



## Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 21 september 2017 att ge försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 2016/17:196 Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering samt eventuella följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Försvarsutskottet begränsar sitt yttrande främst till den fortsatta utvecklingen av den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken (GSFP), balansen mellan nationellt försvar och internationella insatser samt civil-militär samverkan och samverkan mellan myndigheter.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (SD, C, KD) och ett särskilt yttrande (M, C, L, KD).

# Utskottets överväganden

## Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering

### Skrivelsen

I skrivelsen Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering (skr. 2016/17:196) redogör regeringen för inriktningen för verksamheten internationell civil och militär krishantering. Regeringen understryker i skrivelsen att sambandet mellan yttre och inre säkerhet nu är tydligare än någonsin och att civila och militära insatser är en integrerad del av och instrument i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken.

Regeringen framhåller i skrivelsen att ett ökat samarbete mellan EU:s krishanteringsinstrument och EU:s instrument för inre säkerhet blir allt viktigare. Det försämrade säkerhetspolitiska läget i EU:s grannskap har lett till en viss förskjutning mot skydd av Europa i diskussionerna inom EU. Det har även aktualiserat behovet av att utveckla unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och dess instrument för civil och militär krishantering. Regeringen anser att Sverige bör verka för att GSFP blir snabbare och mer flexibel. Det försämrade omvärldsläget och brexitomröstningen har även påverkat diskussionerna om EU:s globala strategi, vilka visat att medlemsstaterna är beredda att ta nya ambitiösa steg för att förstärka den gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Vid diskussionerna har balansen mellan civil och militär krishantering och balansen mellan krishantering och försvars- och försvarsindustrisamarbete behandlats.

Regeringen välkomnar att steg tas för att stärka EU:s civila och militära krishanteringsstrukturer, inklusive planeringsförmågan och ledningen av icke-exekutiva insatser, inom ramen för befintliga resurser. Regeringen välkomnar också att den beslutade utvecklingen av krishanteringsstrukturerna fokuserar på att öka de civil-militära synergierna inom unionen, och anser samtidigt att krishanteringssamarbetet mellan EU och FN bör stärkas. EU har beslutat att undersöka möjligheterna för ett permanent strukturerat samarbete (Pesco) för att bidra till att skapa nödvändiga förmågor för militär krishantering genom samarbeten i olika grupper av länder kring olika projekt. Regeringen anser att ett sådant samarbete måste utformas på ett inkluderande sätt, dvs. med deltagande av så många medlemsstater som möjligt och låga trösklar för deltagande.

Regeringen framhåller att multilateralt samarbete i allmänhet – och inom ramen för EU i synnerhet – är viktigare än någonsin för Sveriges säkerhet. Inget land i Europa anses ensamt kunna möta de allvarliga utmaningarna mot den gemensamma säkerheten. Regeringens mål är att Sverige ska fortsätta vara

en solidarisk bidragsgivare till både civil och militär krishantering. Sverige har hittills deltagit i samtliga EU:s militära GSFP-insatser och bidrar för närvarande till utbildningsmissionerna EUTM Mali, EUTM Somalia och EUTM RCA. Sverige deltar i dagsläget med en väpnad styrka i FN:s insats i Mali (Minusma), Natos Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan och i den multinationella koalitionen Operation Inherent Resolve (OIR) mot Daish i Irak. Sverige deltar således med militära bidrag till såväl FN, EU och Nato som internationella koalitioner. Regeringen anser att Sveriges nationella säkerhet bygger på militär alliansfrihet. Denna alliansfrihet förutsätter en trovärdig nationell försvarsförmåga i kombination med fördjupade försvarssamarbeten, såväl som en aktiv utrikes- och säkerhetspolitik.

Regeringens ambition är att i allt högre utsträckning eftersträva att samordna insatsbidragen med andra länder, företrädesvis de nordiska. Det nordiska försvarssamarbetet i Nordefco har enligt regeringen tagit substantiella kliv framåt på en rad områden, bl.a. gemensamma kvalificerade övningar, vilket ökar interoperabiliteten och förbättrar förutsättningarna för samverkan. Även det nordisk-baltiska samarbetet (NB8), där aktuella frågor bl.a. rör cybersäkerhet, är fortfarande prioriterat av regeringen.

Regeringen understryker i skrivelsen att Försvarsmaktens viktigaste uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp. Den försvarspolitiska inriktningen från 2015 slog fast att det enskilt viktigaste under perioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. I linje med detta har budgeten för militära internationella insatser sedan dess minskats med ungefär hälften för att omfördelas till det nationella försvaret. Den nya inriktningen innebär att Sveriges deltagande i militära internationella krishanteringsinsatser har begränsats. Att delta i internationella insatser anses dock fortfarande vara en viktig uppgift för Försvarsmakten, som alltid ska delta inom ramen för befintliga resurser och förmågor.

I skrivelsen framhåller regeringen att det finns mycket att göra för att förstärka såväl den civil-militära samverkan som samverkan mellan myndigheter. Sedan Riksrevisionens granskning av svenska bidrag till internationella insatser (RiR 2011:14) har en rad åtgärder vidtagits, och arbete pågår löpande för att förstärka samordningen mellan instrument och myndigheter. Bland annat inrättades 2013 det s.k. myndighetsrådet med syfte att öka samverkan mellan de myndigheter som bidrar till den fredsfrämjande verksamheten och att söka synergier mellan olika delar av det svenska engagemanget i ett land eller en region. Myndighetsrådet består av de åtta myndigheter som bidrar till freds- och säkerhetsfrämjandet samt Sveriges Domstolar. De medverkande myndigheterna är Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, polisen, Sida och Åklagarmyndigheten. För att skapa en enhetlig styrning, en ökad transparens och effektivitet samt flexibilitet i regeringens styrning av den internationella civila

krishanteringsverksamheten införde regeringen ett gemensamt regleringsbrev för de berörda myndigheterna fr.o.m. 2016.

### **Motionerna**

Försvarsutskottet begränsar behandlingen av följdmotionerna till att omfatta de yrkanden som är av särskild relevans för försvarsutskottets beredningsområde.

Kerstin Lundgren (C) lyfter i motion 2017/18:293 fram att militära insatser inte sällan är en förutsättning för civila insatser. Därför föreslår motionären att regeringen ska verka för att svenska internationella civila och militära krishanteringsinsatser kompletterar och stöder varandra (yrkande 1). Motionären uttrycker ett stöd för att EU ska utveckla sin förmåga att samordna och leda civila och militära insatser i tredjeländer. Det anförs därför i motionen att regeringen bör verka för att EU ska stärka sin förmåga att genomföra civila och militära krishanteringsinsatser samt för ett ökat försvarssamarbete inom EU för att öka möjligheten att stärka EU:s samlade krishanteringsförmåga (yrkande 3).

I motion 2017/18:323 av Björn Söder m.fl. (SD) uttrycks att det finns krafter inom EU som vill driva GSFP och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) i en alltmer överstatlig riktning. När ett alltmer överstatligt EU beslutar om militära insatser där riksdagens inflytande är begränsat innebär det i praktiken att Sverige är med i en militär allians. Motionärerna föreslår att regeringen inom EU ska verka för en linje där säkerhets- och försvarspolitik ska vara ett ansvar för respektive medlemsland, samt motverka alla tendenser som går i en överstatlig riktning (yrkande 1). Särskilt det permanent strukturerade samarbetet PESCO anser motionärerna vara något som Sverige bör hålla sig utanför (yrkande 2).

I motion 2017/18:355 av Sofia Damm m.fl. (KD) anförs att det finns en problematik med att ta hand om den information Sverige får genom sitt medlemskap i Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE). För att bättre kunna samla kompetens från CCDCOE samt för att skapa en god överblick och möjliggöra ansvarsutkrävande föreslår motionärerna att det införs en myndighet för cybersäkerhet (yrkande 5). Vidare anser motionärerna att Sverige har motsvarande problem när det gäller hanteringen av psykologisk krigföring och föreslår därmed att det införs en myndighet för psykologiskt försvar (yrkande 4).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar regeringens skrivelse och noterar vikten av internationell civil och militär krishantering i förhållande till en alltmer instabil omvärld. Som utskottet vid flera tidigare tillfällen framhållit (bl.a. bet. 2016/17:FöU3) är det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 att den operativa förmågan i krigsförbanden ökar och att den samlade förmågan i

totalförsvaret stärks. Samtidigt vill utskottet, i likhet med vad det uttryckt i betänkande 2016/17:FöU3, lyfta fram att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och att hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Utskottet håller därför med regeringen om att multilateralt samarbete är av stor vikt, framför allt inom Europa, eftersom inget europeiskt land ensamt kan hantera utmaningar mot den gemensamma säkerheten. Med hänvisning till vad regeringen anfört i skrivelsen anser utskottet att syftet med motion 2017/18:293 yrkandena 1 och 3 får anses tillgodosett. Utskottet anser att utrikesutskottet bör avstyrka motionen i denna del.

Regeringen har ambitionen att i allt högre utsträckning eftersträva att samordna insatsbidragen med andra länder, företrädesvis de nordiska. Utskottet ser positivt på denna ambition och noterade i betänkande 2016/17:FöU3 att samarbetet inom Nordefco har haft en positiv utveckling inom flera områden; bl.a. har det bidragit till Försvarsmaktens operativa förmåga och till att höja tröskeln för incidenter, kriser och konflikter i närområdet. Utskottet vidhåller sin tidigare ståndpunkt (yttr. 2016/17:FöU6y) om att det europeiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inte ska präglas av överstatlighet och att riksdagen har möjlighet att påverka beslut om svenskt deltagande i internationella militära insatser. Militära och försvarsmässiga beslut med konsekvenser på EU-nivå fattas enligt gällande fördrag med enhällighet, och varje medlemsstat har därmed vetorätt i dessa frågor. Utskottet anser att utrikesutskottet bör avstyrka motion 2017/18:323 yrkandena 1 och 2.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning om att arbete återstår för att förstärka såväl den civil-militära samverkan som samverkan mellan myndigheter. Utskottet har i betänkande 2016/17:FöU8 konstaterat att både Riksrevisionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har betonat att svenska myndigheter behöver utveckla sitt arbete med informations- och cybersäkerhet. Utskottet konstaterar att regeringen nyligen har presenterat en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet (skr. 2016/17:213). Huvudsyftet med strategin är att bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar för samhällets aktörer att arbeta effektivt med informations- och cybersäkerhet samt att höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället. Utskottet har i betänkande 2016/17:FöU1 även konstaterat att stor vikt nu läggs vid att utveckla och stärka både det civila och det psykologiska försvaret under den pågående inriktningsperioden. Utskottet, som inom kort kommer att bereda strategin, avser att följa den pågående utvecklingen inom ramen för de befintliga myndighetsstrukturerna. Utskottet finner inte skäl att nu tillstyrka motion 2017/18:355 yrkandena 4 och 5.

Stockholm den 17 oktober 2017

På försvarsutskottets vägnar

*Allan Widman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Allan Widman (L), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Lena Asplund (M), Alexandra Völker (S), Jan R Andersson (M), Kent Härstedt (S), Anders Schröder (MP), Paula Holmqvist (S), Roger Richtoff (SD), Mikael Oscarsson (KD), Mattias Ottosson (S), Dag Klackenber (M), Pål Jonson (M), Per Klarberg (SD) och Peter Helander (C).

# Avvikande meningar

## 1. Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (SD)

Roger Richtoff (SD) och Per Klarberg (SD) anför:

Vi vill inte militarisera EU eller stärka EU:s överstatliga sida. Internationell krishantering bör skötas via FN, och resurser för internationella freds- och krisoperationer bör samlas nationellt och regionalt, i vårt fall i norra Europa. Vi anser därför att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2017/18:323 (SD) yrkandena 1 och 2.

## 2. Myndigheter för cybersäkerhet och psykologiskt försvar (SD, KD)

Roger Richtoff (SD), Mikael Oscarsson (KD) och Per Klarberg (SD) anför:

Vårt samhälle, liksom de flesta samhällen i världen, är och blir alltmer beroende av informationsteknik. Detta gäller även på den internationella arenan eftersom vi ser allt fler både lyckade och misslyckade försök från stater och organisationer som ger sig på andra staters angelägenheter. Sverige antogs alldeles nyligen som medlem i Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE). Detta är något vi ser positivt på. Däremot finns det en problematik med just omhändertagande av den kompetens vi nu kommer att få genom deltagandet i centret.

I Sverige har vi sex myndigheter som har ett av regeringen utsett ansvar för cybersäkerheten. Dessa myndigheter ingår i Samverkansgruppen för informationssäkerhet (Samfi). Den svenska cybersäkerheten bör samlas under ett och samma tak, dels för att kunna ta hem och samla kompetensen från CCDCOE, dels för att lättare kunna ha överblick och utkräva ansvar vid en skarp situation.

Sverige bör därför inrätta en ny myndighet för cybersäkerheten. Detta skulle ge fördelar både nationellt och internationellt när det gäller att hjälpa till med krishantering i cybersäkerhetsfrågor.

Sverige lider även av motsvarande problem i försvaret av landet mot psykologisk krigföring. Vi har sett att påverkanskampanjer används i destabiliserande syften både nationellt och internationellt, och för att komma till rätta med detta bör en ny myndighet för försvar mot psykologisk krigföring inrättas. Vi föreslår att ansvaret för det psykologiska försvaret lyfts bort från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och återigen görs till en egen

myndighet med tydlig offentlig profil. Vi anser att utrikesutskottet därmed bör tillstyrka motion 2017/18:355 (KD) yrkandena 4 och 5.

### **3. Svenska civila och militära krishanteringsinsatser och EU:s försvarssamarbete (C)**

Peter Helander (C) anför:

En viktig utgångspunkt för de internationella civila och militära krishanteringsinsatser som Sverige deltar i är att bidra till långsiktig utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter. I skrivelsen koncentrerar sig regeringen på civila insatser och verkar glömma bort de militära insatserna. Det behövs en tydligare balans i skrivelsen mellan civila och militära insatser. Nästan uteslutande fokuseras på konfliktförebyggande åtgärder och långsiktiga civila insatser, snarare än militära insatser. Konfliktförebyggande arbete och återuppbyggnad är oerhört viktigt, men som världen ser ut i dag behövs samtidigt ett säkerhetsperspektiv, där den militära insatsen inte sällan är en förutsättning för de mer civila insatsdelarna. Det framgår inte av skrivelsen hur civila insatser ska förhindra våld och väpnade konflikter och hur civila insatser ska kunna genomföras säkert när fokus skiftar från militära insatser till civila insatser. Jag menar att båda delarna behövs.

EU bör utveckla förmågan att samordna och leda insatser, civila och militära, i tredjeländer. EU bör även ta större ansvar för internationell fred och säkerhet, inte minst i närområdet, både civilt och militärt. Därför är det viktigt att EU också har en militär snabbinsatsförmåga, där de stridsgrupper som redan finns kan finansieras och användas i praktiken. EU bör genom ökat försvarssamarbete, förmågeutveckling, materielsamarbeten och forskning bidra till att stärka de nationella försvarsmakternas möjlighet att delta i internationella krishanteringsinsatser. När de nationella försvarsmakterna stärks stärks också EU:s möjligheter att genomföra insatser utanför unionen. Det är viktigt. Tyvärr saknas resonemang från regeringen om hur EU genom ökat samarbete kan bidra till militär förmågeutveckling och därmed också unionens samlade förmåga till militära krishanteringsinsatser.

Med det anförda anser jag att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2017/18:293 (C) yrkandena 1 och 3.



## Särskilt yttrande

### **Natos betydelse för internationell krishantering och FN:s konvention om kärnvapenförbud (M, C, L, KD)**

Allan Widman (L), Lena Asplund (M), Jan R Andersson (M), Mikael Oscarsson (KD), Dag Klackenbergh (M), Pål Jonson (M) och Peter Helander (C) anför:

I skrivelsen anger regeringen att multilateralt samarbete är viktigare än någonsin. Vi delar denna uppfattning. Nato är en central aktör i den internationella krishanteringen. För oss är målet att Sverige ska bli en fullvärdig medlem, detta för att få full tillgång till den internationella civila och militära krishanteringen samt det solidariska försvaret som utgörs av artikel 5.

FN antog sommaren 2017 en konvention om ett globalt förbud mot kärnvapen. Ett svenskt tillträde till konventionen står inte i samklang med svenska bi- och multilaterala försvars- och säkerhetssamarbeten utan kan tvärtom utgöra ett praktiskt hinder för genomförandet av dessa. Det är viktigt att Sverige inte ställer sig bakom denna konvention.