strikt traditionellt försvarspolitiskt perspektiv, fritt från det vidgade säkerhetspolitiska begrepp som beredningen förespråkar i andra avsnitt och i tidigare rapporter. Enligt min mening måste utgångspunkten vara att det som bedöms vara försvarspolitiska behov av exportstöd, internationellt samarbete och krigsmaterielexport underställs de övergripande utrikespolitiska målen om global rättvisa, fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling. Beredningen borde ta ett helhetsgrepp på frågan om materielförsörjning m.m. och behandla det inom ramen för en vidare säkerhetspolitik med helhetssyn och hänsyn till långsiktiga effekter.

Bilaga 3

Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

I Försvarsberedningens rapport "Vårt militära försvar – vilja och vägval" har beredningen formulerat grunden för ett fortsatt arbete inför försvarsbeslutet 2005-07. I nästa rapport kommer beredningen att ta ställning till de olika delarna och de olika frågorna med utgångspunkt i det underlag som då kommer att finnas. Jag ställer mig med denna bakgrund bakom huvuddragen i försvarsberedningens rapport men lyfter fram och ger Vänsterpartiets syn på vissa delar av rapporten.

Att kvinnors kompetens behövs i försvarsmakten är en åsikt som delas av de flesta. Vänsterpartiet förordar en allmän värnplikt som också inkluderar kvinnor. Beredningen tar inte detta steg fullt ut men det är mycket positivt att man ändå tar ett steg i rätt riktning genom att man ser en könsneutral värnplikt som en naturlig utveckling på sikt.

EU och Nato

I samband med rapporten "Säkrare grannskap - osäker värld" deklarerade jag i avvikande mening att jag, i likhet med Vänsterpartiet i riksdagen, inte ställer mig bakom den nya säkerhetspolitiska linjen som beskrivs i rapporten och som beredningens majoritet bekräftat. Jag står fast vid denna uppfattning och de motiveringar till detta ställningstagande som då formulerades. I nämnda rapport har jag också deklarerat Vänsterpartiets syn på Nato och vår kritik kring Sveriges samarbete

med Nato. Jag upprepar därför inte argumenten och synpunkterna utan hänvisar till min då lagda avvikande mening.

Jag har likaså redovisat Vänsterpartiets syn på EU:s krishanteringsfunktion och därmed kan den anses väl känd. Jag vill dock upprepa Vänsterpartiets uppfattning att ett svenskt deltagande i militär krishantering kräver ett FN- eller OSSE-mandat som grund för deltagandet.

Beredningen redovisar de diskussioner som förs inom EU:s framtidskonvent och de förslag som där kommit fram. Beredningen tar inte ställning till de förslag som redovisas men jag vill ändå redovisa att Vänsterpartiet inte ställer sig bakom förslagen att utveckla Petersberg-uppgifterna för stöd för terroristbekämpning. Den solidaritetsklausul på terroristområdet som diskuteras skulle stipulera att unionen skall använda alla instrument som står till förfogande, inklusive de militära, för att bistå ett medlemsland som är föremål för terroristattacker leder mycket långt. Detta kan komma att innebära att medlemsstaternas militära resurser som anmälts till insatser utanför unionens territorium även kan komma att användas inom EU:s gränser. Denna utveckling kommer att ytterligare att späda på den negativa utvecklingen mot ett gemensamt försvar som dessutom skulle innebära militära medel i kampen mot terrorism inom unionen.

Irak

Jag konstaterade i samband med beredningens förra rapport att enligt Vänsterpartiet innebär USA:s ekonomiska och militära övermakt idag kopplat till USA:s strategiska doktrin som hävdar preventivt och förebyggande självförsvar en oroande utveckling. Jag klargjorde då också Vänsterpartiets syn på bakgrunden till Irakkrisen.

USA sade innan kriget att om inte FN stödjer dem är de beredda att ställa FN-systemet åt sidan och anfälla Irak oavsett vad omvärlden säger. Det var också vad som skedde. USA och dess allierade tog sig rätten att utan ett FN-mandat med motivet att Irak hade massförstörelsevapen, starta ett krig mot Irak.

Beredningen skriver: Kriget mot Irak kom alltså att föras utan beslut av FN:s säkerhetsråd och därigenom i strid mot FN-stadgans våldsförbud. Vidare skriver beredningen "... ser Försvarsberedningen med oro på att koalitionsländerna valde att gå vid sidan av FN i stället för att ge vapeninspektörerna mer tid". Jag anser att beredningen klarare än vad som nu sägs skulle ha uttryckt att alliansens krig mot Irak var ett solklart brott mot folkrätten.

Beredningen konstaterar att inga bevis på massförstörelsevapen ännu har hittats i Irak av de amerikanska och brittiska inspektörerna. Det primära motivet som USA uppgav vara orsaken till ett militärt ingripande har därmed inte kunnat bevisas.

Trots att, som beredningen påtalar, kriget blev kort så innebar kriget och dess effekter ett stort lidande för civilbefolkningen med många döda och skadade och en förstörd infrastruktur. Inte minst bristen på vatten och el drabbar irakierna hårt och framför allt har det drabbat många sjuka och skadade som på grund av detta inte kunnat få den vård de behövt. Den plundring som genomfördes och som drabbade många irakier visade också att alliansen inte kunde förebygga eller åtgärda detta. Det finns fortfarande stora brister i säkerhetsläget då en mängd vapen cirkulerar i det irakiska samhället.

Det är för det irakiska folket viktigt att FN genom resolution 1483 får en tydlig och oberoende roll i återuppbyggandet av landet och för att ge grunden för humanitärt hjälparbete. Resolution har inte legitimerat våldsanvändningen. Beredningen skrev i sin förra rapport under avsnittet om USA att: "Det finns uppenbara risker med en för bred tolkning av självförsvarsrätten: respekten kan försvagas för FN:s säkerhetsråd, för FN-stadgan och för folkrätten. Dessutom kan tröskeln för våldsanvändning sänkas, och farliga prejudikat etableras som av mindre nogräknade stater eller grupper kan användas som förevändningar för andra väpnade angrepp". Detta konstaterande har absolut sin giltighet.

Materielsamarbetet

Beredningen redovisar det allt mer utvecklade samarbetet på försvarsmaterielsidan samt det ökade behov av gemensam materielutveckling. Beredningen ställer sig positiv till denna

utveckling. Många länder har andra och mindre restriktiva exportregler än Sverige. Det är väsentligt att samarbete där svenska komponenter finns med omfattas av de svenska exportreglerna.

Idag finansierar och engagerar sig både regeringen och myndigheter i exportstödande verksamhet för försvarsmateriel. Detta rimmar illa med den svenska traditionen av nedrustning och solidarisk biståndspolitik samt den inriktningen på att samordna alla politikområden i syfte att dra åt samma håll för stöd till tredje världen.

Bilaga 4

Avvikande uppfattning av Gunnar Hökmark (m)

Försvarsberedningens rapport "Vårt militära försvar – vilja och vägval" om de försvarspolitiska vägvalen visar i sina huvuddelar på en inriktning av Försvarsmaktens utveckling som jag kan instämma i.

Avgörande för Försvarsmaktens förmåga att möta framtida utmaningar i ett nytt säkerhetspolitiskt läge blir emellertid självfallet den anslagsnivå försvarsberedningens arbete resulterar i genom ett försvarsbeslut år 2004. Det finns dock i fråga om Försvarsmaktens olika vägval ett antal brister som försämrar grunden för den framtida försvarspolitiken och därmed Försvarsmaktens framtida förutsättningar i en värld som kommer att ställa stora krav på militär förmåga.

Nato borde ha diskuterats

Enligt min mening borde Försvarsberedningen ha diskuterat och analyserat innebörden av alliansfriheten relativt ett medlemskap i Nato. I och med att Nato utvidgas år 2004 på ett sätt som radikalt förändrar de säkerhetspolitiska förutsättningarna i Europa, och i hög grad i Östersjöområdet, borde detta kunna leda till en förutsättningslös diskussion om den svenska säkerhetspolitikens grundläggande förutsättningar. Det finns i dag ett brett samförstånd om att hoten mot freden och vår säkerhet i dag bäst hanteras i gemenskap och samverkan med andra länder vilket också redovisas i den säkerhetspolitiska linje som beskrivs i rapporten.

Vad gäller gemenskap och samverkan med andra länder beskrivs detta på följande sätt:

”För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta Nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten”.

I en tid då Nato är den övergripande säkerhetspolitiska strukturen i Europa och basen för det försvarspolitiska samarbetet inom EU vore det mot denna bakgrund naturligt för Sverige att ta steget in i den säkerhetspolitiska gemenskap och samverkan som Nato utgör. Vi skulle därmed också bidra till att stärka den transatlantiska länken och till att utforma EU:s försvarspolitiska samverkan till ett samarbete inom ramen för Nato.

Med ett sådant steg skulle den svenska säkerhetspolitiken få en tydlig grund, vi skulle få ett inflytande i den säkerhetspolitiska ordning som har en avgörande betydelse för säkerheten och stabiliteten i vår del av världen och vi skulle forma en viktig ram för den svenska försvarspolitiken i en tid då den svenska Försvarsmakten genomför och kommer att genomföra sina insatser i samverkan och gemenskap med just de länder som är medlemmar i Nato, vare sig det gäller stabiliteten i vår del av Europa eller krishantering i andra delar av världen.

Både för utbildning, övning och förbandsutveckling spelar utanförskapet mot denna bakgrund roll. Detta kommer att gälla i högre grad när Nato utvidgas och samverkan med Nato inom ramen för Partnerskap för fred därför kommer få en annan geografisk prägel och operativ inriktning än vad som hitintills gällt.

Det är en nackdel att Försvarsberedningen inte utrett dessa frågor som i hög grad har en betydelse för det svenska försvarets förutsättningar och utformning under kommande decennier. Det hade gett en bättre grund för den svenska försvarspolitikens inriktning.

Väpnade angrepp kan inte avskrivas som grund för försvarspolitiken

I Försvarsberedningens föregående rapport hävdades att sannolikheten för ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige kunde avskrivas för den kommande tioårsperioden. Även i denna rapport görs den bedömningen. Jag ansåg då och anser nu att det är en ohistorisk slutsats och att den bland annat bygger på att dagens utveckling i Ryssland mot ökad förutsägbarhet och en allt starkare demokrati skall fortgå. Jag konstaterade också att bedömningen även byggde på den ökade säkerhet i vår del av världen som Försvarsberedningen anser kommer ur utvidgningen av Nato, trots att majoriteten avvisar ett medlemskap för svensk del.

Frågan om varifrån ett väpnat angrepp kommer är underordnad vår faktiska förmåga att möta angreppet som sådant. Det faktum att angrepp i form av en invasion kan avvisas på grund av nya politiska förutsättningar och bristande militär förmåga utesluter inte en lång rad andra former av väpnade angrepp som utgör kränkningar, intrång eller hot mot den svenska suveräniteten.

Sedan försvarsberedningen presenterade sin senaste rapport har vi kunnat se hur en storskalig militär konflikt i en annan del av världen på ett oväntat sätt påverkat politiska samarbetsformer och de säkerhetspolitiska institutioner som präglar säkerheten i Europa. Det understryker vikten av försiktighet när det gäller långgående och kategoriska slutsatser från dagens skeende inför framtiden. All erfarenhet visar på att trendframskrivningar sällan blir till verklighet.

Finansieringen av internationella insatser urholkar Försvarsmaktens förmåga

I frågan om Reformeringen av det militära försvaret vill jag påpeka att ett grundläggande problem för att kunna nå uppställda mål är att Sverige i dag i praktiken opererar med två olika försvarsmakter. En för internationella insatser och en som avser det nationella försvaret. Det leder till att internationella insatser försvårar eller förhindrar reformeringen av de insatsförband som beslutats om. Samtidigt bidrar de internationella insatserna inte till att

insatsförbanden får en högre kvalitet och förmåga annat än genom de erfarenheter och kunskaper den enskilde tillgodogör sig.

Detta problem påpekar Försvarsberedningen men jag vill understryka att det faktum att finansieringen av de internationella insatserna tas ur Försvarsmaktens anslag för förbandsutbildning och materiel försvårar omvandlingen av det svenska försvaret. Paradoxalt nog leder en större användning av svenska förband i internationella operationer till en minskning av utrymmet för utbildning och materiell förnyelse.

Detta är inte tillfredsställande, inte minst eftersom behoven av internationell krishantering är så stora och den internationella förmågan så avgörande för möjligheterna till en fredlig och stabil utveckling i stora delar av den fattiga världen. I många länder är en internationell militär närvaro en nödvändig förutsättning för en fredlig och ekonomisk utveckling. Sveriges insatser i sådana operationer bör finansieras så att de inte urholkar vår försvarsförmåga.

Skilda uppfattningar om folkrätten visar på FN:s problem med att leva upp till FN-stadgans krav

I fråga om kriget i Irak instämmer jag inte i uppfattningen att det stred mot folkrätten. En lång rad olika länder som stödde koalitionen gjorde det mot bakgrund av att det fanns en folkrättslig grund för dess genomförande, även utan ett beslut i FN:s säkerhetsråd.

De skillnader i synen på folkrätten som framkom illustrerar inte bara de skilda strömningar som finns inom folkrätten, inklusive diskussionen om folkens rätt gentemot förtryckarna, utan också de problem som FN och säkerhetsrådet har med att leva upp till de krav som FN-stadgan ställer.

Oförmågan att på olika sätt genomdriva världssamfundets lagar och regler är ett hot mot säkerheten i vår värld. De många diktaturens inverkan under årtionden på Mellersta Östernkonflikten är ett exempel på detta.

Avtal om framtida beredskap bör kunna ingås före värnpliktsutbildningen

När det gäller personalförsörjningen menar jag att möjligheten för den enskilda att redan inför värnplikten ingå ett avtal om framtida beredskap i vissa förband bör prövas.

Mot bakgrund av det framtida personalbehovet och den bristande jämställdheten i samhället ser jag i dag inget behov av att kvinnor skall omfattas av värnpliktslagstiftningen. Jag ser därför inget skäl till att införa könsneutral värnplikt.

Försvarsmaktens uppgift bör uttryckas tydligare än förmåga till väpnad strid

När det gäller försvarspolitikens inriktning instämmer jag i denna så som den kommer till uttryck i rapporten med undantag för en annan syn på de säkerhetspolitiska hoten som beskrivits ovan.

Däremot menar jag att det är otillräckligt att beskriva Försvarsmaktens huvuduppgift som att kunna genomföra väpnad strid. Som en avgränsning mot att utveckla mer eller mindre civila uppgifter för Försvarsmakten kan jag instämma men inte som en tillräcklig beskrivning av uppgiften att gemensamt med andra kunna möta militära hot och väpnade angrepp eller att kunna genomföra fredsbevarande eller fredsframtvingande insatser i samverkan med andra länder.

På motsvarande sätt menar jag att det hade varit av värde att redan nu söka beskriva några av de mer grundläggande förmågor som Försvarsmakten bör ha för att kunna lösa framtida uppgifter inom ramen för de anslagsnivåer som nu skall utredas. Ett sådant krav som bör ställas är att Sverige samtidigt skall kunna delta med tre bataljonsgrupper, eller motsvarande marin- och flygenheter, i internationella insatser.

Europas militära förmåga är i dag alltför liten och måste sättas i relation till den internationella och utrikespolitiska roll som Europa, främst genom EU, måste kunna ta ansvar för. Det kommer att kräva en större förmåga i varje enskilt EU-land. Det kravet måste Sverige visa att vi tar på allvar.

Bilaga 5

Förteckning över förkortningar

DPC.....	Defence Planning Committee
Ds.....	Departementsserien
EAPR.....	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ECAP	European Capabilities Action Plan
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
EU.....	Europeiska unionen
EUPM	European Union Police Mission
FN.....	Förenta Nationerna
FoU	Forskning och utveckling
FöU	Försvarsutskottet
GUSP.....	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
IAEA	International Atomic Energy Agency
IGC.....	Intergovernmental Conference
ISAF	International Security and Assistance Force
IT	Informationsteknologi
KFOR.....	Kosovo Force
LoI	Letter of Intent
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic

MoU.....	of the Congo Memorandum of Understanding
NATO.....	North Atlantic Treaty Organisation
NBC.....	Nuclear, Biological and Chemical
NRC.....	NATO-Russia Council
NRF.....	NATO Response Force
NUTEK.....	Verket för Näringslivsutveckling
OCCAR.....	Organisme conjoint de Coopération en matière d'Armement
OSSE.....	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PCC.....	Prague Capabilities Commitment
PFF.....	Partnerskap för fred
SEP.....	Splitterskyddad enhetsplattform
SFOR.....	Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina
SOU.....	Statens offentliga utredningar
UNMOVIC.....	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
VINNOVA.....	Verket för Innovationssystem
WEAG.....	Western European Armaments Group
WEAO.....	Western European Armaments Organisation