



Kristdemokraterna

RAPPORT

Försvars- och säkerhetspolitik: ett allmänintresse

**Mikael Oscarsson med
försvars- och säkerhets-
politiska arbetsgruppen**

Innehållsförteckning

1. Förord.....	4
2. Sammanfattning.....	5
3. Kristdemokraterns grundläggande värderingar	7
4. Bakgrund	8
5. Några globala utvecklingstrender.....	9
5.1 Världsekonomi och handel	9
5.2 Klimatförändring och miljö.....	9
5.3 Energi och naturresurser.....	9
5.4 Demografi	10
6. Internationell säkerhet	11
6.1 Kriser och konflikter.....	11
6.2 Massförstörelsevapen och vapenkontroll.....	11
6.3 Terrorism.....	12
6.4 Cybersäkerhet	12
6.5 Militärteknisk utveckling	13
6.6 Organiserad brottslighet.....	14
6.7 Smittsamma sjukdomar och pandemier	14
6.8 Mänskliga rättigheter och demokrati.....	15
7. Internationella aktörer.....	15
7.1 USA	15
7.2 Ryssland.....	16
7.3 Kina.....	18
7.4 FN.....	19
7.5 EU	19
7.6 NATO.....	21
7.7 OSSE.....	22
8. Utveckling i Sveriges närområde.....	23
8.1 Ryssland.....	23
8.2 Baltikum.....	24
8.3 Tyskland och Polen.....	24
8.4 Norge	25
8.5 Danmark.....	26
8.6 Finland	27
8.7 Samarbeta i den nordisk-baltiska regionen	27
8.8 Försvarsanslag i närområdet.....	28
8.9 Missilförsvar.....	29
8.10 Arktis.....	29

9. Vår säkerhets- och försvarspolitiska inriktning i dag.....	30
9.1 Övergripande mål och inriktning.....	30
9.2 Inriktning för Försvarsmakten.....	31
9.3 Kristdemokraternas säkerhetspolitiska inriktning	31
10. Läget i Försvarsmakten	32
10.1 Bakgrund	32
10.2 Planerad struktur.....	33
10.3 Operativ förmåga.....	34
10.4 Personalförsörjningssystemet.....	36
11. Försvarsmaktens inriktning – överväganden och förslag	38
11.1 Inriktning av operativ förmåga	38
11.2 Markstridskrafterna	40
11.3 Sjöstridskrafterna	41
11.4 Luftstridskrafterna.....	41
11.5 Hemvärn.....	42
11.6 Frivilligorganisationerna	42
11.7 Ledning.....	43
11.8 Logistik	44
11.9 Framtida utveckling.....	44
12. Försvarsmaktens personal.....	45
12.1 Personalförsörjning	45
12.2 Utbildningssystem	48
12.3 Sociala frågor.....	48
12.4 Veteranpolitik.....	49
13. Försvarsindustristrategi och teknologikutveckling	51
13.1 Försvarsindustrins roller.....	51
13.2 Logistiktjänststrategi (Försvarsindustristrategi)	52
13.3 Export av försvarsmateriel	53
14. Samhällssäkerhet	54
14.1 Försvaret ska vara en integrerad del av samhället	54
14.2 Cybersäkerhet.....	55
15. Andra frågor.....	57
15.1 Under rättelsetjänst.....	57
15.2 Transparens	58
15.3 Medlemskap i NATO.....	59
16. Genomförande av föreslagna åtgärder	60
16.1 Förslag och utredningar vilka kan och bör initieras omedelbart	61
Förslag till omedelbara åtgärder	61
Förslag till utredningar	61
16.2 Åtgärder för att uppnå ambitionerna i 2009 års försvarsbeslut	61
16.3 Åtgärder för att till ca 2025 inta en mot de operativa kraven anpassad organisation.....	62

Kristdemokraternas försvarspolitik ska revideras. Den ska bli mer konkret. Den ska utgå ifrån att Sverige ska försvaras som nation. Och med detta som mål ska Försvarsmakten dimensioneras. Allt detta enligt Rikstinget, partiets högsta beslutande organ

1. Förord

Med alliansregeringens tillträde år 2006 avbröts en långvarig process som lett fram till att Försvarsmaktens förmåga nedgått till en orimligt låg nivå. I samband med försvarsbeslutet år 2009 gavs Försvarsmakten en tydlig inriktning för sin framtida utveckling. Kristdemokraterna stod bakom detta beslut.

Förutsättningarna för beslutet förändrades dock tämligen tidigt varför Rikstinget 2011 beslutade att – i överensstämmelse med partistyrelsens bifall på en motion av Henrik Lindberg – ”uppdra åt partistyrelsen att revidera innehållet i partiets försvarspolitik, så att den blir mer konkret i sitt innehåll och beskriver hur Försvarsmakten skall utformas för att kunna försvara Sverige som nation”.

Den här rapporten är ett resultat av det arbete partiets försvarspolitiska talesman, Mikael Oscarsson, gjort på uppdrag av partistyrelsen. Huvudförfattare har varit Karlis Neretnieks, senast rektor vid försvarshögskolan och totalförsvarsrådgivare vid Försvarsdepartementet, med generalmajors grad. Dessutom har en referens- och arbetsgrupp bestående av Christian Carlsson, Harald Klomp, Henrik Lindberg, Ola Nilsson samt Fredrik Wallén bistått i arbetet.

Rikstinget har beslutat att partiets försvarspolitik ska få ett nytt, reviderat innehåll. Partistyrelsen har tagit på sig uppdraget att arbeta fram denna politik. Målet för denna rapport har varit att tillgodose rikstingets uppdrag, och att lägga en grund för den nya inriktningen: hur Sverige ska kunna försvaras, och hur Försvarsmakten ska utformas för detta uppdrag. Vi har medvetet varit konkreta.

Nu överlämnas rapporten till partistyrelsen, för att den ska kunna återrapportera till rikstinget i september 2013 att ännu ett uppdrag är effektiviserat. Ombuden på det förra rikstinget var – liksom motionären och partistyrelsen – förutseende, och föregick nästan slutsatserna i den strategi som partistyrelsen därefter har beslutat om inför valet 2014. Från strategin är det lätt att dra slutsatsen att vi behöver en ny försvarspolitik som bättre tilltalar de målgrupper som pekats ut.

Men det är inte främst därför vi lägger fram förslagen i denna rapport. Det är för att Kristdemokraterna är ett i grunden försvarsvänligt parti, och för att Sverige behöver ett fungerande nationellt försvar. De förslag som förs fram har ännu inte behandlats i något beslutande organ inom partiet utan är gruppens egna – härmed lämnar vi över initiativet till partistyrelsen.

Stockholm, 1 juni 2013
Mikael Oscarsson
Försvarspolitisk talesperson

2. Sammanfattning

Kristdemokratisk politik kommer alltid att syfta till en trygg och värdig tillvaro för alla människor. Förmågan att möta såväl inre som yttre hot utgör där två grundläggande förutsättningar. Förutsättningarna som låg till grund för försvarsbeslutet 2009 har till stora delar förändrats. Rapporten analyserar vilka omvärldsfaktorer som kan påverka Sverige, vår förmåga att möta de utmaningar och eventuella hot dessa kan innebära samt ger förslag på åtgärder för att vi ska kunna hantera denna förändrade och föränderliga omvärld.

Vi är en del av världssamfundet och beroende av fungerande förbindelser med resten av världen. Klimat, miljö, demografi, energiberoenden, kärnvapenspridning, terrorism, bristande respekt för mänskliga rättigheter och internationell organiserad brottslighet är globala företeelser som kan påverka vår säkerhet. Vi måste där vara beredda att, efter vår förmåga, bidra till en säkrare och bättre värld.

USA är och kommer att under överskådlig framtid vara den dominerande internationella aktören. Kinas växande roll innebär dock att USA ägnar allt mer intresse åt Stillehavsregionen. Rysslands stormaktsambitioner och kraftiga upprustning, kopplat till USA:s globala omprioriteringar tillsammans med den nedrustning som sker i Europa till följd av den ekonomiska krisen, leder till att den militära styrkebalansen i Europa förskjuts till rysk fördel. FN är och förblir en viktig normskapande organisation men dess möjligheter att bidra till fred och säkerhet vid akuta konflikter är helt beroende på stormakternas ställningstaganden. Även EU kan spela en stor roll när det gäller att bidra till en säkrare värld; detta gäller dock främst inom områden som kan benämnas ”mjuk säkerhet” såsom diplomati, ekonomi och mänskliga rättigheter.

Säkerheten i vårt närområde påverkas främst av Rysslands förhållande till Baltikum och utvecklingen i Arktis. NATO:s av geografien begränsade möjligheter att vid en eventuell kris eller konflikt kunna stödja Baltikum med militära medel kommer med mycket stor sannolikhet påverka Sverige; NATO behöver utnyttja svenskt territorium för att kunna genomföra militära operationer i Östersjö-området. För rysk del skulle innehavet av begränsade delar av Sveriges territorium, t ex Gotland och vissa kustområden, innebära goda möjligheter att försvåra alla typer av NATO-operationer i vårt närområde. Att skapa ett nordiskt militärt säkerhetskoncept är orealistiskt. Grundstenen i Norges och Danmarks säkerhetspolitik är medlemskapet i NATO.

Det finns inga skäl att frånga de övergripande försvars- och säkerhetspolitiska inriktningar som gavs i försvarsbeslutet år 2009. Förutsättningen för att de angivna målen ska kunna nås är dock ett avsevärt utökat samarbete med NATO vad gäller planering, informationsutbyte, övningar och praktiska förberedelser. Men det är tveksamt om detta är genomförbart utan att Sverige blir medlem i försvarsalliansen. Denna fråga bör snarast utredas grundligt.

Försvarsmaktens förmåga att lösa nationella uppgifter – att försvara Sverige – är och kommer att vara otillräcklig om inte medel tillförs och delar av verksamheten ominriktas. Den planerade strukturen har avsevärda brister, och bl a saknas långgräckviddiga luftvärnssystem för att skydda t ex flygstridskrafternas baser och befolkningscentra. Organisationen förmåga att genomföra kvalificerad väpnad strid är otillfredsställande i brist på övning för såväl officerare som förband. Antalet förband räcker inte till för att ens försvara de allra mest prioriterade områdena.

Den långsiktiga inriktningen för Försvarsmaktens utveckling bör vara att den ska ha förmåga att samtidigt möta begränsade angrepp mot två områden på fastlandet och på Gotland. Efter kraftsamling ska Försvarsmakten ha förmåga att återta viktig terräng i en riktning. Vid en ögynnsam händelseutveckling ska Försvarsmakten kunna försvåra en

angripares verksamhet under så lång tid att vi kan ta emot hjälp. Försvarmakten ska därutöver, med delar, ha god förmåga att delta i internationella operationer.

Grovt sammanfattat innebär det att markstridskrafterna bör bestå av tre allsidigt användbara brigader, samt därutöver speciellt organiserade enheter för försvaret av Stockholm och Gotland.

Marinen bör utökas så att den kan säkerställa skydd av importsjöfart och mottagande av (eventuell) utländsk hjälp i anslutning till Västkusten samtidigt som den kan genomföra sjöstridsföretag på Ostkusten. Flygstridskrafterna bör bibehållas på nuvarande nivå avseende stridsflygplan och ges förmåga att kraftsamla till alla delar av landet genom att basorganisationen förstärks. Hemvärnets och frivilligorganisationernas roll bör förstärkas.

Det totala logistiksystemet, Försvarmakten och Försvarets Materielverk, bör ominriktas att främst tillgodose de krav som nationella försvarsoperationer kräver.

Försvarmakten är dess personal. För att säkerställa tillräcklig rekrytering och för att bidra till att utbildad personal stannar i Försvarmakten bör en tydlig incitamentsstruktur skapas. Genom att organisationen till del består av yngre korttidsanställd personal krävs att Försvarmakten får möjlighet att i avsevärt större utsträckning än i dag stödja de anställda med t ex bostäder och andra sociala behov. Det senare är speciellt uttalat för personal som kan ha drabbats av skador i samband med internationella insatser, eller när de korttidsanställda ska övergå till civil verksamhet.

Den framtida strukturen måste säkerställa att det finns goda möjligheter att utveckla personalens kompetens. De viktigaste faktorerna i detta avseende är att möjligheterna att öva med förband säkerställs och att officersutbildningen tydligt tar sikte på att utveckla en officers kärnkompetens – att leda väpnad strid eller därmed förknippade verksamheter.

En egen utvecklande och producerande försvarsindustri fyller flera funktioner. Den utgör en del av en försvarsmakts logistiksystem, den bidrar till att göra ett land till en kompetent uppköpare av utländsk materiel, den bidrar också till ett lands teknologikutveckling och den kan vid kriser göra det möjligt att byta materiel med andra länder i situationer där pengar inte längre spelar en avgörande roll. Inget litet land, inte heller Sverige, kan ha en heltäckande försvarsindustri, det är såväl kunskapsmässigt som ekonomiskt omöjligt. Det är därför viktigt att vi skaffar oss en klar försvarsindustristrategi där det säkerställs att det finns en rimlig avvägning mellan de nämnda faktorerna.

Hoten mot Sverige är avsevärt mer mångfacetterade än bara rent militära hot. Det är därför viktigt att Försvarmaktens resurser även kan utnyttjas av det civila samhället. För att detta ska vara möjligt krävs mer gemensam planering mellan berörda myndigheter och Försvarmakten, men framförallt mer praktiska övningar. Det skulle ge andra myndigheter förutsättningar att skaffa sig en djupare inblick i Försvarmaktens förmågor.

Cyberhotet har börjat framträda som ett av de allvarligaste hoten som kan riktas mot ett modernt samhälle. Vår förmåga att möta ett sådant hot måste utvecklas. En central cyberskyddsmyndighet som kan verka såväl aktivt mot en angripare som att utveckla skyddsåtgärder bör därför övervägas.

Dagens ordning när det gäller utlandsunderrättelsetjänst innebär att risken är stor att viktiga underrättelser ”faller mellan stolarna” eller aldrig inhämtas. Frågan om utlandsunderrättelsetjänstens organisation bör utredas.

I dag har huvuddelen av det svenska folket mycket begränsade möjligheter att på ett rimligt enkelt sätt bilda sig en uppfattning om vad Försvarmakten kan eller inte kan. Detta är ett demokratiproblem. Riksrevisionen bör därför årligen genomföra, och offentliggöra, en bred analys av Försvarmaktens förmåga.

De i rapporten föreslagna åtgärderna bör genomföras i flera steg. Ett antal åtgärder kan till låg kostnad genomföras omedelbart, t ex förslaget om ökad transparens. Nästa steg är att genomföra nödvändiga åtgärder för att förverkliga försvarsbeslutet från 2009, dock med en tydligare inriktning på nationellt försvar. Med det som grund genomförs den i rapporten föreslagna organisationsutökningen med inriktning att den ska vara genomförd inom tio år.

3. Kristdemokraternas grundläggande värderingar

De kristdemokratiska partierna i Europa har sedan Andra världskriget varit med och tagit ansvar för att freden ska främjas i vår del av världen. EU är en union som på många sätt bygger på de kristdemokratiska värderingarna. Vi vet att det, för att stävja människans förmåga till ondska, krävs mer än fromma förhoppningar.

Det kristdemokratiska principprogrammet säger bland annat: ”Försvarsmaktens huvuduppgift är att värna människors liv och frihet. Det sker i regel bäst genom att värna territoriell integritet och utöva gränsskydd samt värna fredstida yttre säkerhet.”

Den kristdemokratiska rörelsen är djupt förankrad i verkligheten, och lever med en medvetenhet kring människans dubbla natur: dels god, dels fallen i ofullkomlighet. Principprogrammet säger: ”Likaväl som människan ibland visar prov på hoppningivande förnuftighet, kännetecknas också hennes handlande tyvärr alltför ofta av obegriplig ondska och dumhet. Insikten om att detta dubbla stråk också tillhör den mänskliga naturen, kallas traditionellt för ofullkomlighetsprincipen.”

Till skillnad från liberalism och socialism finns i kristdemokratin ingen samhällelig utopi att förverkliga, och gott är ju det, då vi av den moderna historien lärt att det är just viljan att förverkliga det omöjliga som ofta orsakat de mest förskräckliga, avskyvärda övergrepp. Den värld vi lever i är den värld vi betrotts att förvalta och förädla – ja, kultivera och civilisera – men inte omstörta och nyskapa.

Människans ofullkomlighet innebär dessvärre också att människor ibland är benägna att ta till våld för att nå olika mål. Den mest extrema yttringen av detta är när den får utlopp i krig mellan eller inom nationer. Principprogrammet säger: ”Krig och konflikter... uppstår till följd av människans ofullkomlighet.”

Visst kan vi tänka oss en ideal värld fri från konflikter, men ingenstans i kristen etik eller i mänsklighetens historia finns utrymme för en sådan verklighetsflykt. Vi måste som nation ha en beredskap för att försvara oss mot angrepp och övergrepp. Staten – med dess polismakt (inre försvar) och försvarsmakt (yttre försvar) – har en odiskutabel plats i ett civiliserat samhälle. Detta är en given del av kristdemokratin.

Vid internationella konflikter är fredliga metoder, genom diplomati och förhandling, alltid att föredra framför vapenbruk. Aggression och offensivt krig är inte etiskt försvarbart. Men då alla andra ansträngningar prövats kan väpnad intervention vara befogad. Ett sådant beslut får dock aldrig vara frikopplat från etiska och sociala hänsynstagande. Kriget måste gå att rättfärdiga, och det måste handla om självförsvar, skyddandet av människoliv eller säkrandet av grundläggande mänskliga rättigheter. Vapeninsatsen måste alltid stå i proportion till det som ska försvaras och den förödelse den kommer att orsaka. Aggression riktad mot civila är aldrig försvarbar och det måste vidare finnas en seriöst grundad utsikt till framgång.

Den slutliga utgångspunkten för detta är varje enskild människas värde och värdighet: ”Rätten till liv är en grundläggande mänsklig rättighet. Respekten för den är en förutsättning för att den enskilda människan ska kunna åtnjuta sina övriga rättigheter. Rätten till liv, kroppslig integritet och respekt för den personliga värdigheten innefattar även rätten att försvara sig mot angrepp.” När det gäller det nationella försvaret säger principprogrammet:

”Försvarsmakten ska ha en sådan styrka, sammansättning, beredskap och gruppering att den kan verka krigsavhållande vid säkerhetspolitiska kriser i närområdet.”

I tankarna att vi som nation ska ha ett försvar med styrka och beredskap ligger såväl systerlandskapstanken (solidariteten) som förvaltarens ansvar. Principprogrammet säger angående solidariteten: ”Självständiga stater har ett stort värde, som ansvariga för det gemensamma bästa inom sina gränser. Men då stater misslyckas med att skydda människors säkerhet, eller systematiskt bryter mot mänskliga rättigheter finns det en förpliktelse att ställa upp för utsatta medmänniskor. Aggression får aldrig löna sig och ingen har rätt, i en attityd av passiv neutralitet, att överge människor som utsätts för krigshandlingar.” Här spelar inte minst internationella organisationer som FN och EU en viktig roll.

Försvaret ger oss den säkerhet vi som nation behöver för att kunna lämna över ett bättre samhälle till våra barn än det vi ärvt av våra föräldrar. Försvaret handlar om barn och ungas framtid, och vårt förvaltarens ansvar som ansvariga vuxna. Det skapar förutsättningarna för den ram inom vilken ett gott samhälle och en social, etiskt styrd marknadsekonomi frodas.

Principprogrammet säger: ”Människosläktet utgör en enhet, vars medlemmar och gemenskaper är etiskt bundna till varandra genom ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Fred kan inte byggas utan aktiva och skapande ansträngningar.”

Försvaret av freden förutsätter bland annat en stark Försvarsmakt.

4. Bakgrund

Kristdemokratisk politik kommer alltid att syfta till en trygg och värdig tillvaro för alla människor, fredlig konfliktlösning och internationell solidaritet, men vetskapen om att vi lever i en ofullkomlig värld gör att vi måste gardera oss mot företeelser som kan hota dessa övergripande mål.

Kristdemokraterna anser därför att det är viktigt att vi anpassar Sveriges säkerhets- och försvarspolitik till de omvärldsförändringar som skett de senaste åren, och också till sådana förändringar som kan inträffa i framtiden.

Stora delar av dagens svenska säkerhets- och försvarspolitik bygger på förhoppningar och prognoser som inte infriats. Den förra försvarsberedningens betänkanden, från 2007 och 2008, som ligger till grund för nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska inriktning har till stora delar mist sin aktualitet. Kriget i Georgien år 2008, EU:s svårigheter att enas kring en gemensam europeiskt säkerhets- och försvarspolitik, unionens allt större beroende av amerikanskt stöd vid olika typer av militära operationer, den pågående kraftiga upprustningen i Ryssland, den ekonomiska krisen med påföljande nedskämningar i de flesta europeiska försvarsmakter, USA:s minskande militära engagemang i Europa och den ”arabiska våren” med sina i dag oöverskådliga följder, inget av detta förutsågs. Världssamfundets svårigheter att hantera ett antal allvarliga konflikter, som t ex den i Syrien, inger också oro.

Inriktningen av Försvarsmaktens utveckling i försvarsbeslutet 2009 har också ett antal brister som nu blir alltmer uppenbara, både vad avser förmågor liksom de ekonomiska möjligheterna att förverkliga beslutet. Dessa brister måste åtgärdas.

Försvarsmakten måste ges en utformning som gör att den i framtiden snabbare kan anpassas till nya och oväntade händelseutvecklingar. Även andra myndigheter som Myndigheten för samhällsberedskap (MSB), Polisen, Försvarets Materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA) m fl – vilka har en central roll i samhällets skydd mot olika hot – måste ges bättre möjligheter att hantera en föränderlig och i vissa stycken farligare värld. De i rapporten framförda förslagen är några steg i den riktningen.

5. Några globala utvecklingstrender

5.1 Världsekonomi och handel

Världsekonomin präglas av en allt större integration och att länders ömsesidiga beroenden ökar. Samtidigt som detta bidrar till att generellt sett öka välståndet i de flesta länder innebär det också att kriser som tidigare ofta var begränsade till ett område nu kan få globala konsekvenser. Stora variationer i t ex mat- eller energipriser kan därför leda till kriser och konflikter, främst i fattigare länder, genom att dessa inte längre har råd att agera på den globala marknaden. Den pågående ekonomiska krisen är ett exempel på hur ekonomisk turbulens i en trots allt en begränsad del av världen, Europa och USA, kan få spridningseffekter som påverkar ekonomierna i stort sett alla länder.

De långsiktiga konsekvenserna av den ekonomiska krisen är svåra att överblicka, dock är vi redan nu en tilltagande protektionism, tendenser till regeringsstyrd valutapolitik och en urholkning av solidariteten mellan länder, alla faktorer som kan påverka mindre exportberoende länder som Sverige negativt.

Globaliseringen har medfört att i stort sett alla länder har blivit alltmer beroende av ostörda handelsflöden, såväl för att importera och exportera varor som för att säkerställa råvarutillförsel. Större länder är sannolikt beredda att gå långt, inbegripet användande av militära maktmedel, för att hålla handelsleder öppna. Ett exempel skulle kunna vara Hormuzsundet där sannolikt varken Kina eller USA skulle acceptera att trafiken genom sundet hindrades. Mindre länder med otillräckliga maktmedel är här beroende av att stormakterna är beredda att ingripa för att säkerställa fungerande handelsflöden.

Det behöver inte alltid vara stater som utgör ett hot mot en fungerande handel. Den ökande piratverksamheten, främst längs Afrikas kuster, är ett exempel på ett annat hot där Sverige redan i dag deltar aktivt för att hålla sjövägarna öppna. Tendensen tycks också vara att denna typ av hot mot sjöfarten ökar, inte bara kring Afrika utan även i Asien. Det är uppenbart att stormakterna själva, utan stöd av andra stater, inte har tillräckliga resurser för att hindra den verksamheten.

5.2 Klimatförändring och miljö

Även om det kan vara svårt att tydligt identifiera konsekvenserna av klimatförändringar på kort sikt står det klart att den globala uppvärmningen och miljöförstörelsen med stor sannolikhet kommer att få allvarliga konsekvenser på längre sikt. Vi ser redan i dag att isen i de arktiska områdena smälter fortare än vad tidigare prognoser förutsett. Det öppnar upp nya handelsvägar, men samtidigt riskerar det att utlösa en stormaktskonkurrens såväl av kontrollen över dessa som om de naturresurser vilka sannolikt finns i Arktis. Torka och ökenspridning kan leda till folkvandringar och okontrollerad massmigration, vilket i sin tur riskerar att utlösa humanitära kriser.

Föroreningar, kemiska, radioaktiva eller andra – som sprids över gränser kan också utgöra konfliktsaker. Skogsskövling och felaktiga jordbruksmetoder kan bidra till naturkatastrofer. Överdriven exploatering av vattenkraft eller alltför stort utnyttjande av konstbevattning i jordbruket tär på jordens sötvattenresurser. Vatten är redan en bristvara i många områden, bland annat i Kina och Mellanöstern, och kan i framtiden bli en konflikthanledning.

5.3 Energi och naturresurser

Världens behov av energi ökar. Inom överskådlig tid kommer olja, gas och kol att förbli de viktigaste energikällorna. Att i storleksordningen 60 % av de kända oljereserverna finns i

Mellanöstern är en källa till oro. Det är framför allt de snabbt växande ekonomierna i Asien som är beroende av en säker tillförsel av energi från andra delar i världen. Japans inriktning att minska sitt beroende av kärnkraft efter Fukushimakatastrofen har lett till att behovet av gas- och oljeimport ökat drastiskt.

USA:s stora beroende av olja från Mellanöstern är avtagande beroende på utvecklingen av så kallade *shale*-teknologier, vilka på sikt kommer leda till att USA kan bli en nettoexportör av gas och samtidigt minska sitt beroende av importerad olja. Ur säkerhetspolitisk synvinkel kan detta leda till att inte bara Kina och Japan utan också snabbväxande ekonomier som Indonesien och Filippinerna ser det som nödvändigt att med militära medel bevaka sina regionala intressen och säkra transporter av gas och olja. Speciellt om USA:s behov att göra det minskar.

Shale-teknologien har, tillsammans med LNG (flytande naturgas som transporteras med fartyg), medfört att Europas starka beroende av rysk gas är på väg att brytas. Förutom att det lett till lägre gaspris på världsmarknaden och därmed gjort det lönsamt att importera gas från andra delar av världen öppnar shale-teknologien dessutom upp för möjligheter att utvinna mer gas i Europa, t ex i Polen.

5.4 Demografi

Många industrialiserade länder som Japan, Sydkorea, Ryssland och flertalet länder i Europa står inför problemet med snabbt åldrande befolkningar. Detta innebär en risk för att deras ekonomiska utveckling kommer att sakta av och det ekonomiska utrymmet för olika typer av säkerhetshöjande åtgärder därmed blir mindre. Detta sker samtidigt som dessa länder, med sin avancerade infrastruktur, är de mest sårbara i fråga om olika typer av hot, såsom cyberattacker, avbrott i energiförsörjningen, terrorism och militära angrepp.

Även Kina står inför likartade problem i framtiden. Den kinesiska befolkningen bedöms börja minska i mitten på 2020-talet. USA tycks inte vara en del av denna trend, dess befolkning kommer antagligen att öka under de närmaste 30-40 åren.

De största befolkningsökningarna kommer att ske i Afrika, Mellanöstern och i mindre utvecklade länder som Pakistan, Bangladesh, Indonesien och Filippinerna. I den mån det inte sker en snabb ekonomisk utveckling i dessa länder finns risken att försörjnings- och miljöproblem kan leda till såväl inre konflikter som okontrollerad migration.

SLUTSATSER 5 Globala utvecklingstrender

Vårt samhälle är beroende av en välfungerande världshandel. Vi bör därför motarbeta olika typer av protektionism. Likaså bör vi vara beredda att bidra med militära och andra medel för att säkra ett fungerande globalt handelsflöde. Detta gör Sverige redan i dag bland annat genom sitt deltagande i operation Atalanta. Vi måste också vara beredda på att det kan uppstå humanitära kriser beroende på att fattigare länder får svårt att få tillgång till resurser som är nödvändiga för deras utveckling och i vissa fall överlevnad.

Klimat- och miljöförändringar är ett hot inte bara mot enskilda människor och grupper utan kan också vara orsak till mellanstatliga konflikter. Att begränsa klimat- och miljöhoten bidrar till såväl global som vår egen säkerhet.

Behovet av att säkerställa en fungerande energitillförsel kan leda till konflikter. En ny faktor är att de dominerande avnämarna i framtiden sannolikt kommer vara länder i Asien vilket kan leda till att andra aktörer än de traditionella kan bli parter i militära operationer som syftar till att säkerställa tillgång på energi.

Demografiska faktorer kan leda till att många utvecklade länder kan få svårigheter att avdela de resurser som krävs för att skydda sina samhällen. Den snabba befolkningstillväxten i många mindre ekonomiskt utvecklade länder kan leda till konflikter och okontrollerade migrationsströmmar. Detta kan bara mötas genom internationellt samarbete, både när det gäller att hjälpa på plats och att hantera

följderna i vår del av världen. Vi kan på grund av demografiska och ekonomiska faktorer också förvänta oss nya aktörer på den internationella säkerhetspolitiska arenan.

6. Internationell säkerhet

6.1 Kriser och konflikter

I dag pågår väpnade konflikter i Syrien, Afghanistan samt i östra och västra Afrika. Potentiella konflikter finns i Mellanöstern, mellan Indien och Pakistan samt mellan flera länder i Nordostasien, kopplat till territoriella tvister i bland annat Sydkinesiska sjön. Spänningen mellan Nord- och Sydkorea tycks bestå. Nyligen genomfördes militära operationer för att åstadkomma ett regimskifte i Libyen. Följderna av den ”Arabiska våren” är svåröverblickbara, och det finns ingen garanti att den leder till en demokratisk utveckling och stabilitet i regionen. Konflikterna på Balkan har inte heller blivit lösta. Inte mycket talar för att vi är på väg mot en konfliktfri värld. Sverige deltar aktivt i Afghanistan och bidrog till operationerna i Libyen. Vi har i dag militära observatörer i Mellanöstern, på Koreahalvön och i Kashmir. Det går inte att förutse i vilken utsträckning Sverige kommer att påverkas av dessa eller andra konflikter och kriser i framtiden. Det är inte osannolikt att det internationella samfundet i form av FN eller EU skulle be om svenskt stöd även i framtiden för att bidra till stabilitet i olika konfliktländer.

6.2 Massförstörelsevapen och vapenkontroll

Spridningen av massförstörelsevapen tycks fortsätta. Icke spridningsavtalet är inte undertecknat av Pakistan, Indien och Israel. Nordkorea och Iran efterlever det inte. Även om det gjorts framsteg i att begränsa antalet strategiska vapen genom bl a START-avtalet mellan USA och Ryssland påverkar det inte andra kärnvapenstater och inte heller innehavet och utvecklingen av taktiska kärnvapen. Ryssland har vid flera tillfällen påpekat att det kan vara tid att säga upp INF-avtalet – som reglerar innehavet av kärnvapenmissiler med medellång räckvidd. Om ytterligare stater anskaffar kärnvapen är risken stor att länder i deras närhet kan se sig tvungna att gå samma väg. Ett område där sådana ”följdeffekter” kan uppstå är Mellanöstern, i det fall det blir uppenbart att Iran har kärnvapen. I fallet Iran kan det inte heller uteslutas att Israel och eventuellt USA anser sig tvungna att genomföra militära aktioner för att förhindra ett iranskt kärnvapeninnehav.

Ju fler stater, speciellt sådana med instabila regimer, som skaffar kärnvapen desto mer ökar risken för att olika icke-statliga aktörer kan komma i besittning av sådana. Det är ett globalt säkerhetsintresse att spridningen av kärnvapen upphör och att antalet redan existerande kärnvapen begränsas. Det finns dock få skäl att tro att alla kärnvapen skulle kunna avskaffas. I vissa fall anses kärnvapnen vara den yttersta garanten för statens överlevnad. I andra fall ses kärnvapnen som ett medel att kompensera för underlägsenhet i konventionell förmåga i händelse av en väpnad konflikt. Kärnvapen ses av vissa som en försäkring mot omfattande konflikter mellan stormakter.

Utvecklingen av antimissilsystem har väckt farhågor i bl a Ryssland att deras kärnvapenförmåga kan mista i trovärdighet. Redan i dag finns sådana system baserade till lands och på fartyg i form av det amerikanska AEGIS-systemet. Detta kan rubba den globala kärnvapenbalansen, och det pågår därför en utveckling av mer avancerade vapenbärare i flera länder.

Biologiska och kemiska vapen finns i ett flertal länder. Den pågående konflikten i Syrien har väckt farhågor om att sådana vapen kan falla i händerna på olika typer av icke-statliga

organisationer. Risken för att denna typ av vapen får ökad spridning är stor genom att kunskapen om modern läkemedelsteknik och avancerade kemiska processer blir allt mer spridd, ofta till organisationer och företag som inte är utsatta för samma kontroll som statliga aktörer.

6.3 Terrorism

Terrorism är ett långtidsverkande hot. Enstaka terrorhandlingar får oftast inte någon omedelbar effekt på ett lands ekonomiska och politiska utveckling. På längre sikt kan dock olika åtgärder för att möta presumtiva terrorhot leda till åtgärder som begränsar både handel och människors rörlighet, vilket påverkar den ekonomiska tillväxten. Likaså kan olika säkerhetsåtgärder – som att myndigheter i ökad omfattning anser sig behöva följa medborgarnas aktiviteter på internet, kontrollera ekonomiska transaktioner och eventuellt censurera information på nätet – leda till att enskilda människors fri och rättigheter undermineras. Terrorism utgör därför ett allvarligt hot mot demokratin, nationellt som internationellt.

I det fall extremistorganisationer får tillgång till kärnladdningar, radioaktiva ämnen eller kemiska och biologiska vapen, kan framtida terrorhandlingar leda till oöverskådliga konsekvenser. Konflikter, som den i Syrien, ökar risken för att massförstörelsevapen hamnar i olika terrororganisationers händer.

Ett starkt orosmoment är att olika terrornätverk, för att finansiera sin verksamhet, i ökad omfattning blir en del av den organiserade internationella brottsligheten och därmed får ekonomiska resurser för alltmer sofistikerade aktioner. Möjligheterna att t ex muta personer i olika säkerhetsorganisationer som har till uppgift att bekämpa terrorism ökar också.

Orsakerna till terrorism är många, från extrema ideologier eller religiösa uppfattningar till fattigdom och marginalisering av olika grupper i ett samhälle.

6.4 Cybersäkerhet

Internet och utvecklingen av informationsteknologin är en av de största förändringarna i vårt sätt att leva och organisera våra samhällen som skett de senaste etthundra åren, efter den industriella revolutionen. Det har medfört stora effektivitetsvinster, lett till helt nya näringsgrenar, gjort att information är globalt tillgänglig inom sekunder och att ledares och myndigheters agerande kan granskas på ett sätt som aldrig tidigare varit möjligt. Detta har lett till en enastående ekonomisk utveckling globalt och att demokratiska processer förstärkts och ökat i spridning.

Samtidigt har informationsteknologin drastiskt ökat samhällets och dess olika funktioners sårbarhet. Viktiga samhällsfunktioner som elförsörjning, betalningar och trafiksystem är alla beroende av fungerande, datorstyrda, uppkopplade, tekniska system. De flesta operatörer gör stora ansträngningar att skydda sina system mot intrång eller sabotage, men som många exempel visar – t ex hackerattackerna mot estniska statliga system 2007 och svenska myndigheter under hösten 2012 – krävs det avsevärda resurser, en kontinuerlig anpassning och en stark samordning mellan alla inblandade aktörer för att skydda dessa system. Trots avsevärda satsningar är det mycket tveksamt om man enbart genom passiva åtgärder kan skapa en rimlig säkerhet. Att bara vänta på ett angrepp, vars omfattning och innehåll är okänt innan det sker, och sedan möta det med enbart passiva åtgärder innebär att angreppen oftast, helt eller delvis, kommer att lyckas innan vi hunnit vidta lämpliga motåtgärder. Genom att aktivt kunna ingripa mot källan kan tid skapas för att utveckla och verkställa lämpliga skyddsåtgärder.

Cyberkrigföring har ett antal egenskaper som gör den speciellt allvarlig. I konventionell krigföring är det oftast lätt att identifiera vem som är motståndaren. Vid angrepp som genomförs via nätet kan det i många fall vara omöjligt att fastställa källan. Även i de fall då det finns starka misstankar, kan dessa vara svåra att leda i bevis. Cyberangrepp är därför mycket svåra att möta med andra medel, militära, ekonomiska eller diplomatiska. Det behöver inte heller vara stater som står bakom sådana angrepp, vilket gör dem än svårare att möta. Att cyberangrepp dessutom är mycket billiga att genomföra gör att de kan bli ett vapen för såväl stater med begränsade ekonomiska resurser som olika grupper som vill påverka våra samhällsfunktioner.

Oförmåga att möta cyberangrepp öppnar också möjligheten för stater eller andra grupperingar att bedriva utpressning genom att hota att slå ut viktiga system som är nödvändiga för att samhället ska fungera. Egen förmåga att kunna möta sådana angrepp, aktivt såväl som passivt, minskar risken för att utsättas för sådana hot.

Även system som teoretiskt är helt autonoma, t ex olika försvarsmakters luftförsvarssystem, eller vissa produktionssystem, har drabbats av cyberangrepp av olika slag. Ett känt exempel är STUXNET – ett datavirus som angrep olika industriella processer, bl a iranska centrifuger för anrikning av uran.

Cyberangrepp av olika slag har blivit en del av modern krigföring. Den pågår redan i fred och kommer att spela en allt större roll vid en kris eller i en konfliktsituation. Följderna kan bli dramatiska. I dag finns det inte folkrättsligt reglerat vad som kan anses som rimliga följder när det gäller t ex påverkan på det civila samhället. Detta till skillnad från de regler som gäller för konventionell krigföring.

6.5 Militärteknisk utveckling

Informationsteknologin har till stora delar revolutionerat krigföringen. I dag kan man i realtid, och på långa avstånd, följa vad som händer i ett konfliktområde, t o m vad som sker i enskilda stridssituationer. Det kan ske med satelliter, flygande spaningsplattformar och olika markbaserade system. Information från många olika sensorer kan fusioneras och snabbt analyseras och distribueras till olika användare. Vapeninsatser kan genomföras med fjärrstyrda obemannade farkoster. I vissa fall kan de styras från kommandocentraler på andra kontinenter. Precisionsstyrda vapen innebär, förutom att mål kan bekämpas mycket mer exakt, att skadeverkningarna på omgivningen, t ex civila, kan minimeras.

Allt fler system kommer i framtiden att vara obemannade. Det kan gälla stridsvagnar, fartyg och flygplan. Detta leder till att system kan göras effektivare genom att man inte behöver ta hänsyn till den mänskliga fysikens begränsningar, t ex när det gäller g-krafter på piloter, när man utvecklar nya system – och samtidigt kommer man kunna minska antalet situationer där människoliv riskeras.

I framtiden kommer vi också se system som på kort tid, kommer att kunna sättas på mycket långa avstånd. Det amerikanska konceptet ”Prompt Global Strike” är ett steg i den riktningen. Det kan röra kryssningsrobotar som flyger med flerdubbla ljudhastigheten, satellitbaserade stridsdelar och andra teknologier som medger insats var som helst på jordklotet inom någon eller några timmar. Likartade system utvecklas bland annat i Ryssland, Kina och Indien.

Satelliter för informationsinhämtning, navigationsstöd och kommunikation spelar en allt större roll i utnyttjandet av dessa moderna vapensystem.

Samtidigt som det sker en utveckling mot ökad verkan utvecklas olika metoder för att skydda sig mot dessa teknologier. Moderna kamouflagemetoder ger redan i dag ett gott skydd

mot många typer av underrättelsesensorer. De flesta målsökare kan störas av den som disponerar rätt teknologi t ex i form av bländande laser och radarstörsändare. Såväl Kina som USA har visat att man har möjligheter att bekämpa satelliter. Genom att militär teknologi sällan produceras i stora serier som ger billig produktion, och att många system måste ligga på teknikens framkant för att kunna verka mot en motståndares moderna system leder det till att militär teknologi generellt sett ökar fortare i pris än civila produkter.

Modern krigföring kommer ställa mycket höga krav på teknisk kompetens hos den militära personalen. Genom mycket av de tekniska systemens verkan beror på informationsteknisk mjukvara kommer de snabbt kunna, och behöva, uppdateras beroende på en motståndares motåtgärder. Hotbildsanpassning som tidigare ofta tog år, d v s man skaffade nya vapensystem, kommer i dag och i morgon ofta vara en fråga om dagar. Behovet av en nära samverkan mellan industrin och brukaren kommer att öka. Gränsen mellan kombattanter och icke-kombattanter kommer bli allt mer diffus.

I denna utveckling finns ett antal nya etiska problem inbyggda. Tidigare var det tämligen tydligt var ansvaret låg om olika stridshandlingar exempelvis ledde till onödigt lidande för civilbefolkningen. Likaså fanns det en tydlig gräns för vad som kunde betraktas som krigshandlingar mot en stat eller vad som konstituerade kränkningar av en stats territorium.

Vem bär ansvaret för konsekvenserna av en insats med obemannade farkoster som styrs från ett kontrollrum på andra sidan jordklotet? Hur ska överflygning av ett lands territorium med kryssningsrobotar tolkas folkrättsligt? Frågorna är många.

6.6 Organiserad brottslighet

Internationell organiserad brottslighet utgör ett allt större hot mot enskilda människors och staters säkerhet. Näringsidkare och företag drabbas av utpressning, människosmuggling sker mellan världsdelar, pengatvätt sker i länder med korrupta eller dåligt reglerade ekonomiska institutioner, brottsyndikat köper sig inflytande i myndigheter, företag och politiska organisationer. Förutom de stora ekonomiska förluster och det mänskliga lidande som denna verksamhet medför, kan den också underminera staters demokratiska institutioner.

Genom brottslighetens gränsöverskridande karaktär kan den bara bekämpas genom internationellt samarbete, exempelvis inom ramen för Europol och liknande organ. Underrättelsetjänst i olika former, bland annat möjligheter att granska trafik på internet och utbyte av ekonomisk information, är här viktiga komponenter. Det är dock viktigt att göra en rimlig avvägning mellan människors personliga integritet och staters och myndigheters behov av information och att verksamheten kontrolleras av demokratiskt tillsatta organ.

6.7 Smittsamma sjukdomar och pandemier

De ökade möjligheterna för många människor att resa har lett till att smittsamma sjukdomar snabbt kan spridas över världen och inte längre blir begränsade till ett geografiskt område. FN prognostiserar att det år 2000 kommer genomföras 1,6 miljarder internationella resor årligen. Samarbeten inom ramen för organisationer som WHO är här en avgörande komponent för att snabbt identifiera risker och för att vidta samordnade motåtgärder.

Den nationella beredskapen för att hantera smittsamma sjukdomar spelar en viktig roll då det i de flesta fall är nationella myndigheter som har ansvaret för konkreta motåtgärder. I detta sammanhang måste risken för extremt farliga sjukdomar, som kan uppstå på grund av biologiska stridsmedel i händerna på terrorister, också beaktas. Modern genmanipuleringsteknik, som blir alltmer spridd, ökar risken för att avsiktligt framkallade sjukdomar kan

bli ett hot.

6.8 Mänskliga rättigheter och demokrati

Bristande mänskliga rättigheter, avsaknad av demokrati och svaga rättsinstitutioner bidrar till instabilitet och kan leda till konflikter.

Att det allra största antalet konflikter i dag är inomstatliga bidrar till att olika mänskliga rättigheter tenderar att kränkas i än större omfattning än vid konflikter mellan stater. De senare har dock förpliktigt sig att följa Genèvekonventionerna och FN:s regler om mänskliga rättigheter. Den laglöshet och grymhet som präglar många av dagens konflikter gör att grupper som kvinnor och barn tenderar till att bli speciellt utsatta.

SLUTSATSER 6. Internationell säkerhet

Sannolikheten är stor för att Sverige även i framtiden kommer att förväntas att bidra till internationell fred och säkerhet. Detta är också ett ansvar som vi som nation ska ta.

Kärnvapen i sig och en fortsatt kärnvapenspridning innebär ett hot mot mänskligheten. Vi ska verka för att såväl ickespridningsavtalet som provstoppsavtalet efterlevs och att de får en universell anslutning. Vi ska även verka för en ökad transparens och dialog mellan existerande kärnvapenmakter för att minska riskerna för användning av kärnvapen. Likaså ska vi verka för hårdare såväl nationella som internationella kontroller och en ökad transparens när det gäller utveckling, försäljning och spridning av teknologi som kan användas till utveckling av kärnvapen och andra massförstörelsevapen.

Vi måste aktivt bidra till att bekämpa terrorism såväl nationellt som internationellt. Vi måste vara beredda att stå upp för värderingar som demokrati och yttrandefrihet även om det på kort sikt kan leda till obehagliga konsekvenser. Att bekämpa fattigdom och att integrera grupper som riskerar att marginaliseras är ett led i att minska risken för terroraktioner som kan drabba vårt samhälle.

Vapenutvecklingen leder till att försvarsmakter kommer bli alltmer teknikberoende och större länder blir alltmer dominerande när det gäller att ha tillgång till den modernaste tekniken. Teknologigapet mellan stora och små länder tenderar att öka – vi blir mer beroende av samarbete. För att hantera fördyringen av försvarsmateriel krävs speciella finansieringsmodeller. Utvecklingen mot fjärrstyrda vapeninsatser kräver nya regler för att utkräva ansvar för folkrättsbrott.

Att skydda olika vitala funktioner mot olika typer av cyberangrepp framstår som en av de viktigaste åtgärderna för att minska risken för kraftiga, kanske katastrofala, påfrestningar på vårt eget samhälle och på olika globala system vilka vi är beroende av. Här räcker det inte bara med passiva skyddsåtgärder, det måste också finnas förmåga att aktivt kunna agera mot källorna varifrån angreppen kommer. Möjligheterna att möta denna typ av hot är i mycket stor utsträckning en fråga om internationell samverkan. Cyberkrigföring bör regleras i internationella avtal på samma sätt som regler skapats för konventionell krigföring när det gäller skador på civila och vitala samhällsfunktioner.

Den internationella organiserade brottsligheten kan i förlängningen utgöra ett hot mot staters säkerhet. Hoten kan bara minimeras genom ett omfattande internationellt samarbete. Staters och myndigheters behov av information måste här vägas mot människors personliga integritet.

Smittsamma sjukdomar som snabbt sprids över världen är redan i dag ett hot och som i framtiden kan bli än allvarligare. Det är endast genom ett omfattande globalt samarbete och en hög nationell beredskap och kunskap som sådana hot kan mötas.

För att så långt möjligt bidra till att minska kränkningarna av mänskliga rättigheter vid olika konflikter bör möjligheterna att utkräva ett personligt straffansvar ökas och den internationella brottmålsdomstolens mandat stärkas.

7. Internationella aktörer

7.1 USA

USA är och förblir den såväl ekonomiskt som militärt starkaste stormakten inom de närmaste 10-20 åren. Kina kan bli världens största ekonomi under perioden, men när det gäller militär styrka kommer det sannolikt ta längre tid än så för Kina att inhämta USA:s

teknologiska försprång. Amerikanska beslut och åtgärder kommer inom överskådlig tid att ha ett stort inflytande på den globala säkerheten. USA är i dag den enda supermakten med förmåga att ingripa överallt på jordklotet och i rymden.

Främjandet av mänskliga rättigheter, frihet, demokrati, bekämpandet av internationell terrorism och att stoppa spridningen av massförstörelsevapen utgör viktiga delar av amerikansk säkerhetspolitik. Man har också visat att man är beredd att utnyttja militära medel för att främja dessa syften. Helt centralt och styrande är dock USA:s egna nationella intressen. De sammanfaller ofta med de övergripande målen, men inte alltid.

Utrikes- och säkerhetspolitiskt prioriterar USA i dag Mellanöstern och Stillehavsområdet. Följderna av den arabiska våren och de uppblossande territoriella dispyterna i olika havsområden i Asien, samt kärnvapenprogrammen i Iran och Nordkorea, kommer kräva mycket uppmärksamhet och att stora militära och ekonomiska resurser avdelas för att försöka stabilisera utvecklingen. Det säkerhetssamarbete som finns mellan USA och flera asiatiska länder som Japan, Filippinerna, Australien kommer med stor sannolikhet att intensifieras. Även Afrika tilldrar sig ett allt större amerikanskt intresse, vilket bland annat återspeglar sig i att man skapat ett speciellt afrikanskt kommando AFRICOM.

USA kommer att även i framtiden spela en viktig roll när det gäller stabiliteten i Europa. Länderna i Europa (med undantag av Ryssland) är USA:s viktigaste politiska, ekonomiska och militära partners. EU och USA står tillsammans för ca hälften av världsekonomin och handeln dem emellan utgör ungefär en tredjedel av världens handelsflöden. NATO består av 26 europeiska stater samt USA och Kanada, där USA står för mer än 70 % av alliansens militära utgifter. Det senare har väckt stark debatt i USA där man anser att Europa – då EU:s sammanlagda ekonomi är större än USA:s – borde ta på sig ett större ansvar för sin egen säkerhet. Att USA satsar fem gånger mer resurser på militär forskning och utveckling visar, förutom att Europas militära beroende av USA ökar, också på att teknologigapet mellan USA och Europa växer, vilket påverkar även andra industrisektors utveckling.

Förhållandet att USA:s relativa ekonomiska och militära styrka gentemot omvärlden minskar – efterhand som Kina, Indien och andra snabbt växande ekonomier utvecklas – skapar nya utmaningar. För att kunna upprätthålla sin roll som global aktör kommer USA bli allt mer beroende av allierade och partners. Tendensen att skapa tillfälliga allianser, som t ex vid operationen i Irak, kommer antagligen att förstärkas för att säkerställa att man slipper agera på egen hand. Libyenoperationen kan vara en vägvisare där USA begränsade sin insats till att enbart stödja andra länders operationer, utan att leda dem. USA kommer att behöva omprioritera var och hur man satsar sina resurser. Denna process har redan påbörjats när det gäller att flytta militära resurser från Europa till Stillehavsområdet eller tillbaka till USA.

Den pågående ekonomiska krisen, och dess följder, kommer leda till begränsningar i USA:s militära förmåga i förhållandena till vad som var planerat, vilket kommer tvinga fram nya lösningar på hur kostnader ska delas med andra länder. För närvarande försöker USA få de europeiska NATO-staterna att ta på sig ett större ekonomiskt ansvar för det i grunden amerikanska missilförsvarssystem som håller på att placeras ut i Polen och Rumänien.

7.2 Ryssland

Ryssland försöker åter skapa sin roll som stormakt och global aktör. Vladimir Putins återkomst som Rysslands president talar för att politiken inte kommer att förändras i det avseendet under den närmaste framtiden. Den ryska synen på mellanstatligt agerande präglas av realpolitik och geopolitiska maktövertväganden där den enes vinst är den andres förlust.

Utvecklingen mot en alltmer auktoritärt styrd stat tycks fortsätta där yttrandefrihet, utrymmet för demokratiska processer och rättsväsendets oberoende alltmer beskärs. Rysslands ställningstaganden i relation till Libyenkonflikten, upproret i Syrien och iranska kärnvapen står inte i samklang med de flesta demokratiska stater.

Ryssland anser att utvidgningen av NATO till att omfatta tidigare sovjetrepubliker (de baltiska staterna) och andra länder i Östeuropa hotar Rysslands säkerhet, och man motarbetar aktivt en fortsatt utvidgning av NATO. I det sammanhanget har man bl a hotat med motåtgärder i det fall Sverige och Finland skulle närma sig alliansen. Samarbetet i det s k NATO-Rysslandsrådet har gått i stå. NATO:s utplacering av missilförsvarssystem i Polen och Rumänien ses som ett hot vilket man avser möta genom utplacering av bl a egna markrobotsystem i Europas närhet. NATO:s erbjudande om att bli delaktiga i missilförsvarssystemet har avvisats. Ryssland har också frånträtt CFE-avtalet avseende begränsningen av konventionella stridkrafter i Europa. Samarbetet med EU försvåras av Rysslands vilja att hellre söka bilaterala överenskommelser med enskilda länder, vilket skulle ge Ryssland en starkare förhandlingsposition.

Georgienkriget 2008 visade att Ryssland är berett att använda militära maktmedel vid mellanstatliga motsättningar och att man är beredd att utan världssamfundets samtycke skapa nya nationsgränser.

Rysslands ambitioner kan dock begränsas av dess bristande ekonomiska styrka. Rysslands bruttonationalprodukt är i dag ungefär lika stor som Storbritanniens eller bara en sjättedel av USA:s (räknat som PPP – d v s köpkraftskorrigerad). Genom ekonomins mycket starka beroende av världsmarknadpriserna på råvaror är det svårt att bedöma den framtida ekonomiska tillväxten, jämfört med länder som har en bredare ekonomisk bas. Den kan bli högre, eller lägre. Ryssland har också ett demografiskt problem med en snabbt minskande befolkning. Dagens ca 140 miljoner invånare bedöms ha minskat till kanske 120 miljoner till år 2050. Dessa två faktorer borde tala för att utrymmet för omfattande rustningar är begränsat. I det ryska fallet vore det dock farligt att anlägga samma syn som vi själva skulle anse som naturlig, att social välfärd alltid måste vägas mot militära satsningar.

Den militärreform som påbörjades 2008 tyder på att moderniseringen av krigsmakten har givits mycket hög prioritet. Fram till år 2020 ska:

- Försvarsanslagen ökas kraftigt, från ca 3,8 % av BNP 2006 till 4,4 % år 2012, med eventuellt ytterligare ökning planerade till 2020¹
- Kärnvapenarsenalen ha förnyats,
- En ny organisationsstruktur ha införts som medger avsevärt högre beredskap, d v s medger insatser utan längre förberedelser (endast ett fåtal dagar vid begränsade insatser – med våra mått mätt stora insatser åtskilliga brigader),
- I storleksordningen hälften av organisationen bestå av heltidstjänstgörande soldater kanske 500 000 man, samtidigt behålls värnplikten för att bemanna en mobiliseringsorganisation om ca 700 000 man,
- Den strategiska rörligheten ökas för att möjliggöra snabba förflyttningar av alla typer av förband mellan olika delar av Ryssland och i dess närområde,
- Förmågan till en nära samverkan mellan mark-, sjö- och luftstridskrafterna utvecklas,
- 70 % av materielen ha ersatts med antingen nya eller modifierade system. För detta har avsatts i storleksordningen 650 miljarder dollar² i rena materielbeställningar samt ytterligare ca 100 miljarder dollar för att modernisera rustningsindustrin.

Det går att sätta frågetecken för i vad mån reformen kommer att lyckas. Tidigare reformer under de senaste tjugo åren har i huvudsak stannat på pappret. I detta fall tycks dock reformen, så här långt, börjat tämligen bra, man tycks så här långt ha nått de uppsatta målen. Tillförsel av ny materiel har påbörjats och övningsverksamheten har intensifierats. De stora övningarna år 2009 – Vostok och Zapad (båda i vårt närområde) samt Kavkaz (söderut) – visade att Ryssland åter övar för storskaliga komplexa krigssituationer. I fallet Zapad övades ett fullskaligt krig mot NATO. Övningsserien har fortsatt med Vostok-2010 (österut) samt med Tsentr och Sjtjít Sojusa under 2011. Det är tydligt att förmågan att operera med stora förband håller på att återskapas.

Två faktorer som dock verkar försvåra reformen, förutom en osäker ekonomi, tycks vara svårigheten att värva fast anställda soldater och industrins svårigheter att ta fram vissa typer av vapensystem. Det senare återspeglar sig bl a i att Ryssland de senaste åren beställt försvarsmateriel från utlandet, t ex amfibieattackfartyg från Frankrike och fjärrstyrda flygfarkoster, så kallade drönare, från Israel.

Inom områden där man haft exportframgångar, vilket bidragit till att finansiera forskning och utveckling, ligger man dock långt framme. Det gäller främst flyg-, luftvärns- och vissa fartygssystem.

7.3 Kina

Kina är i dag världens andra ekonomi och kan i köpkraftskorrigerade tal bli världens största ekonomi inom tio år, i absoluta tal om kanske inom 20 år. Med sin starkt växande ekonomi, och med sin stora befolkning på närmare 1,4 miljarder invånare, kommer Kina vara en viktig aktör på den globala säkerhetspolitiska arenan.

Traditionellt har Kina agerat försiktigt på den internationella arenan. Under senare år har man dock allt tydligare visat sig vara beredd att markera sina intressen. Det återspeglar sig bland annat i Kinas kraftfulla agerande när det gäller de territoriella tvisterna i Syd kinesiska sjön och i dispyten om Diaoyu (Senkaku)-öarna med Japan. Kina har också börjat delta med stridsfartyg i internationella operationer, bl a vid piratbekämpningen utanför Östafrika och för evakuering av civila från Libyen. Kina är i dag en stor truppbidragare till FN:s olika fredsbevarande operationer. Det tidigare mycket spända förhållandet med Taiwan har förbättrats. Möjligheterna att resa, och att genomföra ekonomiska transaktioner, mellan Taiwan och Kina har ökat drastiskt. Den kinesiska ståndpunkten att Taiwan utgör en del av Kina har dock inte i något avseende förändrats.

Kina är en ständig medlem av FN:s säkerhetsråd och har i många frågor agerat för att bidra till lösningar i svåra internationella frågor som t ex Nordkoreas kärnvapen, situationen i Sudan och transformeringen av Myanmar (Burma). Samtidigt har man dock gjort klart att man är en stark principiell motståndare till att blanda sig i det man anser vara andra länders inre angelägenheter.

USA:s militära prioritering av Stillahavsregionen har ökat de redan tidigare existerande kinesiska farhågorna att USA ser Kina som en konkurrent vars maktutveckling bör begränsas. Det förstärks också av det som man ser som amerikanska försök att stärka de militära banden med andra länder i regionen som t ex Australien, Filippinerna och Indonesien. Den pågående moderniseringen av den kinesiska krigsmakten är därför till stor del inriktad mot att kunna möta det som man anser vara ett amerikanskt hot. Här står man dock inför ett antal dilemman. Kina har landgränser med tretton stater, varav flera kan betraktas som instabila. Kinas stora beroende av fungerande handelsvägar för import av råvaror och export av färdiga produkter kräver delvis andra förmågor än bara försvaret av

det egentliga Kina, och för operationer i dess närhet. Dessutom krävs stora investeringar för att hålla uppe den ekonomiska tillväxten. Sammantaget innebär det att Kinas möjligheter att militärt agera globalt kommer var begränsade inom en överskådlig framtid.

Kinas starka beroende av de amerikanska och europeiska marknaderna kopplat till den starka kinesiska ekonomin, bland annat en valutareserv på i storleksordningen 3000 miljarder dollar, har lett till att man bidragit med krediter till vissa europeiska länder, men också att man utnyttjat tillfällena att köpa in sig i europeiska och amerikanska företag.

7.4 FN

FN har en central roll som internationell normskapare och som förhandlingsforum när det gäller internationell rätt. Säkerhetsrådets resolutioner har internationellt rättsligt bindande verkan. Det är svårt att se att någon annan organisation eller konstellation av stater skulle kunna ersätta FN i de avseendena.

FN:s olika råd och underorganisationer spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa fattigdom, agera vid katastrofer, möta klimatförändringar, verka för att mänskliga rättigheter respekteras m m. Det föreligger dock meningsskiljaktigheter såväl i FN som helhet som i säkerhetsrådet när det gäller metoderna för hur arbetet ska utföras. De divergerande uppfattningarna gällande FN:s rätt att blanda sig i staters inre angelägenheter är en faktor som försvårar beslut om väpnade humanitära interventioner, eller andra militära aktioner för att skydda en utsatt civilbefolkning. Ett tydligt exempel i närtid är organisationens oförmåga att enas när det gäller Syrienkonflikten. Att flera av de stater som har den största förmågan att agera militärt sitter permanent i säkerhetsrådet gör att beslut kan blockeras genom att de använder sin vetoakt.

FN:s konstruktion är ett arv från Andra världskriget, med de då rådande maktpolitiska förhållandena. I dag innebär det att stora eller ekonomiskt mycket starka länder som Indien, Japan och Tyskland har väsentligt mindre inflytande än vad som skulle kunna anses som naturligt. En utveckling som innebär en ökad maktindelning inom FN och där möjligheterna att blockera beslut minskade skulle sannolikt ligga i det stora flertalet länders intresse.

7.5 EU

Den europeiska unionen bidrar till ökad stabilitet och välstånd i vår del av världen, trots de allvarliga utmaningar som skuldskrisen innebär. När det gäller människors och staters säkerhet agerar EU inom områden som mänskliga rättigheter, bekämpning av terrorism, övervakning av unionens yttre gränser, enhetligt asylförfarande, bekämpning av organiserad brottslighet, miljöförstöring, data- och energisäkerhet. Unionen agerar också globalt när det gäller konfliktförebyggande åtgärder, fattigdomsbekämpning, demokratiutveckling och klimatåtgärder.

Många länders önskan att bli medlemmar i EU ger unionen möjligheter att påverka den politiska och ekonomiska politiken i dessa länder i en riktning mot demokratisk och ekonomisk frihet. Genom granskningspolitiken påverkas länder som inte är omedelbara medlemskandidater. Det rör bl a Medelhavsområdet, Ukraina, Moldavien och Georgien. Inom ramen för den nordliga dimensionen, som innefattar såväl unionsländer som Ryssland, Island och Norge, eftersträvas ökad säkerhet och ekonomisk utveckling i Nordeuropa.

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna är kanske det av unionens politikområden som är minst utvecklat och där svårigheterna att komma överens är störst.

Lissabonfördraget från 2008 ger dock ett ramverk:

"Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga

medlems-staterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan. Detta skall inte påverka den särskilda karaktären hos vissa länders säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område skall vara förenliga med åtagandena inom NATO, som för de stater som utgör medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.”

EU ersätter alltså inte NATO och har inte heller ambitionen att göra det. För de 21 av 27 staterna, med 94 % av EU:s befolkning, som är medlemmar i NATO är och förblir NATO den organisation, som vid ett eventuellt militärt hot eller angrepp, samordnar och leder militära insatser. EU avser inte att bygga upp en parallell militär struktur som kan lösa de uppgifter NATO löser i dag. Däremot är det fullt möjligt att EU skulle kunna samordna diplomatiska, ekonomiska eller andra icke militära solidaritetsåtgärder, enligt första stycket ovan, i händelse av en kris eller konflikt som rör en eller flera av medlemsländerna. Därutöver finns enligt det s k Berlin plus-avtalet möjligheter för EU att vid en internationell konflikt att använda sig av NATO:s resurser. Solidaritetsklausulen har också tolkats så att den omfattar stöd vid terroristbekämpning och vid katastrofer.

Även om EU bara skulle ha en mycket begränsad militär roll när det gäller skyddet av de egna medlemmarna, så har unionen tagit på sig att med militära medel bidra till fred och säkerhet utanför unionen. Inom ramen för de så kallade Petersbergsuppgifterna – som införlivades i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom Amsterdamfördraget, och som kan genomföras med såväl civila som militära resurser – kan insatser göras för att: stödja nedrustning, genomföra humanitära och räddningsinsatser, delta i rådgivnings- och biståndsinsatser, verka konfliktförebyggande och fredsskapande, delta i krishantering och bidra till återuppbyggnadsåtgärder efter konflikter. Bredden i dessa uppgifter innebär att EU effektivt kan bidra till terroristbekämpning i olika former. Under de senaste åren har EU, genomfört ett antal operationer med anknytning till Petersbergsuppgifterna; i vissa stycken en tämligen tydlig tolkning av dessa.

Man genomförde hösten 2012 fyra militära operationer: piratbekämpning utanför Östafrika, rådgivare i Somalia, en rådgivnings och övervakningsoperation i Bosnien Hercegovina och en humanitär operation i Libyen. EU genomför i nuläget tolv civila operationer – bl a i Georgien, Sudan, Kongo Niger och Kosovo – för att skapa fungerande civila strukturer. EU deltar dessutom i Afghanistan med polisutbildning.

Normalt skräddarsys den styrka som deltar, civil eller militär, med hänsyn till den specifika uppgift den ska lösa. Att lämna bidrag är frivilligt för medlemsländerna. För att snabbt kunna lösa oväntade uppgifter har man inom EU skapat Battle Group-konceptet där det ständigt ska finnas två styrkor om ca 1500 man gripbara med 5-10 dagars varsel. Ansvaret för en Battle Group roterar i sexmånadersintervall mellan de medlemsstater som anser sig kunna vara ”lead nation”. Sverige har hittills tagit på sig den uppgiften två gånger 2007 och 2011. Sverige har uttryckt intresse för att 2015 åter vara ”lead nation”. Kostnaderna för att organisera, utbilda och hålla en Battle group i beredskap har hittills legat kring drygt en miljard kr.

EU har förmåga att bidra till en säkrare och stabilare värld, men unionens militära kapacitet får inte överskattas. En operation som den i Libyen sommaren 2011, vilken trots allt var tämligen begränsad, hade legat långt utöver EU:s förmåga att hantera. Den leddes i stället av NATO. Dessutom var de berörda europeiska staterna starkt beroende av amerikanskt stöd för att genomföra operationen. EU:s styrka ligger främst i dess förmåga att bidra med civila resurser och civil kompetens för att hantera och lindra verkningarna av

kriser och konflikter.

EU:s gemensamma utrikespolitik är dock stadd i ständig utveckling, och nya områden tillkommer. På senare tid har försvarsindustrisamarbetet, EDA och gemensamt utnyttjande av resurser, ”Pooling and Sharing” blivit prioriterade områden. Främst i syfte att få ut mer ur krympande försvarsbudgetar.

7.6 NATO

Sedan början på 2000-talet har NATO efterhand förändrats från en organisation som nästan enbart var inriktad på europeisk säkerhet till att syssla med global krishantering. NATO leder bland annat ISAF i Afghanistan och KFOR i Kosovo, i vilka Sverige deltar. På senare tid, manifesterat vid toppmötena i Lissabon 2009 och Chicago 2012, har åter artikel 5 i NATO-fördraget – avseende ömsesidiga säkerhetsgarantier – hamnat i fokus, och därmed även Europa.

Av NATO:s 28 medlemmar är alla utom USA, Kanada och Turkiet länder i Europa, och av dessa är 21 medlemmar i EU. Frankrike återinträdde i NATO:s gemensamma kommandostruktur 2009. Det var NATO som ledde operationerna i Libyen sommaren 2011, då ingen annan var kapabel att göra det. Kopplat till svårigheterna att utveckla en för EU gemensam säkerhets- och försvarspolitik gör detta att NATO:s roll som den enda organisationen som kan leda större militära operationer i Europa och dess närhet inte bara kvarstår utan förstärks.

NATO har ett omfattande samarbete med stater som inte är medlemmar av alliansen, drygt 20 stycken, inom ramen för PfP (Partnership for Peace). Där återfinns bl a Ryssland, Kazakstan, Malta, Azerbajjan och Makedonien, men även länder som Sverige, Finland, Schweiz och Österrike. Beroende på partnerländernas skilda intressen, förmåga att bidra och också att kunna samverka, sker nu en utveckling mot ett fördjupat samarbete mellan NATO och sådana partnerländer som bedöms ha bättre förutsättningar än andra att kunna bidra. Det återspeglar sig bland annat i att dessa länder fått större möjligheter att delta i planerings- och beslutsprocesserna i de operationer där de deltar, t ex ISAF Afghanistan för svensk del. Även den pool av strategisk flygtransportkapacitet som i grunden är ett NATO-projekt är öppen för partnerländer, och där Sverige och Finland deltar.

Utvidgningen av NATO har avstannat tillfälligt. Vid Chicagotoppmötet 2012 hölls dock dörren öppen för att antalet medlemmar skulle kunna utökas i framtiden.

NATO:s försvarsplanering har i grunden förändrats sedan det Kalla kriget. Man planerar inte längre för ett storskaligt krig där alla medlemmar engageras mot en gemensam fiende. Snarare är planeringen i dag inriktad mot att möta olika, mer begränsade, händelseutvecklingar. De planer som utarbetats för försvaret av Baltikum är ett exempel. Likaså inbegriper planeringen i dag olika åtgärder för att möta terroraktioner, hindra spridning och användande av massförstörelsevapen, bistå civila myndigheter vid katastrofer mm. En annan viktig uppgift för NATO är att bidra till ökad interoperabilitet mellan olika militära organisationer, framförallt gäller det de ”nya” medlemsstaterna i Östeuropa och olika partnerländer. NATO fyller vidare en viktig funktion när det gäller att fastställa standarder för olika system för att undvika onödiga, kostnadsdrivande, nationella särlösningar, förutom att det ökar förmågan att verka tillsammans.

NATO har dock vissa allvarliga problem. I dag råder det en påfallande obalans mellan vad olika länder bidrar med. Trots att de europeiska alliansmedlemmarna nästan har en lika stor sammanlagd BNP som USA, uppgår deras samlade försvarsbudgetar endast till 30 % av USA:s. Det har därför uppstått en debatt i USA om varför amerikanska skattebetalare ska stå

för så stor del av notan. Européerna borde kunna betala för sin egen säkerhet.

De drastiska nedskärningar som sker i flera europeiska staters försvarsmakter p g a den ekonomiska krisen, bl a i Storbritannien och Tyskland, är inte koordinerade utan sker utifrån nationella agendor rörande försvarsindustriintressen och var vinster kan hämtas hem snabbast. ”Smart Defence”, NATO:s motsvarighet till EU:s ”Pooling and Sharing” – som innebär att länder ska dela på olika resurser – tappar därför i trovärdighet och effekt.

Även sammanhållningen inom NATO har ibland ifrågasatts. Det är få som tvivlar på att medlemsländerna inte skulle uppfylla sina fördragsenliga förpliktelser i det fall en medlemsstat skulle utsättas för ett regelrätt angrepp. Däremot kan det råda tvekan om hur det förhåller sig med solidariteten vid andra typer av kriser. Två större NATO-medlemmar, Tyskland och Polen, deltog t ex inte i Libyenoperationen. Inte på grund av bristande resurser utan därför att de gjorde andra politiska överväganden.

De pågående förändringarna i NATO:s kommandostruktur, med färre och mindre staber, innebär både fördelar och risker. Det innebär att de NATO-staber som finns kvar kommer att ges större ansvarsområden, bl a geografiskt. En fördel är att, om det skulle hända något, så disponerar aktuell NATO-chef en bredare palett av instrument att spela med för att hantera situationen. Den stora nackdelen är att ju större ansvarsområde man har ju mindre vet man om enskildheter, t ex vad avser ett geografiskt område, och ju svårare har man att tolka förändringar. Det kommer inte längre att finnas någon stab som har ett dedikerat ansvar för Nordeuropa. Ett sätt att möta detta kan vara att ge olika nationella staber ett större ansvar. Risker med en sådan lösning är att det formas regionala lösningar, där deltagandet är frivilligt, vilket försvårar gemensam planering och gemensamma insatser.

7.7 OSSE

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, har 56 deltagarstater och är den enda organisation som omfattar såväl den euroatlantiska som euroasiatiska regionen, ibland beskrivet som: från Vancouver till Vladivostok. Huvudinriktningen är olika säkerhetsfrämjande åtgärder som valövervakning, minoritetsfrågor och bidrag till militär öppenhet, bl a genom rapportering avseende alla medlemmars militära organisationer. OSSE har också engagerat sig i gränsövervakningsfrågor, att stoppa olaglig vapenhandel och att bekämpa narkotika och människohandel.

Tyngdpunkten i organisationens verksamhet har efterhand förskjutits från Balkan till södra Kaukasus och Centralasien.

OSSE:s verksamhet baseras på konsensusbeslut. Det har vid flera tillfällen försvårat arbetet med att främja demokratiutveckling och att agera i människorättsfrågor.

SLUTSATSER 7 Internationella aktörer

USA är och kommer förbli en avgörande samarbetspartner för Europa och Sverige, ekonomiskt, politiskt och militärt. Med USA:s globala intressen och omprioriteringen av resurser mot bl a Stillahavsområdet behöver Europa ta på sig ett större ansvar för sin egen och närområdets säkerhet.

Utvecklingen i Ryssland och landets maktambitioner kan bidra till instabilitet i omvärlden inklusive vårt närområde. Rysslands militära modernisering kommer öka dess möjligheter att snabbt och kraftfullt agera i sitt närområde. Dock kommer möjligheterna att mäta sig med USA och Kina att vara begränsade, utom vad avser kärnvapen. Rysslands relativa styrka i förhållande till NATO, när det gäller konventionella vapen i Europa kommer sannolikt att öka.

Kinas redan i dag stora, och växande, ekonomiska och militära styrka kommer innebära att landet, med eller mot sin vilja, behöver engagera sig i globala säkerhetsfrågor. Kinesiska ställningstaganden, t ex rörande Arktis och skydd av handelsvägar, kommer sannolikt att påverka även oss. Det är osannolikt att Kina inom överskådlig tid kommer kunna konkurrera med USA militärt. USA:s ambition att möta Kinas

växande styrka i Stillahavsområdet kommer påverka vilka resurser som kan avdelas till Europa.

FN har haft och kommer också i framtiden att ha en viktig roll som normskapare. Organisationen möjligheter att ingripa till skydd för utsatta, vid kriser eller konflikter där stormakterna är inblandade eller ser sina intressen hotade, är begränsad och kommer så att förbli under överskådlig framtid. För framtida säkerhet kan vi inte förlita oss på FN. En modernisering av FN:s struktur skulle kunna bidra till en mer handlingskraftig organisation, i alla fall i situationer där dess agerande inte skulle stå i motsats till stormaktens vitala intressen.

EU är en viktig komponent i såväl europeisk som svensk säkerhets- och försvarspolitik. EU har dock ingen vilja och inga förutsättningar att ersätta NATO som garanten för Europas militära säkerhet. EU:s bidrag ligger, och kommer att ligga, främst inom "mjuk säkerhet": ekonomi, demokratiutveckling och bistånd i olika former. EU erbjuder också en plattform för ett effektivare utnyttjande av medlemsstaternas försvarsbudgetar när det gäller materielanskaffning, forskning och liknande områden.

NATO är och förblir den enda organisation som kommer att ha förmågan att leda mer omfattande militär verksamhet i och i anslutning till Europa. Alliansens militära förmåga kommer dock att minska genom de reduceringar som genomförs i flera länders försvarsorganisationer. NATO har efter Kalla kriget tagit på sig nya uppgifter som exempelvis terroristbekämpning, att hindra spridning och insats av massförstörelsevapen samt att stärka förmågan att möta cyberkrigföring.

Genom sin stora geografiska omfattning och det stora antalet medlemmar utgör OSSE en viktig organisation för främst främjande av demokrati i vid bemärkelse och för att öka militär transparens.

8. Utveckling i Sveriges närområde

8.1 Ryssland

Rysslands intressen i närområdet finns inom ett antal områden. En stor del av Rysslands energiexport går via Östersjön. Likaså är gasledningen Nord Stream en vital komponent i Rysslands gasexport. Ryssland har klart deklarerat att man avser att med militära medel bevaka och skydda gasledningen mot olika tänkbara hot. Detta leder till en ökad rysk militär aktivitet i Östersjön.

NATO:s utplacering av missilförsvarssystem i Polen har mötts av mycket stor misstänksamhet i Ryssland som hotat med att, som ett motdrag, gruppera nya markrobotsystem i Kaliningradområdet. Att de baltiska staterna blev medlemmar i NATO har hela tiden av Ryssland betraktats som ett hot och en ovänlig handling, i strid med amerikanska löften i samband med att det Kalla kriget tog slut. År 2012 uttalade den ryske generalstabschefen att han ansåg att finska övningar ihop med NATO var ett militärt hot mot Ryssland.

Den övergripande utvecklingen i Ryssland, när det gäller den generellt ökande militära förmågan har beskrivits tidigare. När det gäller närområdet finns det två specifika faktorer av intresse. De nya luftvärnrobotsystem S300/400 som för närvarande är under utplacering i regionen, bl a i Kaliningrad-exklaven, medför att NATO:s möjligheter att basera eller att agera med flygstridkrafter i Baltikum kraftigt minskar. Utplaceringen av markrobotsystemet Iskander i Luga nära den estniska gränsen, ett system som kan bära såväl konventionella som nukleära stridsspetsar, gör att stationära markmål som t ex flygbaser i Baltikum, kan bekämpas från ryskt territorium. Systemen är mobila varför samma problematik också gäller för Finland. I en långsträckt version kan Iskander utgöra ett hot mot svenska flyg- och marinbaser (se Bilaga där räckvidder för S300/400 och Iskander illustreras).

I händelse av en kris eller konflikt är förbindelserna till Kaliningrad exklaven av vital betydelse för Ryssland. Området har ingen landgräns till Ryssland utan är helt omgivet av NATO-stater. Den säkraste vägen att försörja eller förstärka enheter där är sjövägen, om man kan skydda transporter. Förmågan att agera med flyg- och marinstridkrafter i Östersjön är av vital betydelse för Ryssland.

Att enbart se till resurser som finns i närområdet är dock missvisande, i stort sett alla typer av militära förband kan flyttas. Den satsning som sker i Ryssland på strategisk rörlighet gör att bilden kan förändras snabbt, på några dagar eller veckor, genom att stridskrafter från andra delar av Ryssland kan tillföras vårt närområde.

Sammantaget ser vi en utveckling där Rysslands möjligheter att genomföra militära operationer i Östersjöområdet ökar. Därmed inte sagt att detta behöver leda till kriser eller konflikter. Dock kommer deras möjligheter att utnyttja sin potentiella militära förmåga som ett instrument för att främja sina intressen, vid sidan om ekonomiska och politiska medel, bli större jämfört med i dag.

8.2 Baltikum

De baltiska staterna blev år 2004 medlemmar i NATO, vilket påtagligt ökat deras militära säkerhet. Länderna är nu integrerade i NATO:s besluts- och ledningssystem. NATO ansvarar i dag för incidentberedskapen i luften genom s k "air policing" som genomförs över Baltikum av andra NATO-länder. Det finns utarbetade planer på hur NATO-förstärkningar ska tillföras i händelse av en kris. Ländernas egna försvarsmakter stärks efterhand, även om den ekonomiska krisen på ett allvarligt sätt påverkat reformplanerna, framförallt i Lettland och Litauen. Samtliga länder har dock målsättningen att nå NATO-målet om att avdela 2 % av BNP till försvarsändamål.

Från att i samband med NATO-inträdet ha koncentrerat sig på att i första hand utveckla förmågor lämpliga för expeditionära, internationella, insatser har man de senaste åren prioriterat territoriellt försvar och utvecklat förmågan att ta emot hjälp, Host Nation Support (HNS). NATO:s övningsverksamhet inriktad på att tillföra förstärkningar till Baltikum har intensifierats. Den pågående försvagningen av flera europeiska länders försvarsmakter, främst Tyskland och Storbritannien, har gjort att trovärdigheten i de planer som finns utarbetade för att stödja de baltiska länderna i händelse av kris till delar kan ifrågasättas. USA tenderar därför att få en allt viktigare roll i dessa sammanhang.

Det finns en mycket tydlig strävan hos alla de baltiska staterna att utveckla samarbetet med de nordiska länderna. Bl a önskar man att bli djupare involverad i NORDEFO, det nordiska försvarssamarbetet som bl a syftar till ökad gemensam anskaffning av försvarsmateriel och gemensam övningsverksamhet. Deltagande i Nordic Battle Group (NBG), EU:s krishanteringsstyrka, där Sverige har en ledande roll är också prioriterat. Alla de baltiska länderna har uttryckt intresse för att delta i den styrka som är planerad att sättas upp år 2015.

8.3 Tyskland och Polen

Tyskland är det land i regionen som för närvarande har den största militära förmågan (Ryssland undantaget), och har hittills utgjort stommen i NATO:s planering för eventuella militära ingripanden enligt artikel 5 i NATO-stadgan, försvar av NATO-medlemmars territorium. För närvarande genomförs dock drastiska nedskärningar i Bundeswehr. Exempel på konsekvenserna är att armén i framtiden kommer att omfatta i storleksordningen mellan sex och åtta brigader att jämföra med de tolv som fanns år 2010. Antalet ubåtar reduceras från åtta till sex. Eurofighterprogrammet reduceras från 180 plan till 137, antalet nya transportflygplan reduceras från 73 till 47, antalet beställda jaktrobotar reduceras med ca 30 %. Det genomförs även reduceringar i antalet stridsfordon, helikoptrar mm. Resultatet kommer bli att Tysklands förmåga att genomföra operationer till stöd för sina allianspartners minskar kraftigt. Här finns det skäl att notera att i detta sammanhang är det inte bara vårt närområde som berörs, utan hela Östeuropa, från Svarta Havet till Östersjön. I

omstruktureringen ingår organisationsförändringar som innebär att snabbinsatsförmågan kopplat till uppdrag utanför Tyskland kommer att öka från dagens ca 7 000 man till 10 000 man, främst då bestående av lätt utrustade förband.

Tyskland har i flera sammanhang visat en viss ovilja att engagera sig i NATO:s krishantering, t ex avstod man från att delta i Libyenoperationen sommaren 2011. Vad detta kan innebära för sammanhållningen inom NATO och EU i händelse av en kris i vårt närområde är omöjligt att säga. Att Tyskland skulle frånträda sina fördragsenliga skyldigheter i händelse av ett öppet angrepp är osannolikt. Hur man skulle vara beredd att agera vid frestida kriser, då hotet är mera diffust, är dock svårare att bedöma.

Tyskland är starkt pådrivande när det gäller att utveckla EU:s olika säkerhetsrelaterade samarbeten inom EU. ”Pooling and Sharing”-konceptet ses som väsentligt för att få ut mer effekt av tilldelade medel. De europeiska stridsgrupperna (Battle Groups) har ett starkt stöd som en del i att utveckla EU:s militära förmåga. Den s k Weimartriangeln bestående av Tyskland, Frankrike och Polen har erbjudit sig att sätta upp en permanent, ständigt tillgänglig Battle Group, där den också ska tjäna som ett instrument för att utveckla gemensam anskaffning av materiel och för att utveckla gemensamma metoder.

Polen genomför just nu en omfattande militärreform med syftet att modernisera huvuddelen av försvarsmakten till ungefär år 2020. Efter att reformerna är genomförda kommer markstridskrafterna omfatta ca 14 brigader. Flottan som i dag måste betecknas som omodern avses att förnyas bland annat genom beställning av fem nya kvalificerade örlogsfartyg speciellt lämpade för operationer i Östersjön. Förnyelsen av flottan är dock i stor utsträckning kopplad till att Polens internationella insatser reduceras och att pengar därmed kan överföras till materielinköp.

Polen har förutom sitt engagemang i NATO också utvecklat ett antal bi- och trilaterala arrangemang med länder i Centraleuropa och framstår alltmer som en nyckel i de säkerhets- och försvarspolitiska strukturerna i Östeuropa. Man ska bland annat bilda en gemensam EU Battle Group, under polsk ledning, inom ramen för den s k Visegrad gruppen bestående av Polen, Tjeckien, Ungern, Slovakien. Även en gemensam polsk-litauisk-ukrainsk brigad förbereds. Det innebär att, även om det föreligger ett intresse för Östersjöområdet, så kommer Polens huvudsakliga engagemang röra dess kontinentalta grannar.

Polen har allt sedan sitt inträde i alliansen framhåvt NATO:s centrala roll när det gäller polsk säkerhet, och denna inriktning kvarstår. På senare tid har dock Polen i allt större utsträckning tagit initiativ som pekar på att man önskar stärka EU:s säkerhetspolitiska roll. Möjligtvis kan det vara en reaktion på att man på sikt ser en situation där Europa måste ta ett större ansvar för sin säkerhet, efterhand som USA:s närvaro minskar. Samtidigt gör man stora ansträngningar för att knyta närmare militära förbindelser med USA. Baseringen av missilförsvarssystemet, ursprungligen av USA och nu av NATO, och den utökade närvaron av amerikansk flygpersonal i Polen är ett led i den politiken. Även om det finns en önskan att fördjupa samarbetet inom EU så framhålls att EU, när det gäller militär säkerhet, bara kan utgöra ett komplement till NATO.

Sammantaget ser vi en bild där Tysklands förmåga att militärt bistå sina grannar sjunker samtidigt som Polens förmåga ökar. Polen tillmäter samarbetet inom NATO och med USA, tillsammans med en egen relativt stark försvarsmakt, större betydelse än grannen Tyskland.

8.4 Norge

Norges försvars- och säkerhetspolitik bygger på landets medlemskap i NATO. Landets egen förmåga ska främst inriktas på att motverka och vid behov hantera incidenter, även

allvarliga sådana, kunna stå emot militär utpressning samt kunna bidra till krishantering. Vid en väpnad konflikt ska Norge och norska intressen försvaras tillsammans med dess allierade i NATO. Den norska försvarsmakten utformas därför för att, förutom att kunna hävda nationella intressen, kunna ingå i ett större sammanhang, dvs fullt ut kunna verka ihop med stridskrafter från andra länder, speciellt USA och Storbritannien.

Den norska utvinningen av olja och gas i Nordsjön, Norska Havet och i framtiden också i de arktiska områdena ställer speciella krav på norsk förmåga att såväl skydda anläggningar som hävda norsk suveränitet. Närheten till Kolaområdet, där huvuddelen av de ryska kärnvapenbeväpnade ubåtarna är stationerade, innebär en utmaning. I händelse av en allvarlig kris eller en konflikt utgör detta ett område som Ryssland har ett stort intresse av att skydda.

De geografiska faktorerna gör därför att dess försvarsmakt främst är inriktad mot att kunna verka i nordområdena. Detta innebär att framför allt marinen och flygstridskrafterna är prioriterade. De nya fregatterna som är under införande är därför byggda för att kunna verka i den miljön och för att kunna vara till sjöss under längre perioder. Anskaffningen av det amerikanska stridsflygplanet F-35 ska också ses i ljuset av denna geografiska inriktning, samt behovet av att vid en konflikt kunna utgöra en integrerad del i en NATO insats, där USA har en central roll. Även markstridskrafterna har en tydlig inriktning mot att verka i landets nordliga delar. Generellt sett genomgår Norges stridskrafter en kraftig modernisering där, förutom att det sker en anskaffning av fartyg och flygplan, även luftvärns- och sjömålsbekämpningsförmågan utvecklas, och nya stridsfordon anskaffas eller moderniseras.

Norge deltar aktivt i olika internationella operationer. Förutom fredsbevarande insatser som ISAF i Afghanistan har man på senare tid också deltagit i rena stridsinsatser, bl a med attackflyg i Libyen 2011. Norge har inriktningen att även i framtiden kunna bidra med ett brett spektrum av förmågor i olika typer av internationella insatser.

Norge är en aktiv partner i det nordiska samarbetet, NORDEFKO. Man har där – förutom att ha genomfört vissa gemensamma anskaffningar med Sverige, bl a artillerisystemet ARCHER – sett möjligheter till ökad gemensam övningsverksamhet och kanske gemensamt underhåll av olika system.

8.5 Danmark

Den övergripande inriktningen för den danska försvarsmakten är att delta i internationella operationer, främst inom ramen för NATO-insatser. Skulle ett hot mot Danmark uppstå ska Danmark försvaras med stöd av alliansens övriga medlemmar och inom ramen för NATO:s operationer i närområdet. Denna inriktning har lett till att den danska försvarsmakten gjort sig av med ett antal system som t ex ubåtar, artilleri och tyngre pansarvärnssystem. För att kunna genomföra högintensiv strid i större skala krävs det att dessa förmågor tillförs från andra länder.

Samtidigt har den mycket tydliga inriktningen mot internationella uppgifter medfört att Danmark kan hålla i storleksordningen 2000 man utomlands kontinuerligt, om så skulle vara önskvärt, och att insatser kan påbörjas med kort varsel. Man har haft förmågan, och inte tvekat, att sätta in förband även i mycket svåra och farliga operationer som t ex i Helmandprovinsen i Afghanistan, där såväl danska infanteri som stridsvagnsförband varit insatta i krävande stridsuppgifter. Danmark deltog också med attackflyg i Libyen 2011.

Förutom att upprätthålla den territoriella integriteten kring Danmark innebär Grönland ett speciellt problem som kräver speciella resurser. Här står Danmark inför stora utmaningar kopplade till utvecklingen i Arktis där danska intressen måste hävdas mot såväl Ryssland som allierade inom NATO. Detta är sannolikt inte i första hand ett militärt problem men kan

påverka förhållandet till ett flertal länder. Danmark står utanför det europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet (Common Security and Defence Policy – CSDP).

8.6 Finland

Finlands säkerhets- och försvarspolitik bygger på en egen förmåga att, åtminstone under viss tid, kunna försvara Finland. För det ändamål har man den starkaste försvarsmakten i det nordiska området, vilken kontinuerligt utvecklats för att svara mot hotmiljön. Även Finland står dock för reduceringar av organisationen. Det av två skäl; för att medel måste frigöras för modernisering och för att den ekonomiska krisen även drabbat finsk ekonomi. Armén kommer därför reduceras från i dag storleksordningen 350 000 man till ca 250 000 man, garnisoner kommer att avvecklas och antalet fast anställda reduceras. Samtidigt anskaffas moderna luftvärnssystem, artillerisystem moderniseras, långräckviddiga attackvapen i form av amerikanska JASSM med dryga 300 km räckvidd och nya jaktrobotar tillförs det finska flygvapnet. Det fasta kustartilleriet ersätts med robotar. Det är påfallande hur mycket militär effekt Finland får för avdelade medel i förhållande till andra nordiska länder.

Ur finsk synvinkel ses EU som ett politiskt och ekonomiskt projekt som har en begränsad (om ens någon) roll när det gäller militär säkerhet. Däremot ser man EU som ett värdefullt instrument när det gäller krishantering och ”mjuk” säkerhet. Ett närmare samarbete mellan EU och NATO välkomnas. NATO:s övningsverksamhet i Östersjön ses som en stabiliserande faktor i regionen, där Finland också deltar i vissa övningar. Man kommer vidare avdela styrkor till NRF (Nato Response Force). Finland bidrar till ett flertal fredsbevarande operationer; bl a samverkar Finland med Sverige i insatsen i Afghanistan.

Finland är en varm tillskyndare av nordiskt samarbete där man framförallt ser till möjligheterna att förbilliga vissa typer av verksamhet, t ex underhåll och utbildning. Det tycks dock råda stor tvekan när det gäller att bli beroende av grannländerna när det gäller förmågan att genomföra militära operationer.

Parallellt med moderniseringen av den militära organisationen utvecklas förmågan att hantera andra hot. Man avser att skapa en cybersäkerhetsorganisation med såväl defensiv som offensiv förmåga. Även den civila beredskapsorganisationen anpassas till att möta nya hot, som t ex terrorism, och ges bättre förmåga att samverka med den finska försvarsmakten.

8.7 Samarbete i den nordisk-baltiska regionen

Alla de nordiska länderna har problem med att behålla önskad bredd i sin försvarsförmåga. Ett sätt att få ut mer effekt av tilldelade medel är utökat samarbete med andra länder. NORDEFCO (*Nordic Defence Cooperation*) är det mest ambitiösa projektet i den riktningen. Samarbetet omfattar alla de fem nordiska länderna och syftar till att stärka ländernas egna försvar, hitta synergieffekter och söka effektivare lösningar på gemensamma problem.

Samarbete sker redan eller så undersöks möjligheterna att samarbeta inom områden som gemensamma övningar, gemensam utveckling och anskaffning av materiel, skapa ökade möjligheter att operera tillsammans, internationella insatser, dela på framtida transportflygresurser och veteranfrågor.

Det finns dock vissa avgörande begränsningar. Inget av länderna är berett att göra sig beroende av något av grannländerna när det gäller avgörande operativa förmågor som t ex luftförsvar, ledning, artilleriförmåga eller andra funktioner vilka är nödvändiga för att åtminstone ha viss egen handlingsfrihet i händelse av kris eller konflikt. Frågan om operativt samarbete kompliceras även av att Danmark såväl som Norge är medlemmar i NATO, vars förmåga och ömsesidiga försvarsåtaganden utgör grunden i ländernas säkerhets- och

försvarspolitik – en inriktning som de inte är beredda att ändra. Även när det gäller logistik, utveckling och anskaffning av vapensystem innebär det att samarbetsmöjligheterna i vissa stycken begränsas. Tydligast är det kanske på flygsidan där alla länder, utom Sverige, använder amerikanska flygsystem med allt vad det innebär för pilotutbildning, underhåll, uppgraderingar och industriella bindningar. Dessa nödvändiga beroendeförhållanden kan inte ersättas av ens de mest långtgående förpliktelser de nordiska länderna emellan. Likaså skulle ett operativt samarbete innebära att Sverige med automatik skulle behöva integreras i NATO:s kommandosystem, vilket skulle kräva medlemskap i organisationen.

Inom vissa områden finns det dock goda möjligheter att med gemensamma åtgärder effektivisera verksamheten. På materielsidan – där t ex alla länderna har Stridsfordon 90 och där Sverige och Finland har likartade pansrade hjulfordon – borde det gå att finna goda möjligheter att samordna reparationstjänst, reservdelsförsörjning och utbildning. Dock, även här med begränsningen att varje land antagligen kommer vilja behålla viss egen kapacitet för att säkerställa funktionen, i det fall grannen av något skäl inte skulle vilja eller kunna leverera.

De områden där det antagligen finns bäst möjligheter till ett långtgående samarbete är utbildningssidan och internationella operationer. Redan idag sker ett i det närmaste rutinmässiga samövningar på Nordkalotten mellan de svenska, norska och finländska flygstidskrafterna. Sverige och Danmark har inlett ett liknande samarbete. En utökning av övningsverksamheten med markstridsförband skulle göra det möjligt att genomföra större övningar för att därmed återskapa förmågan att strida i högre förband. Det senare är ett akut problem i Sverige, tämligen stort i Norge men inget större problem för Finland. Ett område där det också borde finnas goda möjligheter att skapa ett utvidgat och djupt samarbete är officersutbildning. I dag har samtliga nordiska länder, utom Island, egna kadett- och försvarshögskolor – alla med problem att bedriva en rationell verksamhet.

När det gäller internationella operationer finns här sedan mycket länge ett omfattande samarbete mellan de nordiska länderna som kan utvecklas ytterligare.

De baltiska länderna har uttryckt starka önskemål att bli delaktiga i det nordiska samarbetet. Vissa steg har tagits i den riktningen, men här föreligger på strategisk nivå samma problem som gäller för Danmark och Norge när det gäller samarbete med icke NATO-medlemmar. Ytterligare en hämmande faktor är att samarbete sällan underlättas om antalet länder som ska delta blir för stort. Det tycks råda en viss tveksamhet från nordiskt håll med anledning av just detta.

Ett område där dock samarbetet efterhand fördjupats såväl inom Norden som mellan de nordiska länderna och Baltikum är NBG (Nordic Battle Group). Sverige som har varit sammanhållande vid två tidigare tillfällen, och sannolikt blir det igen 2015, har med framgång samordnat komponenter från Norge, Finland, Estland och Irland inom ramen för ett förband.

8.8 Försvarsanslag i närområdet

Nedanstående tabell visar försvarsanslagen för Sverige och närområdet omräknat i dollar och som andel av bruttonationalprodukten (källa SIPRI).

Försvarsanslag, År 2012

Land	Försvarsanslag i miljoner \$ (2012)	Andel av BNP % (2012)	Anmärkning
Sverige	6 209	1,2	
Norge	6 973	1,4	
Danmark	4 442	1,4	

Finland	3 662	1,5	
Estland	420	1,9	
Lettland	261	0,9	Parlamentsbeslut 2012 att efterhand höja till 2 %
Litauen	409	1,0	Inriktning att efter hand höja till 2 %
Polen	9 355	1,9	Inriktning att höja till 2 %
Tyskland	45 785	1,4	
Ryssland	90 749	4,4	

De absoluta talen i dollar (eller kronor) är ofta av mindre intresse då det gäller att översiktligt försöka analysera hur stark ett lands försvarsmakt kan vara. Kostnaderna för t ex personal varierar kraftigt mellan länderna. Exempelvis kostar en polsk soldat i storleksordningen bara en tredjedel av en svensk i lön, d v s man kan anställa tre soldater för samma summa som vi betalar för en. Samma förhållande gäller för inhemska tjänster och hyror. Denna typ av kostnader utgör den största delen av de flesta länders försvarsbudgetar. Samtidigt utgör dock de absoluta talen en god grund för en djupare analys av hur mycket försvarseffekt ett land kan utveckla. Försvarsanslagens andel av BNP visar främst på de olika ländernas uppfattning av vilken vikt yttre säkerhet har, i form av militär förmåga, i förhållande till andra statliga uppgifter.

8.9 Missilförsvar

I Östersjöregionen bygger NATO för närvarande ett missilförsvarssystem avsett att främst möta framtida hot från länder som Iran och andra, vilka kan vara på väg att skaffa sig kärnvapenkapacitet. De batterier som är planerade att grupperas i Polen kommer att var operativa år 2018.

Ryssland har reagerat skarpt mot dessa planer. Olika NATO-initiativ om att integrera även Ryssland har avvisats från ryskt håll. Ryssland – vilket ser missilförsvarssystemet som ett hot mot sin kärnvapenförmåga – hotar med att möta utbyggnaden med utplacering av kärnvapenbärande robotar i bl a Kaliningradområdet. Sannolikt ser man missilförsvarssystemet också som ett hot mot sina icke kärnvapenbärande missiler.

Den förmåga som systemet skulle ha, finns redan till stora delar på amerikanska örlogsfartyg (AEGIS). Vid en permanent närvaro av sådana fartyg i Östersjön skulle sannolikt den planerade utbyggnaden inte behöva genomföras. Det som talar emot en sådan lösning är att fartygen kan behövas på andra platser och att USA:s permanenta närvaro i Polen, något som Polen eftersträvar, inte skulle komma till stånd. Om det skulle uppstå en situation där hotet emanerade från Ryssland skulle fartygen dessutom löpa alltför stora risker genom att uppehålla sig i ett område där de skulle var mycket sårbara.

8.10 Arktis

Arktis ökar snabbt i betydelse. Ismältningen gör att inom något decennium kommer stora delar av Arktis vara isfritt väsentliga delar av året vilket gör att de ekonomiska aktiviteterna kommer att tillta snabbt. Det gäller sjöfart, fiske samt olja- och gasutvinning.

När Arktis fullt ut kan utnyttjas för sjötransporter kommer transportsträckan från Japan, Sydkorea och norra Kina till Europa förkortas med ca 40 %, vilket innebär stora ekonomiska vinster. Kina har nyligen fått observatörsstatus i Arktiska rådet. Arktis bedöms också innehålla 13 % respektive 30 % av världens i dag ännu icke upptäckta förekomster av olja

och gas.

Militärt har Arktis under mycket lång tid varit av strategisk betydelse för Ryssland genom att huvuddelen av Rysslands kärnvapenbestyckade ubåtar har sina baser på Kolahalvön. Rysslands prioritering av kärnvapen inom ramen för sin militärreform talar inte för att intresset för det arktiska området skulle minska. Arktis är slutligen viktigt för USA:s skydd mot interkontinentala robotar, t ex om Iran skaffade sådana. Sensorer och vapensystem på fartyg som uppträdde i Arktis skulle då utgöra en vital del av förmågan att bekämpa sådana robotar.

SLUTSATSER 8. Utveckling i närområdet

Sammantaget står vi inför en situation där NATO:s relativa styrka jämfört med Ryssland minskar. NATO:s tekniska överlägsenhet, som vi tidigare tagit för given, kommer sannolikt att försvinna efterhand inom flera områden. NATO:s förmåga att stödja de baltiska staterna med militära medel minskar, tidig hjälp, före en konflikt kommer att vara avgörande, det såväl för att verka krisdämpande som vid en eventuell konflikt.

Svenskt territorium framstår, på grund av vapenutvecklingen och behovet av att göra det trovärdigt att alliansen kan försvara Baltikum, som alltmer intressant för alla parter i händelse av en kris eller konflikt i vårt närområde. För NATO främst vad avser överflygning och basering. För Ryssland att hindra NATO att utnyttja svenskt territorium och att skaffa sig operationsfrihet i Östersjöområdet. Se Bilaga för en illustation av denna problematik.

Ökat nordiskt samarbete kan i flera avseenden vara ett medel för att öka ländernas militära förmåga. Framförallt gäller det sannolikt möjligheterna till gemensamma övningar och samarbete vid internationella insatser samt till delar gemensam logistik. Det är osannolikt att samarbete skulle leda till några större besparingar, snarare är det frågan om att möjliggöra vissa typer av verksamhet som länderna enskilt inte har kapacitet att genomföra. Möjligheterna till operativ samverkan vid en kris eller konflikt är begränsade. Norges och Danmarks säkerhetspolitik bygger på samverkan inom NATO. Det kan inte ersättas med ett nordiskt koncept.

Arktis betydelse för sjöfart och ekonomisk utveckling ökar. Detta kopplat till dess fortsatta eller ökande betydelse för såväl basering av kärnvapen missiler som skydd mot sådana talar för en ökad militarisering av regionen på sikt.

Utbyggnaden av NATO missilförsvarssystem i östersjöområdet kan leda till ytterligare ökad rysk militär styrkeuppbyggnad i regionen.

9. Vår säkerhets- och försvarspolitiska inriktning i dag

Den inledande texten i detta avsnitt är direkt hämtad ur Prop. 2008/09:140 "Försvarsbeslut 2009". Arbetsgruppen finner inget skäl att föreslå några ändringar i den övergripande inriktning som där anges. Dock anser arbetsgruppen att den i dag förda politiken leder till att målsättningarna till stora delar inte kan uppnås. Dels beroende på att omvärlden förändrats i en riktning som inte förutsågs i förberedelsearbetena till propositionen, att konsekvenserna av att kunna genomföra militär kris- och konflikthantering i närområdet inte insetts till fullo samt att Försvarsmakten inte givits förutsättningar att utvecklas på ett sätt som uppgifterna kräver.

9.1 Övergripande mål och inriktning

"Målen för vår säkerhet är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,*
- att värna sambällets funktionalitet och*
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets*

politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet.”

”Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära medel kan dock också uppstå i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. Att förhålla sig till denna osäkerhet är en utmaning som kräver möjlighet att kunna agera, enskilt och tillsammans med andra, med kort varsel. Sveriges säkerhet är intimt kopplad till utvecklingen i vår omvärld.

Regeringen ställer sig bakom den av Försvarsberedningen föreslagna solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd. Regeringen anser att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör öka. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt för att utveckla vår operativa förmåga. Regeringen vill se ett långtgående nordiskt samarbete och ser inga principiella begränsningar för sådana samarbeten så länge den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan består.”

9.2 Inriktning för Försvarsmakten

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

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,*
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och*
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samballet och andra myndigheter vid behov.”*

9.3 Kristdemokraternas säkerhetspolitiska inriktning

Den Kristdemokratiska grundsynen är att väpnat våld är den sista utvägen när alla andra medel uttömts för att skydda människors liv och möjligheter att bestämma över sin egen tillvaro. Då vi inte tror att världen eller människan är fullkomlig kan det uppstå situationer där militära insatser är nödvändiga. Vi har där inte bara rätten att försvara oss själva utan är också moraliskt förpliktigade att, efter vår förmåga, hjälpa andra.

Såväl möjligheterna att försvara Sverige som att visa solidaritet med grannländerna är avhängiga vår förmåga till ett intimt samarbete med våra grannar. Samtliga, utom Finland, är medlemmar av NATO. Därför är också NATO den organisation som kommer att leda eventuell kris- eller konflikthantering i vårt närområde, i situationer där det kan föreligga ett militärt hot mot något av länderna.

EU kan spela en viktig roll när det gäller diplomatiska eller ekonomiska medel och även vid samordning av viss försvarsmaterielutveckling och anskaffning. EU saknar dock såväl ledningskapacitet som andra nödvändiga resurser för att genomföra militär krishantering.

Vi stödjer starkt tanken på ett utvidgat nordiskt samarbete inom områden som kan leda till effektivare utnyttjande av tilldelade medel och ökad interoperabilitet mellan ländernas

stridskrafter. Dock står det klart att Norge, Danmark och de Baltiska staterna alltid kommer att sätta samarbetet inom ramen för NATO före ett eventuellt beroende av Sverige. Det är NATO som utgör garanten för deras militära säkerhet. Att det dessutom är omöjligt att samordna operativ planering och informationsutbyte med en icke NATO-medlem understryker bara detta. Finland, med sina historiska erfarenheter, kommer under överskådlig tid undvika att göra sig beroende av andra länder för att, under åtminstone viss tid, kunna föra nationella operationer.

Sveriges uttalade inriktning att kunna stödja grannländer militärt och kunna försvara Sverige tillsammans med andra, förutsätter en förmåga att kunna ge och ta emot militär hjälp. Båda dessa målsättningar kräver en intim samverkan med NATO långt innan en eventuell kris eller konflikt. Sådan samverkan kan inte improviseras fram.

Även om vi ser med oro på utvecklingen i Ryssland – såväl när det gäller den kraftiga ökningen av landets militära förmåga som att styrelseskicket tycks utvecklas i en alltmer auktoritär riktning – innebär det inte att vi önskar att Ryssland ska isoleras. Tvärtom förespråkar vi en politik där Ryssland integreras i den europeiska gemenskapen och anammar våra värderingar. Det är därför viktigt att alla möjligheter att få med Ryssland i olika typer av samarbeten tillvaratas. Vi ser det också som väsentligt att utöka de ömsesidiga förtroendeskapande åtgärder som redan finns, t ex rapportering och inspektioner enligt ”Wiendokumentet”. Gemensamma övningar av olika slag, t ex för skydd av gasledningen Nord Stream, skulle kunna vara en tänkbar åtgärd.

Sammantaget vill vi arbeta för ett positivt grannskapsförhållande mellan alla länder i vårt närområde, men samtidigt gardera oss för att utvecklingen inte går i den riktning vi önskar.

SLUTSATSER 9. Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

Det finns inga skäl till att ändra den övergripande säkerhets- och försvarspolitiska inriktningen vad avser:

- att försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället,
- att kunna agera enskilt eller tillsammans med andra,
- att kunna ge och ta emot militär hjälp.

Förutsättningarna för att kunna uppnå ovanstående målsättningar är dock ett avsevärt utökat samarbete med NATO när det gäller planering, informationsutbyte, övningar och praktiska förberedelser.

Egna åtgärder för att uppnå de försvarspolitiska målen och ett mycket nära förhållande till NATO utesluter på inget sätt ett gott grannskapsförhållande till Ryssland. Strävan bör vara att på sikt integrera Ryssland i den europeiska gemenskapen genom ett utökat samarbete inom så många områden som möjligt, även det militära.

10. Läget i Försvarsmakten

10.1 Bakgrund

Försvarsmakten av i dag är ett resultat av försvarsbesluten 1996, 2000, 2004 och 2009, vilka innebar stora nerdragningar och ominriktning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar.

Försvarsmaktens organisation har sedan Kalla krigets slut minskat på ett sätt som drastiskt överstiger konsekvenserna av 1925 års försvarsbeslut. Sedan 1988 har antalet brigader

minskat från 29 till 2³, lokalförsvarsbataljoner från 85 till 14. Hemvärnet från ca 100 000 till ca 22 000 man. Antalet flygdivisioner har nedgått från 17 till 4⁵. Flygvapnets basbataljoner har reducerats från 32 till 2⁶. Luftvärnsbataljoner från 22 till 2. Stridsfartygen är nu 7 från att ha varit 34. Antalet ubåtar har minskat från 12 till 4. Antalet personer i krigsorganisationen har gått från ca 850 000 till ca 53 000 (inklusive de 22 000 i Hemvärnet).

10.2 Planerad struktur

Försvarsbeslutet 2009, grundat på slutsatserna i 2008 års försvarsberedning, innebar i praktiken att organisationen skulle optimeras mot internationella insatser. Beslutet innebar också att försvarsmakten skulle personalförsörjas genom frivillighet. Värnplikten gjordes vilande. Georgienkriget hösten 2008 fick till resultat att uppgiften att försvara Sverige lyftes fram i 2009 års försvarsbeslut, men det ledde inte till några strukturella förändringar syftande till att lösa den uppgiften. I försvarsbeslutet gavs också en inriktning för Försvarsmaktens framtida organisation, den s k *Insatsorganisation 2014* (IO14). Målet var att organisationen skulle vara intagen till år 2014. Tidpunkten för att den nya organisationen ska vara intagen är nu framflyttad till ca år 2019, under förutsättning att det tillförs i storleksordningen 30 miljarder kronor utöver nuvarande planering. Försvarsmaktens underlag från april 2013 angav ett behov av cirka 40 miljarder till 2023.

I denna organisation kommer armén att bestå av två brigadstaber, sju manöverbataljoner, varav tre lätta, tre stridsvagnskompanier, två artilleribataljoner, två luftvärnsbataljoner, en jägarbataljon, en underrättelsebataljon, en säkerhetsbataljon, två ingenjörsbataljoner, en livbataljon, två militärpolis kompanier, ett CBRN-kompani och ett kompani för tunga transporter. Till detta kommer ett hemvärn om ca 22 000 personer.

För marinen planeras det två sjöstridsflottiljer med sammanlagt sju stridsfartyg, en ubåtsflottilj med fyra ubåtar, en amfibiemanöverbataljon, ett bevakningsbåtskompani, en basbataljon och en sjöinformationsbataljon.

Flygvapnet kommer att omfatta fyra stridsflygdivisioner med ca 100 stridsflygplan⁷ två flygbasbataljoner, en helikopterbataljon, en stridsledningsbataljon och en transport- och specialflygenhet. Vidare finns en speciell grupp som innehåller Sveriges specialförband.

Ledningsresurserna utgörs av Högkvarteret med stabsförband, en Rörlig Operativ Ledning, en telekrisstödenhet, en nationell underrättelseenhet, fyra regionala staber, sambands- och IT-försvarsförband, en ledningsplatsbataljon, en sambandsbataljon, en telekrisbataljon, ett förband för psykologiska operationer och Försvarsmaktens meteorologiska centrum.

Dessa förband och enheter understöds logistiskt av ett MOVCON-kompani (transportledning), en teknisk bataljon, två logistikbataljoner, ett sjukhuskompani, ett sjukvårdsförstärkningskompani samt FMLOG stab.

Organisationen är till stor del uppbyggd enligt en modulprincip där olika klossar, såsom infanteri, artilleri, ingenjörer, sätts ihop till ett fullständigt förband inför en insats. Därefter samövas förbandet till en fungerande enhet.

Huvuddelen av arméförbanden, ca 65 %, kommer att bemannas av deltidstjänstgörande soldater som till vardags har civila arbeten. Dessa måste kallas in i händelse av att förbanden ska användas eller övas. Marin- och flygförbanden kommer i huvudsak ha fast anställd personal. Med nuvarande planering bedöms organisationen vara rekryterad, utbildad och utrustad omkring år 2019, istället för år 2014 som det angavs i försvarsbeslutet. Det förutsatt att medel tillförs utöver nuvarande planering.

Organisationsförändringarna och inriktningsförändringarna under de senaste femton åren

har beslutats och genomförts i en så hög takt att Försvarsmakten inte har hunnit stabilisera sig mellan besluten. Den har befunnit sig i ständig förändring. Rutiner har inte etableras förrän de ersatts med nya. Utbildningssystem och skolsystem har förändrats innan de har hunnit verka ut och utvärderats. Övningsverksamheten har fått stå tillbaka. Rekruteringsystemet har i grunden förändrats. Samtidigt har omfattande och kvalificerade utlandsinsatser genomförts. En stor del av såväl utbildningsresurserna som materielen har gått åt och går åt till att förbereda, genomföra och stödja dessa insatser. Dessa i olika omgångar brådstörtade omorganisationer har framtvingat en mycket hård central styrning som berövat förbandscheferna mycket av den handlingsfrihet som är nödvändig för en väl fungerande organisation, där det är möjligt att ta hänsyn till lokala förhållanden och skapa en god sammanhållning hos personalen. Detta har lett till såväl allvarliga kompetensbrister som organisatoriska svårigheter vilka påverkar såväl Försvarsmaktens framtida utveckling som förmågan att försvara Sverige.

Behovet av materiell förnyelse inom ramen för den beslutade organisationen är omfattande. Under de närmaste tjugo åren krävs att ett stort antal system omsätts eller moderniseras. Det rör bland annat stridsflyg, transportflyg, luftvärn, sjömålsrobotar, ubåtar, fartygssystem, stridsledningsfunktioner, radiosystem, sjukvårdsutrustning, stridsfordon, pansarvärnssystem samt mörkerhjälpmedel. En stor del av materielen förvaras centraliserat, så kallad arsenalsförvaring. En ekonomiskt försvarbar, men mycket sårbar lösning vilken också försvårar utbildningsarbetet vid förbanden.

10.3 Operativ förmåga

Stora delar av landet saknar och kommer att sakna militär närvaro. Förutom hemvärnsförband, finns inga militära enheter mellan Stockholm och Boden i norr. I södra delen av Sverige är arméstridskrafterna koncentrerade till ett fåtal garnisoner: Skövde/Karlsborg, Revinge, Eksjö och Halmstad. Cheferna på dessa platser har samtidigt ansvaret för att stödja och leda hemvärnsförbanden i respektive region. Chefen för I 19 i Boden ansvaret för ca tio hemvärnsbataljoner som täcker över halva Sveriges yta, de fyra nordligaste länen med sina 53 kommuner. På Gotland finns enbart hemvärn. Flygvapnet är baserat på tre ställen Ronneby, Sätenäs och Luleå. Flottan i Karlskrona och amfibieförbanden på Berga. De begränsade basresurserna gör det mycket svårt att flexibelt utnyttja flygstridskrafterna över hela landet, samtidigt som det gör det omöjligt att sprida flygplanen för att därmed minska sårbarheten vid ett eventuellt angrepp.

Chefers och stabers förmåga att leda förband och annan verksamhet är kraftigt urholkad. Det är mer än tveksamt om den kan återtas till 2019 om inte övningsverksamheten intensifieras avsevärt. Detta måste tas i beaktande vid bedömningen av den operativa förmågan. Förbandens verkliga förmåga kan vara avsevärt mindre än vad som framgår av deras organisationsstruktur och utrustning.

Behovet av operativ förmåga varierar med den situation som kan uppstå. Hur dessa situationer exakt skulle kunna se ut är omöjligt att förutsäga. Det är dock fullt möjligt att dra generella slutsatser av arten: vid ett eventuellt militärt hot måste flygbaser kunna skyddas – det kräver kvalificerat luftvärn; markstridsförband som saknar broläggare har begränsad anfallsförmåga etc.

Om organisationen är färdig omkring 2019, kommer den generellt sett vara tämligen väl lämpad för att i fredstid hantera incidenter och hävda Sveriges territoriella integritet. Den kommer också, med tillräcklig förberedelse, kunna avdela kvalificerade såväl mark-, sjö- som flygresurser till internationella uppgifter av olika slag.

Skulle Sverige eller delar av Sverige bli angripet kommer vi att med egna resurser, förutsatt att alla förband hunnit mobiliseras och samövas, kunna lösa i stort sett följande uppgifter:

- Markstridsförbanden (hela armén), i samverkan med huvuddelen av marin- och flygstridskrafterna skulle under kortare tid kunna försvara ett begränsat geografiskt område, t ex Stockholms län, mot ett begränsat angrepp. Förmågan att anfalla och slå en motståndare (även en måttligt stor styrka) som luftlandsatt eller landstigit på svenskt territorium kommer att vara mycket begränsad. De Nationella skyddsstyrkorna (hemvärnet) kommer att fylla en viktig uppgift i att bevaka och skydda viktiga anläggningar mot sabotage och liknande hot. Sammantaget innebär det att endast en liten del av landet kan försvaras och då endast under kort tid. Möjligheterna att återta viktig terräng eller viktiga anläggningar är mycket liten, i det närmaste obefintlig.
- Flottan skulle med ytstridsfartyg kunna genomföra kustnära insatser i en riktning mot en angräpars företag till sjöss, det förutsatt att stora delar av flygstridskrafterna avdelades till att skydda dessa insatser när de genomförs. Ubåtarna skulle under lång tid kunna utföra spanings- och anfallsföretag i en, eventuellt två, riktningar i Östersjön.
- Flygförbanden skulle kunna luftförsvara nordligaste Sverige och delar av Sydsverige under begränsad tid, eller i en riktning under något längre tid, det under förutsättning att det återskapas ett krigsbassystem så att flygplanen inte blir beroende av ett litet fåtal sårbara baser.

Risken är dock stor att ingen av de ovan angivna uppgifterna kan genomföras som beskrivet om det föreligger ett lufterhot i form av konventionellt attackflyg, beväpnade obemannade flygfarkoster, kryssningsrobotar eller ballistiska robotar. Bristen på kvalificerat, långräckviddigt luftvärn i strukturen innebär att varken de rörliga markstridsförbanden eller flyg- och marinbaser kan ges ett tillräckligt skydd för att förbanden ska kunna komma till full verkan.

Tillförs inte ekonomiska resurser, utöver de planerade, kommer ett antal system som är nödvändiga för att förbanden ska kunna lösa sina uppgifter att saknas, på samma sätt som det långräckviddiga luftvärnet som avhandlats ovan.

Vid markstridsförbanden kommer det att saknas bl a broläggare vid de mekaniserade förbanden, utan vilka deras anfallsförmåga kraftigt begränsas. Likaså saknas splitterskyddade rörliga system för indirekt eld vid de stridande bataljonerna. Ytstridsfartygen kommer att sakna kvalificerade luftvärnssystem vilket kraftigt kommer att begränsa deras insatsmöjligheter i en miljö där det föreligger ett lufterhot. Eskortupptrag, t ex till Gotland, kommer i praktiken inte vara genomförbara. Antalet flygbaser kommer att vara begränsat vilket innebär att hela flygsystemet kommer att vara mycket sårbart. Risken är stor att det kan slås ut redan med en begränsad insats av flyg eller ballistiska robotar.

Modellen med arsenalförvaring är mycket sårbar för tidiga insatser med robotar, flyg och sabotageförband. Logistikorganisationen i övrigt är också uppbyggd på ett sätt där det saknas mellanled som kan säkerställa flödet av förnödenheter, ammunition, reservdelar etc från centrala förråd till de stridande förbanden. Det innebär att förbanden efter en första insats riskerar att stå utan förnödenheter under lång tid.

Som det framgår av tidigare resonemang har Gotland en avgörande såväl strategisk som operativ betydelse vid en eventuell militär konflikt eller allvarlig kris i Östersjöområdet.

Frånvaron av kvalificerade luftvärns- och markstridsförband samt svårigheterna att snabbt föra dit förstärkningar innebär att ön kan utgöra ett förstahandsmål för alla inblandade.

Sammantaget innebär detta att förmågan att möta även ett begränsat angrepp mot Sverige är liten, förutsatt att angreppet inte konstrueras – av oss – för att passa mot den förmåga vi har. Dessutom är möjligheterna mycket små att försvara sådana delar av vårt territorium som har stort värde för alla parter vid en eventuell konflikt, och därmed vara en anledning till att Sverige angrips tidigt.

Inriktningen i solidaritetsförklaringen anger att Sverige ska kunna ge som ta emot militär hjälp. Ska det vara realistiska optioner förutsätter det omfattande förberedelser. Förmågan att ge hjälp grundar sig på hur de svenska förbanden är utformade, deras tillgänglighet och deras förmåga att samverka med utländska enheter, förutom avvägningen mellan att ha förband kvar i Sverige kontra att skicka dem utomlands.

Förmågan att ta emot hjälp bygger på att det finns en organisation och infrastruktur som kan hantera detta. I Insatsorganisation 2014 saknas båda, i det fall det skulle röra sig om större utländska enheter som ska baseras och genomföra verksamhet i Sverige. En allvarlig brist är avsaknaden av en organisation som förberett de utländska förbandens gruppering, samverkan med svenska förband och staber, samt nödvändiga samordningen med det civila samhället. Det senare gäller exempelvis förnödenhetsförsörjning, sjukvård, polisiär verksamhet mm. Lika allvarlig är bristen på svensk luftvärnsförmåga för att skydda deras ankomst, förflytningar, basering/gruppering och verksamhet. Skulle det röra sig om flygförband är det begränsade antalet militära flygbaser, och deras begränsade storlek, ett allvarligt hinder för att ta emot utländskt stöd, speciellt i en situation där det inte råder krig och insatsen utfördes i ett krigsavhållande syfte. I ett sådant läge är det osannolikt att Försvarsmakten kan rekvidrera t ex Arlanda eller Landvetter för militära ändamål. Även om det skulle vara möjligt, måste även då ett stort antal åtgärder vara förberedda lång tid innan, under månader eller år.

Att Försvarsmakten till delar är uppbyggd enligt ett modulsystem ger goda möjligheter att bidra till solidaritetsaktioner när gott om tid står till förfogande. Skulle det röra sig om insatser med kort varsel, veckor till någon eller några månader, är dock risken uppenbar att förbanden inte kommer vara tillräckligt samövade ifall de skulle behöva genomföra strid. Samma problem gäller vid nationella insatser, det vill säga vid försvar av svenskt territorium. Förbanden kommer inte att vara samövade vid ett snabbt uppväxande hot, än mindre vid ett överraskande angrepp. Förmågan till samverkan med utländska förband är en direkt funktion av samövningar i fred. Ska ambitionen i solidaritetsförklaringen nås krävs det avsevärt mer av sådana samövningar, nationellt som internationellt, och med större förband, än vad som genomförs i dag.

10.4 Personalförsörjningssystemet

En av de avgörande förändringarna under senare år är beslutet att lägga värnplikten vilande och ominriktat personalförsörjningssystemet till att anställa frivilliga soldater, antingen på heltid – så kallade kontinuerligt tjänstgörande, eller på deltid – så kallade tidvis tjänstgörande. Alla soldater och befäl ska vara beredda att tjänstgöra såväl i Sverige som utomlands. I den framtida strukturen ska personalen fördelas i stort enligt följande:

Kategori	Antal
Officerare och specialistofficerare	8 800 (3 900 +4 900) ⁸

Reservofficerare	2 500
Civilt anställda	5 700 ⁹
Fast anställda gruppbefäl, soldater, sjömän	6 900
Kontrakterade gruppbefäl, soldater, sjömän	9 200
Hemvärnssoldater	22 000
Summa	27 000 i kvalificerade förband 22 000 i hemvärdnet

Det nya personalförsörjningssystemet med frivilligt rekryterade soldater och sjömän är infört men inte genomfört. Nuvarande planering är inriktad på att förbanden ska vara uppfyllda till år 2019, i vissa fall 2023. För närvarande fylls de befattningar där det saknas fastanställda soldater upp med värnpliktig personal utbildad tidigare, vilkas kunskaper efterhand blir inaktuella och dessutom förtvinar. Då det inte går att kalla in dessa värnpliktiga för övningar innebär det att förbanden inte kan samövas, och inte heller kan befälen ges möjligheter att öva sig i sina befattningar eller ges den truppföringsförmåga som krävs för att fungera i krig.

De nuvarande kalkylerna avseende kostnaderna för utbildning och det personella vidmakthållandet av förbanden, bygger på att de fast anställda soldaterna ska stanna i tjänst sex till åtta år. De tidvis tjänstgörande ska ges ca 10-12 månaders utbildning för att därefter återgå till civila verksamheter, dock med skyldighet att under kontraktstiden, sex till åtta år, genomföra repetitionsövningar och något eller några internationella uppdrag. De ska också kunna kallas in för att lösa nationella uppgifter i händelse av kriser eller krig. Kompetensmässigt skulle det i stort innebära att de 6 900 fast anställda, kontinuerligt tjänstgörande soldaterna kommer att vara dugligare än de soldater som värnpliktssystemet producerade, medan de 9 200 tidvis tjänstgörande kommer att ha ungefär samma utbildning och förmåga som de tidigare värnpliktiga.

Avgörande för att systemet ska fungera och kostnaderna ska bli de planerade är att det löpande sker en tillräcklig rekrytering och att soldaterna väljer att stanna hela kontraktstiden. För närvarande råder där stora osäkerheter. Tendensen är att det föreligger svårigheter att rekrytera tidvis tjänstgörande soldater och att de kontinuerligt tjänstgörande slutar tidigare än förutsatt. Likaså verkar det föreligga problem med att rekrytera personal till Hemvärdnet. Sannolikheten är därför stor för att Försvarsmakten kommer att behöva införa ytterligare incitament för att såväl rekrytera som för att få personalen att stanna. Genom att avgångarna är större än planerat krävs dessutom att fler utbildas, vilket kommer att kräva ytterligare resurser.

Det finns också tydliga indikationer på att officersrekryteringen har svårt att nå målen både vad avser kvantitet som kvalitet. Detta är i grunden än mer oroande än de problem som är förknippade med rekryteringen av soldater. Utan dugliga officerare kommer det att saknas förutsättningar för att såväl utbilda som att använda förbanden.

I personalförsörjningssystemet är det inte inbyggt några reserver eller speciella åtgärder, t ex obligatorisk krigsplacering av f d soldater, som skulle medge en ”snabb” (inom några år) utökning av Försvarsmakten om det säkerhetspolitiska läget skulle förändras.

De sociala aspekterna av yrket, stolthet över organisationen man tillhör, stark sammanhållning inom förbanden, stöd för dem som skadats i tjänsten, stöd till familjer där

anhöriga utsätts för livsfara eller i värsta fall skadas eller dör är alla förutsättningar för en fungerande militär organisation. Det finns ingen annan del av samhället där de anställda på statsmakternas, folkets, uppdrag förväntas riskera liv och hälsa som en del av sin yrkesutövning. Denna aspekt på personaltjänsten är eftersatt och tillåts bara i liten omfattning påverka organisations utveckling, chefers roll och rutiner i övrigt.

SLUTSATSER 10. Läget i Försvarsmakten

Försvarsmaktens operativa förmåga har stora brister där framförallt luftvärnsfunktionen, markstridsförbandens anfallsförmåga och chefernas bristande övning i att föra förband framstår som allvarligast. Därutöver är logistiksystemet, och flygbassystemet mycket sårbara.

Antalet förband är otillräckligt för att skydda sådana områden som skulle kunna vara mål för en angripare, även vid ett begränsat anfall, och där den egentliga konflikten utspelar sig utanför Sveriges gränser. Möjligheterna att ta emot främmande hjälp och att samverka med utländska stridskrafter, i Sverige eller i närområdet, är otillräckliga.

Den planerade finansieringen av Försvarsmakten är otillräcklig för att genomföra den struktur som beslutats, än mindre räcker de avdelade medlen till att genomföra de åtgärder som skulle krävas för att organisationen skulle kunna verka effektivt vid en väpnad konflikt. Ekonomiskt utrymme för nödvändiga åtgärder bör skapas genom såväl rationaliseringar som tillskott av medel.

En långvarig brist på långsiktighet har lett till en rad dyra åtgärder utan ökad effekt. En ökad tydlighet i det politiska uppdraget är viktig för ökad effektivitet.

Personalförsörjningen, både vad avser officerare, soldater och sjömän, utgör ett problem som inte kan lämnas utan åtgärder. Det gäller rekryteringen, men framför allt förmågan att långsiktigt behålla personal. Bristen på kvalificerade övningar har lett till att officerarnas kompetens kraftigt urholkats när det gäller att föra förband fält.

Frånvaron av kvalificerade förband på Gotland, med öns såväl strategiska som operativa betydelse, är sannolikt den enskilt viktigaste faktorn som kan leda till att vi tidigt dras in i en eventuell konflikt i närområdet. Likaså har Gotland en avgörande betydelse för vår avsikt att solidariskt bidra till krishantering i östersjöområdet.

11. Försvarsmaktens inriktning – överväganden och förslag

Med den grund som är lagd genom olika resonemang och slutsatser, kan arbetsgruppen nu fullfölja det rikstingsuppdrag vi arbetat utifrån, nämligen hur Kristdemokraternas försvarspolitik kan revideras för att mer konkret och hur Försvarsmakten behöver dimensioneras för att kunna försvara Sverige som nation. Den nedanstående inriktningen för Försvarsmaktens fortsatta utveckling avser en tioårsperiod.

11.1 Inriktning av operativ förmåga

Försvarsmaktens förmåga är alltid en funktion av en angriparens styrka, geografi, händelseutvecklingen i och utanför Sverige samt vänligt sinnade länders vilja och förmåga att understödja oss. Operativa krav kan därför bara anges som övergripande mål vilka med nödvändighet kommer att behöva anpassas till den situation som råder vid en eventuell kris eller konflikt. De utgör dock en nödvändig komponent för försvarsplanering och organisationsutveckling.

Landets stora yta och lilla befolkning innebär att det aldrig kommer att vara möjligt att ha tillräckliga stridskrafter gripbara i alla delar av landet för att tidigt kunna hejda en angripare. Sverige kommer heller aldrig kunna skapa en egen förmåga att för längre tid, ensamt, stå emot ett stort upplagt angrepp.

De grundläggande principerna för försvarets förmåga och agerande vid kriser och krig

måste därför vara att tidigt med kvalificerade förband kunna möta en angräpare i de mest prioriterade delarna av landet. I första hand ska försvaret vara så starkt och trovärdigt att det utgör en tröskel som är tillräckligt hög för att en angräpare inte kan ta sig över den utan en betydande resursinsats eller förluster. Försvaret ska verka avskräckande. Om en angräpare ändå väljer att angripa oss och lyckas ta stöddepunkter eller brohuvuden på vårt territorium, ska vi ha förmåga att ta tillbaka dem genom motanfall. Därför krävs att våra stridskrafter, på kort tid, kan kraftsamlas för att kunna återta vitala områden. Då det är omöjligt att till alla delar förutse en motståndares agerande och syften krävs också förmåga att extremt snabbt kunna sätta in kvalificerade förband och vapensystem i oväntade riktningar för att efterhand kunna samla fler stridskrafter till det hotade området. Vid en ogynnsam händelseutveckling, eller om en angräpare redan inledningsvis avdelar mycket stora resurser för ett angrepp mot Sverige, måste det vara möjligt att under längre tid skydda sådana delar av landet som medger mottagande av utländsk hjälp.

Då en eventuell konflikt i vårt närområde med största sannolikhet alltid kommer beröra flera av våra grannar är det viktigt att det finns en utvecklad förmåga att samverka och genomföra militära operationer tillsammans med dessa. Det innebär bl a att ledningssystem och infrastruktur måste vara anpassad till att såväl ge som ta emot hjälp och att övningar genomförs hur det ska gå till.

Sveriges strävan att bidra till internationell säkerhet och stabilitet genom att delta i olika typer av fredsbevarande operationer påverkar Försvarmaktens utformning. Genom att de uppgifter som ska lösas och de platser som kan bli aktuella är utomordentligt svåra att förutse bör Försvarmakten här ges kvantitativa mål som ska kunna uppfyllas. Arbetsgruppen förslår att Försvarmakten ska ha förmågan att med kort varsel kunna skicka ut en bataljonsstridsgrupp, ca 1000 personer, en halv flygdivision, ca 8 stridsflygplan och två stridfartyg. Igångsatta operationer ska kunna vidmakthållas under längre tid genom att nya förband efterhand organiseras för att avlösa tidigt insatta enheter. Härutöver ska insatser kunna genomföras med specialiserade resurser som t ex transportflyg, sjukvårdsresurser och enheter för informations- och underrättelseinhämtning. Sammantaget ska i storleksordningen 1 000 personer ständigt kunna var insatta utomlands över tiden.

Insatsorganisation var ursprungligen tänkt att vara färdig 2014. På grund av olika orsaker, dels bristande anslag dels svårighet att uppfylla personalmålen, är tidpunkten framflyttad till 2019. Bristande finansiering gör dock att även den tidpunkten kan ifrågasättas. Det skulle leda till oöverskådliga konsekvenser att nu frångå den liggande planeringen varför IO14 bör ligga till grund för vidare utveckling. Därmed har två problem uppstått. För det första bör det vidtas åtgärder så att den planerade organisationen kan införas och kompletteras så att den blir operationsduglig – användbar i krig. Samtidigt måste den anpassas till den nya omvärld som börjar växa fram sedan försvarsbeslutet 2009. Något som hade varit möjligt att påbörja 2015, om organisationen hade varit införd som tänkt. Nu måste dessa två processer ske samtidigt.

För att undanröja de mest akuta bristerna inbyggda i IO14 och för att påbörja en anpassning till de krav vi kan se framför oss på 2020-talet anser arbetsgruppen att nedanstående specifika åtgärder bör vidtas. Flera kan genomföras tämligen snabbt, på något eller några år, andra – som t ex att införa ett långräckviddigt luftvärnssystem – kan ta fem år eller mer. Här förutsätts att sådana åtgärder som redan ligger i planerna, t ex anskaffning av korträckviddigt luftvärn för närskydd av markstridskrafterna, renovering av ett mindre antal stridsvagnar, anskaffning av jaktrobotar till JAS Gripen mm genomförs.

11.2 Markstridskrafterna

I och med att det nationella försvaret åter blivit en huvuduppgift för Försvarsmakten bör principen med ett modulbaserat system där förbanden sätts ihop efter behov – med allt vad det innebär med samträningsbehov, bristande personkännedom och risken att olika funktioner inte är anpassade till varandra – överges. Istället bör förbanden organiseras så att de är omedelbart användbara, där alla nödvändiga system ingår i förbandet från början och därmed också regelmässigt övar tillsammans. Skulle det vid internationella uppgifter vara så att alla funktioner inte är nödvändiga så tas de helt enkelt inte med. Denna princip bör definitivt gälla på bataljonsnivå och övervägas på brigadnivån, där den dock i det senare fallet kan behöva modifieras i brist på funktionsförband och de stora geografiska avstånd som kan bli aktuella. I detta sammanhang bör det upprättas en tredje brigadstab. Därmed skulle förbanden i Boden, Skövde och på Revingehed enklare kunna övas i brigads ram och ledningen av förbandsproduktion och försvarsförberedelser förenklas. Samtidigt skulle ansvarsförhållandena förtydligas. Att brigaderna de närmaste åren inte skulle vara fulltaliga spelar i sammanhanget mindre roll – kvaliteten i verksamheten skulle förbättras och sannolikt också rationaliseras.

Frågan om allsidigt sammansatta förband hänger även ihop med den i grunden allvarligaste bristen av alla, officerskårens kraftigt urholkade förmåga att föra förband i fält. Den bristande förmågan återfinns redan på kompaninivå och är akut på bataljons- och brigadnivåerna. Förutom att än tydligare prioritera förbandsverksamheten och övningar med förband krävs här sannolikt strukturella förändringar som ökar tillgängligheten av fulltaliga förband. Här finns flera vägar att gå: öka andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater på bekostnad av de tidvis tjänstgörande, kalla in de tidvis tjänstgörande oftare på bekostnad av deras möjligheter att delta i internationella operationer, skapa speciella ”övningsförband” kopplade till Försvarsmaktens skolor. Här kan ett utökat nordiskt samarbete också spela en betydelsefull roll. Sannolikt kommer det behövas en kombination av alla dessa åtgärder.

De i IO14 planerade markstridsförbandens bristande anfallsförmåga är oacceptabel. Den grundar sig främst på bristen på bromateriel och splitterskyddat indirekt understöd (förutom officerarnas kompetens). Detta måste åtgärdas. Även med tillförsel av denna materiel kommer fortfarande i storleksordningen halva armén sakna förmåga att genomföra anfall i brist på eldunderstöd i form av stridsvagnar, stridsfordon och artilleri.

För att öka arméns anfallsförmåga, och volym, bör därför den tyngre materiel som är förrädsställd som en materielreserv – för i storleksordningen fyra mekaniserade bataljoner – förbandsorganiseras. Det bör ske i form av uppsättandet av kaderförband, som innebär att förbandet bemannas med en liten andel aktivt befäl i fredstid och där övrig personal bara kallas in för uppgifter som hänger samman med nationellt försvar. Dessa förband inordnas i de ovan föreslagna tre brigadstrukturerna.

En mekaniserad, avsevärt förstärkt, bataljonsstridsgrupp organiseras och utgångsgrupperas på Gotland. Här bör speciella åtgärder behöva vidtas för att, så långt möjligt, bemanna den med lokalrekryterad personal. Även med ovan föreslagna förstärkningar av markstridskrafterna kommer det att saknas en komponent för att på marken snabbt möta en angripare i oväntade riktningar. Den tidigare planerade helikoptertransporterade infanteribataljonen bör därför återläggas i planerna. En speciell stridsgrupp av brigadstorlek bör organiseras för skyddet av Stockholmsområdet.

Frågan om långräckviddigt luftvärn tas upp under flygstridskrafterna.

11.3 Sjöstridskrafterna

Frånvaron av ett kvalificerat luftvärnsrobotsystem på våra stridfartyg begränsar kraftigt deras förmåga att lösa flera uppgifter, bl a skulle de inte kunna eskortera transporter till sjöss i en situation där det föreligger ett lufthot.

Det lilla antalet fartyg skapar ett operativt problem genom att vi skulle tvingas att välja att basera i praktiken hela flottan på antingen Västkusten – för att skydda importsjöfart mot bl a ett eventuellt ubåtshot, eller i Östersjön – för att bidra till att skydda fastlandet och Gotland. Antalet stridsfartyg bör därför utökas till en nivå där det är möjligt för flottan att verka på Väst- och Ostkusten samtidigt. Förmågan att hantera ett ubåtshot är speciellt viktig då det kan vara aktuellt även i situationer då det inte föreligger en öppen konflikt. Ubåtsinsatser kan genomföras anonymt i en krissituation för att t ex utöva påtryckningar.

För att kunna utnyttja fartygsförbandens rörlighet är det viktigt att de har möjligheter att snabbt ombasera från en kuststräcka till en annan. Den nu planerade basorganisationen innebär där stora begränsningar. Den bör utvecklas.

Flottans fartyg (och flygförbanden) ska vara bemannade med kontinuerligt tjänstgörande personal för att kunna upprätthålla en hög beredskap, vilket är logiskt både ur ekonomiska som operativa skäl. Det är måttligt personalkrävande system men kan utveckla hög effekt, speciellt i ett inledande skede av en eventuell konflikt. De har en ”hög profil” – synlighet – med vilken vi, i en krissituation, kan markera att vi både kan och vill hävda vår suveränitet. Den nuvarande ordningen med att en stor del av förbandens personal har ”dubbelbefattningar” på andra platser i försvarsmakten påverkar såväl förbandens beredskap som möjligheterna att öva på ett negativt sätt. Här bör det vidtas åtgärder så att fartygsförbanden ges en bättre bemanningssituation.

11.4 Luftstridskrafterna

Kännetecknande för flygstridskrafterna är deras förmåga att under kort tid kunna utveckla hög effekt mot främst luft- och sjömål och deras mycket stora rörlighet. För att uppnå detta krävs fungerande flygbaser. Baser är dock sårbara och hotas av flera typer av stridsmedel, flyganfall, robotanfall och sabotage. För att skapa ett rimligt skydd mot dessa hot krävs kvalificerade långräckviddiga luftvärnssystem, möjligheten att sprida flygplanen på många baser och ett väl fungerande skydd på marken. Finns inte samtliga dessa komponenter är risken stor att flygplanen aldrig kommer till verkan – de blir utslagna på marken.

Långräckviddiga luftvärnssystem för att skydda större områden (det kan vara flygbaser, flottans basområden, befolkningscentra och vital infrastruktur) saknas i den planerade strukturen. Av alla enskilda brister i IO14 är denna den sannolikt allvarligaste. Dessa långräckviddiga system bör ingå som en del i flygstridskrafterna då deras insats skulle vara mycket nära knuten till flygförbandens verksamhet. Fyra kvalificerade eldenheter bör ge möjlighet att skydda Övre Norrland, Mälardalen, södra Sverige och Gotland samtidigt.¹⁰

Det nuvarande antalet basförband tillåter bara att ett begränsat antal flygbaser kan betjänas. Det försvårar bl a utnyttjandet av civila flygplatser som reservbaser. Speciellt problematisk vore situationen om flygstridskrafterna skulle behöva kraftsamlas till östra Mellansverige eller Norrland. Basorganisationen bör förstärkas.

Det begränsade antalet radarspanings/stridsledningsflygplan, två stycken, gör det omöjligt att bedriva en kontinuerlig kvalificerad övervakning av Östersjön. Den förmågan bör utökas. Här kan olika tekniska lösningar vara tänkbara: Bristen på en bred palett av vapen för att bekämpa markmål gör att flygstridskrafterna bara i begränsad utsträckning kommer att ha förmåga att bekämpa markmål. Detta måste ses som speciellt allvarigt med hänsyn till den

lilla volymen egna markstridsförband, de kan inte vara överallt. Flygstrids-krafterna bör därför bli tillföras långräckviddiga precisionsvapen för markmålsbekämpning.

En avgörande svaghet under Kalla kriget var svårigheten att tidigt kunna möta oväntade händelseutvecklingar på marken. Sveriges stora yta har alltid inneburit att det funnits luckor, med svagt försvarade områden, som en angräpare kan utnyttja. IO14 med sin mycket begränsade numerär accentuerar detta problem, speciellt i ljuset av en eventuell angräpares starkt ökade rörlighet på marken, över havet och genom luften. Ett mycket effektivt medel för att möta sådana händelseutvecklingar, tidigt påföra en angräpare förluster, fördröja hans framträngande och skapa tid för att kraftsamla markstridsförband till det hotade området är stridhelikoptrar. Dessa kan mycket snabbt förflytta sig till i stort sett vilken del som helst av Sverige och utveckla mycket hög effekt under kort tid. Systemet skulle dessutom passa mycket väl in i en tämligen personalsvag men högteknologisk organisation i ett land med Sveriges geografiska utsträckning. Det skulle också kunna utgöra en mycket mångsidig och användbar komponent vid olika typer av fredsoperationer. Införande av stridhelikoptrar i organisationen bör övervägas. Transportflygsresurserna utgör en viktig del såväl vid kraftsamling och försörjning av stridskrafterna, i det nationella försvaret, som i internationella insatser. Ju färre förband vi disponerar, desto viktigare blir det att kunna genomföra strategiska och operativa omgrupperingar snabbt. Transportflygresurserna bör långsiktigt vidmakthållas.

11.5 Hemvärn

Hemvärnet fyller flera viktiga funktioner när det gäller Sveriges säkerhet. I en kris eller krigssituation är det den del av Försvarsmakten som finns över ytan och bevakar samt skyddar väsentliga militära och civila objekt. Därmed minskar möjligheterna för en angräpare att med mycket begränsade insatser åstadkomma stor skada. Risken för "anonyma" sabotageinsatser för att störa vitala samhällsfunktioner i en krissituation begränsas också. Hemvärnspersonalens höga beredskap utgör här en viktig faktor för att man ska kunna lösa sina uppgifter.

Hemvärnets roll att bidra till Försvarsmaktens folkliga förankring är viktig och får inte underskattas. Förmågan till insatser för att stödja samhället vid katastrofer eller andra påfrestningar är här väsentlig och bör utvecklas.

Den pågående utvecklingen mot att Hemvärnet ska kunna lösa mer kvalificerade uppgifter, i såväl fred som krig, bör fortsätta. Speciellt viktigt framstår det att utforma delar av Hemvärnet så att det skulle kunna utgöra basen i ett system avsett att underlätta mottagning av utländska stridskrafter i Sverige. Hemvärnets tydliga knytning till vissa geografiska regioner utgör där en stor fördel.

11.6 Frivilligorganisationerna

Under Kalla kriget utgjorde frivilligorganisationerna en mycket viktig komponent i totalförsvaret genom att tillföra förmågor som inte fanns i den reguljära organisationen, frigöra personal för andra uppgifter, bedriva utbildning för att stärka samhällets krisberedskap och bidra till folkförankringen av såväl det militära som civila försvarets olika komponenter. Alla dessa uppgifter är viktiga även i dag.

Vissa uppgifter har dessutom ökat i betydelse och andra har tillkommit. Den radikala minskningen av Försvarsmaktens numerär och övergången till enbart frivillig rekrytering, har lett till att medborgarnas kunskap om Försvarsmakten och dess verksamhet minskat drastiskt – folkförankringen håller till stora delar på att gå förlorad. Frivilligorganisationerna kan här

spela en stor roll genom att sprida kunskap om Försvarsmakten, men även om samhällets civila krisberedskapsfunktioner, samt ge människor möjligheter att engagera sig i olika verksamheter som stärker samhällets säkerhet.

Ett skäl till att Försvarsmakten har svårigheter att rekrytera tillräckligt med personal är sannolikt att kunskapen om vad det innebär att tjänstgöra i Försvarsmakten är mycket begränsad bland yngre människor. Frivilligorganisationerna skulle här kunna spela en stor roll genom att på stor bredd erbjuda olika typer av kortare militärt anknutna kurser till målgrupper som kan utgöra en bas för Försvarsmaktens rekrytering. Traditionen och kompetensen finns, den bör tillvaratas och utvecklas.

Att mycket av frivilligorganisationernas arbete bygger på ideella insatser ger dem en styrka som bör vägas in i bedömningen av deras värde för samhället.

11.7 Ledning

Det finns skäl att se över såväl den fredstida ledningsstrukturen som ledning vid kris och krig. Det extrema omvandlingstryck som legat på Försvarsmakten under de senaste 20 åren har lett till en mycket starkt centraliserad ledning. Det har bl a inneburit att lokala chefers handlingsfrihet att anpassa verksamheten till hos dem rådande förhållanden beskurits på ett negativt sätt. Det har vidare inneburit att förbandschefer ständigt måste föra dialoger med ett flertal olika chefer på central nivå. Det tar mycket kraft och tid och sker på bekostnad av förbandschefernas huvuduppgift: att skapa användbara förband. Målsättningen att ”Staberna skall vara truppens tjänare”, d v s arbeta och vara organiserade på ett sätt så att de i första hand underlättar arbetet på förbanden, är långt ifrån uppfyllt.

Försvarsmakten bör därför se över Högkvarterets organisation med inriktningen att förbandscheferna i huvudsak bara har en chef – med nödvändiga mandat – att vända sig till när det gäller ekonomi, utbildningsinriktning, förbandsutveckling och personal. I praktiken innebär det sannolikt att inspektörernas roll och inflytande bör stärkas.

Att improvisera fram en fungerande ledning i en krissituation är sällan möjligt. Önskan om flexibilitet när det gäller förbandssammansättning står där i ett klart motsatsförhållande till effektiv ledning. Det finns därför skäl att återskapa en fast indelning av fältförbanden, på såväl bataljonsnivå som brigadnivå. Med den utökning av organisationen, med bl a kaderorganisering av de förband som i dag utgör en materielreserv (som föreslås i avsnittet *Markstridskrafter*) vore det naturligt att tillskapa ytterligare brigadledning för att därmed få den funktionen i varje garnison som sätter upp huvuddelen av de förband som bör ingå i en brigad. Förutom att det därmed skapas goda förutsättningar att leda förbanden i strid, skulle detta också leda till en effektivare övningsverksamhet och ge mer stadga åt den nu påbörjade nationella försvarsplaneringen. Det skulle slutligen innebära att delar av den planering som i dag sker i Högkvarteret skulle kunna ske på lokal nivå.

För sjö- och flygstridskrafterna är problemen inte lika uttalade beroende på att de till stor del bör ledas centralt även vid kriser eller i krig. Även där bör dock strävan vara att lokala chefer kan få ett större inflytande över den fredstida verksamheten.

Militärregionerna kommer att spela en viktig roll när det gäller att samordna civil och militär verksamhet. De kommer att spela en avgörande roll när det gäller att leda Hemvärnet. De regionala staberna med territoriellt ansvar och nära kontakter med civila myndigheter är den ledningsorganisation som bäst skulle lämpa sig för att förbereda och stödja basering av utländska stridskrafter i Sverige. De bör därför få denna uppgift och ges den kompetens som behövs.

11.8 Logistik

Logistikorganisationens nuvarande inriktning mot att underhållsförbanden främst är utformade för att ingå i ett mindre antal ”bataljonsstridsgrupper” gör att uthålligheten är mycket begränsad vid uppgifter kopplade till nationellt försvar – när alla bataljoner måste kunna verka samtidigt. Vid markstridskrafterna saknas en brigadunderhållsnivå för att kontinuerligt återfylla de stridande förbanden. Samma förhållande gäller även för marin- och flygstridskrafterna. ”Brigadunderhållsnivån” måste återskapas och bataljonerna ges organiskt ingående underhållskomponenter.

Systemet med en långt gången ”arsenalsförvaring” av utrustning och förnödenheter är mycket sårbar för sabotage eller vid ett överraskande anfall. Likaså innebär den att det skulle ta lång tid att sätta förbanden på krigsfot. Med nuvarande ordning är förbandschefernas kunskap om tillgängligheten av förbandens materiel och dess status ytterst begränsad. Det kan bli en ledande till felaktiga beslut av hur och när förbanden kan sättas in vid en hastigt uppblossande kris. Sammantaget leder det till slutsatsen att förbandscheferna bör ges ett större ansvar för förbandens materiel såväl vad gäller tillgänglighet, status som förrädsställning. Detta skulle också leda till att sårbarheten kunde minskas. Även utbildningsarbetet skulle underlättas genom att materielen var lättare tillgänglig.

Teknikutvecklingen, framförallt när det gäller informationsteknologi, innebär att olika vapensystems effekt är starkt beroende av bl a kontinuerliga uppdateringar och modifieringar av olika mjukvaror. Detta måste även kunna ske under pågående insatser, nationellt och internationellt, beroende på hur motståndarna uppträder, hur deras och våra vapensystem fungerar och hur motmedelsmiljön ser ut. En av konsekvenserna av detta är att det kommer att krävas en kontinuerlig samverkan på förbandsnivå mellan tillverkare, mjukvaruspecialister och användare. Annan modern teknologi som exempelvis 3D-tryckning – möjligheterna att tillverka många olika reservdelar till fordon, vapen och annan utrustning även i fält – innebär att kopplingen mellan förbanden och ursprungsleverantörerna bör stärkas.

Den nu pågående omfördelningen, där stora delar av Försvarsmaktens underhållsorganisation ska överföras till Försvarets Materielverk, kan därför till delar ifrågasättas. Arbetsgruppen föreslår därför att det snarast genomförs en ny utredning avseende Försvarsmaktens logistik där inriktningen bör vara att logistikorganisationen i första hand ska inriktas mot att säkerställa behoven kopplade till nationellt försvar.

11.9 Framtida utveckling

En organisation är aldrig färdig. Teknikutveckling ger nya möjligheter; förmåga och uppträdande hos presumtiva motståndare och allierade förändras. Det innebär att man redan tidigt måste se till hur Försvarsmakten kan förändras för att möta nya utmaningar. Förutom att skapa den organisation som skisserats ovan, för att möta dagens och till del morgondagens hot, bör redan nu följande nya områden studeras och prövas:

- att öka nyttjandet av långräckviddiga precisionsbekämpningssystem,
- att ersätta eller komplettera olika typer av bemannade farkoster, stridsfordon, fartyg och flygplan med obemannade system,
- att avsevärt öka förmågan att agera inom informationsteknologiområdet, såväl för att skydda egna system som för att påverka en motståndares system,
- att se över hur personalintensiva system kan ersättas med avancerad teknologi.

Försvarsmakten bör ha förmågan att tidigt kunna möta begränsade angrepp i de mest prioriterade delarna av landet, samt efter att stridskrafterna kraftsamlats kunna återta vitala områden i minst en riktning. Vid en ogynnsam händelseutveckling bör Försvarsmakten under längre tid kunna försvåra en angriparens operationer för att därmed skapa förutsättningar för utländskt stöd. Hög operativ förlighet och anfällsförmåga är avgörande faktorer vid lösande av alla uppgifter.

Markstridsförbanden, förutom enheterna på Gotland, bör organiseras i tre brigader samt en särskild styrka för att skydda Stockholmsområdet. Det bör bli så genom att tre kaderbataljoner organiseras ur den materielreserv som finns och där respektive garnison i Boden, Skövde och Revinge tillförs en vardera. Därutöver krävs kompletteringar av artilleri-, luftvärns-, ingenjör och underhållsfunktionerna. Alla manöverbataljoner i brigaderna ska ges en fast organisation med ingående komponenter som möjliggör att de kan lösa självständiga uppgifter under kortare tid. Vid varje brigad ska en stridande bataljon bestå av kontinuerligt tjänstgörande soldater. Samma förhållande, med ca en tredjedel av personalen ständigt tillgänglig, ska råda vid de olika stödfunktionerna. Detta är avgörande för att kunna genomföra kvalificerad övningsverksamhet. Övriga delar kaderorganiserar. På Gotland organiseras en förstärkt bataljonsstridgrupp som är speciellt anpassad för ön.

Sjöstridskrafterna bör utvecklas mot tre sjöstridsflottiljer för att säkerställa förmågan att samtidigt genomföra två företag i Östersjön och ett på Västkusten. Detta kräver att antalet korvetter utökas och att minröjnings- och baskapaciteten förstärks. Stridsfartygen måste ges tillräcklig luftvärnsförmåga för att kunna lösa bl a eskortuppdrag. Bemanningssystemet måste ses över så att det möjliggör en avsevärt ökad övningsverksamhet. Förmåga att bekämpa sjömål från Gotland bör skapas. Vidare måste utbildningssystemets långsiktiga utveckling säkerställas.

Flygstridskrafterna bör ges förmågan att tidigt kunna luftförsvåra i två geografiska riktningar och att med kort varsel kunna kraftsamlas till norra, mellersta eller södra Sverige. För det krävs att antalet stridsflygplan bibehålls på nuvarande nivå och att baskapaciteten förstärks framförallt i Mellansverige och Norrland. Sveriges stora yta och behovet av att snabbt kunna möta händelseutvecklingar i oväntade riktningar och att kunna ge effektivt stöd till markstridsförbanden talar starkt för att stridshelikoptrar bör införas i organisationen. Vidare bör transportflygkapaciteten säkerställas långsiktigt. Tillgången till ett långräckviddigt, kvalificerat luftvärnsrobotssystem är avgörande för att mark-, sjö- och flygstridskrafterna ska kunna verka i händelse av ett angrepp mot Sverige. Anskaffningen av ett sådant system är den mest angelägna av alla anskaffningsåtgärder som föreslås i rapporten.

Hemvärnet bör fortsatt utvecklas mot att lösa mer kvalificerade bevaknings- och skyddsuppgifter. Det bör också ges rollen att förbereda och skydda mottagande av utländska stridskrafter i Sverige.

Frivilligorganisationerna kan och bör spela en stor och viktig roll både när det gäller att generellt öka samhällets krisberedskap och att bidra till Försvarsmaktens folkförankring och rekrytering. Frivilligorganisationernas potential är underutnyttjad; den bör utnyttjas i avsevärt större utsträckning.

Den nuvarande logistikorganisationen bör ominriktas mot att i första hand stödja nationella försvarsoperationer. Härvid bör förrädsställning av materiel i första hand kopplas till brukarna, och den förbandsanknutna underhållsorganisationen stärkas. I ljuset av dessa faktorer bör den nu pågående överföringen av delar av Försvarsmaktens logistik och materielansvar till Försvarets Materielverk ses över för att bättre svara mot de krav som ställs vid nationella försvarsoperationer.

För att säkerställa Försvarsmaktens förmåga på lång sikt bör redan nu studier och försök med framförallt långräckviddiga precisionsbekämpningssystem och obemannade farkoster för såväl mark-, sjö- som luftstridskrafterna inledas. Särskilda insatser bör göras för att kunna skydda egna system mot informationskrigföring såväl som att kunna påverka en motståndares system.

12. Försvarsmaktens personal

12.1 Personalförsörjning

Den här föreslagna organisationen innebär en förstärkning av personalen i de stridande förbanden och deras omedelbara stödfunktioner. Av dessa skulle ca en tredjedel vara kontinuerligt tjänstgörande och övriga tidvis tjänstgörande, samma proportioner som nu, även om det skulle röra sig om ett större antal. Det eventuellt ökade befälsbehovet bedöms i huvudsak kunna tillgodoses med reservofficerare, sannolikt ryms det också inom nuvarande personalramar. Centrala stabs- och administrativa funktioner behöver ej utökas. Istället ger förslaget den positiva effekten att avsevärt fler av de officerare som har fredsbeftattningar i

staber, vid skolor och andra centrala funktioner samtidigt skulle kunna ges en krigsbefattning i ett stridande förband. Försvarsmaktens totala numerär (inklusive hemvärn) skulle därmed öka från ca 53 700 till ca 65 000 personer. Förhållandet mellan ”bettet och svansen” skulle förbättras radikalt. Sett strikt ur personalsynpunkt skulle en tjugoprocentig utökning av personalen innebära mer än en fördubbling av den operativa effekten.

I dag föreligger det avsevärda problem att rekrytera såväl soldater som befäl. Det kan till och med ifrågasättas om det överhuvudtaget kommer att vara möjligt att fylla upp IO14 som planerat. Speciellt problematiskt är det att rekrytera officerare och tidvis tjänstgörande soldater. Skälen till detta är många. Det råder en allmän okunskap bland svenska ungdomar om Försvarsmakten och dess verksamhet. Få söker anställning i en organisation man inte vet något om. Utvecklingen av Försvarsmakten beskrivs ofta i termer av nedskärningar, ett särintresse som bara önskar mer pengar, bristande förmåga, svårt att ordna bostäder, låga löner etc. Detta kompenseras bara i begränsad utsträckning av positiva beskrivningar av verksamheten utomlands. Det senare bidrar dock sannolikt till att det är relativt enkelt att rekrytera kontinuerligt tjänstgörande soldater som har goda möjligheter att få delta i en utlandsmission. Kvinnor är klart underrepresenterade i Försvarsmakten. Det har bland annat sin förklaring i historiska faktorer som t ex att värnplikten bara omfattade män. Genom att Försvarsmakten nu ska bemannas på frivillig väg och att det inte föreligger några hinder för kvinnor att söka alla typer av befattningar borde speciella ansträngningar göras för att få en jämnare könsfördelning. Förutom att Försvarsmaktens kompetens därmed skulle breddas så skulle det också skapa en bredare rekryteringsbas.

För att säkerställa rekryteringen av tidvis tjänstgörande soldater kommer det sannolikt att krävas flera typer av åtgärder. Det krävs en klar och attraktiv incitamentsstruktur där soldaten/sjömannen efter avslutad kontraktstid får en substantiell ekonomisk utdelning. Det skulle sannolikt påverka såväl rekrytering som viljan att fullgöra kontraktet. En sannolikt starkt återhållande faktor när det gäller att ta anställning som tidvis tjänstgörande soldat/sjöman är att personen ifråga – förutom att genomföra regelbundna repetitionsövningar – förbinder sig att delta i minst en utlandsmission. Detta innebär att han eller hon måste räkna med att vara hemifrån, och borta från sitt civila arbete, under ca åtta månader i ett sträck. Det kan verka avskräckande för någon som just kommit in på arbetsmarknaden, påbörjat högre studier eller överväger att bilda familj. Det ökar sannolikt inte heller en civil arbetsgivares lust att anställa en person som kanske om ett år kommer att vara borta under en längre tid. Mycket talar för att den nuvarande modellen bör förändras.

En väg att gå vore att öka attraktionskraften i att genomföra Grundläggande Militär Utbildning (GMU). Det skulle kunna ske genom att införa en hög utbildningspremie för genomförd utbildning. Därmed skulle rekryteringsunderlaget till alla anställningar i Försvarsmakten (soldat/sjöman, specialistofficer, reservofficer och officer) öka. Kunskapen om Försvarsmakten och dess verksamhet skulle nå fler. Om premien skulle motsvara exempelvis ett bra ”sommarjobb” för en student, skulle en tremånaders GMU antagligen vara ett alternativ för många. Försvarsmaktens investering i ett brett rekryteringsunderlag skulle heller inte behöva gå till spillo om utbildningen knöts till en obligatorisk krigsplacering i Hemvärdet, med krav på att delta i vissa övningar, i de fall (antagligen de flesta) där utbildningen inte ledde till en annan typ av anställning. Därmed skulle också vissa av de rekryteringsproblem som Hemvärdet i dag upplever kunna minimeras.

Ett annat, sannolikt kostnadseffektivare och säkrare, alternativ vore att ersätta de tidvis tjänstgörande soldaterna med avkastningen från de stående, ständigt tjänstgörande, förbanden; d v s krigsplacera tidigare heltidstjänstgörande soldater i de kaderförband som

arbetsgruppens förslag innehåller. Detta förutsätter dock att antalet heltidstjänstgörande soldater utökas något jämfört med i dag. Totalkostnaden torde dock inte öka genom att behovet av att rekrytera och utbilda tidvis tjänstgörande soldater i huvudsak skulle försvinna. Personalen i dessa kaderförband skulle bara kallas in för begränsad övningsverksamhet, de är ju mycket välutbildade i grunden, och i situationer där landet är utsatt för ett militärt hot. De skulle inte ha någon skyldighet att delta i internationella uppdrag.

Arbetsgruppen föreslår vidare, såvida ”avkastningsmodellen” inte införs, att obligatoriet för tidvis tjänstgörande soldater att delta i utlandsmissioner tas bort, och att anställningen bara omfattar skyldigheten att delta i repetitionsövningar. Därmed skulle en faktor som antagligen är starkt rekryteringshämmande falla bort. Med den utökning av såväl kontinuerligt som tidvis tjänstgörande soldater som arbetsgruppen föreslår, bedöms det som fullt genomförbart att snabbt uppkomma utlandsinsatser kan inledas med förband bestående av kontinuerligt tjänstgörande soldater/sjömän – vilka även fortsatt ska ha utlandsskyldighet. Detta kan sedan följas upp med tillfälligt sammansatta förband vilka rekryteras på frivillig grund. Den senare modellen tillämpades utan problem under ca 60 år, fram till år 2010. Samma princip borde tillämpas på reservofficerare då de står inför likartade problem som tidvis tjänstgörande soldater/sjömän.

Potentialen i reservofficerssystemet utnyttjas för närvarande dåligt. Reservofficerens främsta merit, förutom att han eller hon är utbildad för att fylla en viktig funktion i Försvarsmakten, är reservofficerens civila kompetens. Det bör därför ske ett målinriktat arbete med att rekrytera reservofficerare mot befattningar i krigsorganisationen där deras civila kompetens kan nyttjas. I vissa fall, t ex när det avser IT-kompetens, är det till och med sannolikt att reservofficerare som civilt arbetar inom det området har djupare kunskaper än vad Försvarsmakten kan ge aktiva officerare. Dessutom skulle kostnaderna för att ge sådana personer en fast anställning vara extremt höga. Den nuvarande tendensen att se reservofficerarna som en resurs för det dagliga utbildningsarbetet på förbanden är olycklig. Generellt sett är det enklare att utbilda personer mot specifika krigsbefattningar än att göra dem till specialister inom något sakområde och dessutom göra dem till goda utbildare, där de också måste vara väl förtrogna med alla fredsmässiga rutiner och bestämmelser. Reservofficerarna ska inriktas mot att vara chefer eller stabsmedlemmar i krig, helst i befattningar där även deras civila kompetens kan utnyttjas; de ska inte utgöra ett komplement till specialistofficerarna i det fredstida utbildningsarbetet.

Officerarna och specialistofficerarna är kompetensbärarna när det gäller väpnad strid och därmed kärnan i Försvarsmakten. Att säkerställa kvalitativt bra rekrytering av dessa kategorier är därför helt avgörande för Försvarsmaktens förmåga; i grunden viktigare än de vapensystem de är satta att leda.

Sannolikt krävs åtgärder utöver de ovan förslagna för att säkerställa en tillräcklig rekrytering av alla personalkategorier i Försvarsmakten. Det största problemet i detta sammanhang är sannolikt ungdomars bristande kunskap om Försvarsmakten och dess verksamhet. För att råda bot på detta skulle bl a följande åtgärder kunna övervägas: obligatorisk information i alla gymnasieskolor, genomförd av personal ur Försvarsmakten, omfattande kostnadsfri ”sommarlägerverksamhet” i Försvarsmaktens eller frivilligorganisationernas regi, speciella poänggivande orienteringskurser på universitet och högskolor. Eventuellt bör obligatorisk mönstring för alla ungdomar som fyller 18 år övervägas. Hela detta problemkomplex – hur säkerställa en bred rekryteringsbas – bör utredas i särskild ordning.

12.2 Utbildningssystem

Utbildningssystemets yttersta mål är att skapa befäl och soldater med en god förmåga att genomföra väpnad strid. Förutom formell utbildning så kräver det övning, för den enskilde och förbanden.

Utvecklingen när det gäller främst övningsverksamheten har varit starkt negativ sedan mitten på 90-talet. I dag är ingen av de bataljoner som ingår i insatsorganisationen samövad. Antalet övningar där man övat med kompletta bataljons- och brigadförband har under de senaste tio åren varit så litet, i det närmaste obefintligt, att det finns starka skäl att ifrågasätta om officerskåren har förmåga att leda mer omfattande och komplexa stridsoperationer. Förmågan på plutons- och kompaninivå tycks vara godtagbar. Samma förhållanden gäller på motsvarande nivåer för sjö- och flygstridskrafterna.

Ominriktningen av officersutbildningen i en mer akademisk, teoretisk riktning accentuerar problemet. Skolornas tidigare mycket tydliga inriktning mot att lära sig hantera instrumentet, försvarsmaktens förband, har fått en mer allmänorienterad karaktär. Skolsteg som tidigare var inriktade på tillämpning av kunskaper har till stor del tagits bort. Tanken att kompensera detta genom att officerarna i större utsträckning skulle öva med skarpa förband har omöjliggjorts genom att antalet tillgängliga förband har blivit extremt begränsat, och att de fåtaliga förband som finns bara övar i begränsad omfattning och på låg nivå.

Sammantaget finns det tunga skäl att se över officersutbildningen. En tänkbar modell vore att det som i första kan betraktas som allmänorienterade teoretiska studier genomförs inom ramen för det civila universitets- och högskolesystemet, medan de mer yrkesinriktade delarna genomförs i försvarsmaktens regi. Förutom den tydligare målinriktning en sådan modell skulle innebära, skulle det även kunna finnas vissa effektivitetsvinster att göra. Försvarshögskolans plats i ett sådant system måste övervägas. Rekrytering och utbildning av officerare såväl som av soldater och sjömän bör knytas avsevärt närmare de förband där de i framtiden ska tjänstgöra. Det skulle sannolikt underlätta rekrytering och urval samt öka förbandssammanhållningen om de chefer som skulle få personalen till sina förband gavs mer inflytande.

För att säkerställa både officerarnas och soldaternas/sjömännens kompetens krävs generellt sett en ökad övningsverksamhet och att övningar på bataljons- och brigadnivå åter börjar genomföras i betydande omfattning.

12.3 Sociala frågor

Beteckningen kontinuerligt tjänstgörande soldat/sjömän är missvisande när det gäller personens sociala situation. Det är här fråga om en tidvis anställning som kan sträcka sig från några upp till åtta år. Under den perioden kan personen kommenderas till en eller flera halvårslånga utlandstjänstgöringar. Periodvis kan tjänstgöringen också vara förlagd till olika platser i Sverige. Många av soldaterna/sjömännen kommer antagligen att se tjänstgöringen i Försvarsmakten som en avgränsad del av sin yrkeskarriär med tankar om att på sikt skaffa sig andra utbildningar och flytta till andra orter. Lönen kommer sällan att motsvara den som en person väletablerad på den civila arbetsmarknaden kan förvänta sig. Sammantaget innebär detta att Försvarsmakten måste ta på sig ett avsevärt större socialt ansvar för denna kategori av sina anställda än vad som är brukligt för civila arbetsgivare.

Arbetsgruppen föreslår därför att det ska åligga Försvarsmakten att förse de kontinuerligt tjänstgörande soldater och sjömän som så önskar med bostäder av ”studentlägenhetskaraktär” för en rimlig kostnad i förhållande till lönen. Likaså ska Försvarsmakten ha befattningshavare i sina garnisoner vilka kan stödja soldaterna/sjömännen i olika sociala

frågor, en slags ”välfärdsofficerare”. Denna typ av socialt stöd ska även omfatta alla andra kategorier anställda och deras anhöriga vid t ex utlandstjänstgöring.

12.4 Veteranpolitik

Försvarsmakten har bedrivit internationella insatser sedan 1948. Svenska soldater har under lång tid riskerat livet för andra människors fred och frihet och gör det också i dag. Soldaterna gör en viktig insats för Sverige både hemma och utomlands. Dessa människor som är beredda att riskera sitt eget liv och hälsa för att värna någon annans frihet förtjänar samhällets respekt och stöd.

Många av våra soldater har ådragit sig skador och gjort andra uppoffringar i fredens tjänst, men ändå har vi i vårt land varit dåliga på att ta hand om våra veteraner. Detta är ovärdigt.

Kristdemokraterna är positiva till internationella fredsbevarande- och fredsframtvingande internationella insatser och vi anser att vi har ett moraliskt ansvar att bistå våra medmänniskor utomlands. För att vi med gott samvete ska kunna delta i dessa insatser krävs dock att vi på ett bra sätt kan ta hand om våra soldater när de återvänder hem för att avsluta sin tjänstgöring utomlands eller inom Försvarsmakten.

Viktiga symboliska förändringar har redan genomförts. Införandet av Försvarsmaktens medalj till sårade i strid respektive förtjänstmedalj med svärd samt upprättandet av ett veteranmonument vid Sjöhistoriska museet är positiva åtgärder. Den instiftade veterandagen är en möjlighet för svenska folket att oavsett politisk åskådning hylla våra veteraner samt hedra minnet av våra stupade. Det finns dock skäl att genomföra ytterligare åtgärder.

I och med beslutet att låta värnplikten vara vilande och införandet av ett system med soldater, vilka förväntas tjänstgöra i Försvarsmakten endast en viss tid, har det skapats en tämligen unik grupp i samhället. De kommer ha en mycket specifik utbildning vilka de flesta övriga medborgare kommer att ha en diffus uppfattning om. Det är också de som samhället förutsätter ska vara beredda att skydda Sverige, eller andra, med livet som insats. För att kunna rekrytera rätt sorts personer till Försvarsmakten krävs därför speciella åtgärder som säkerställer att dessa människor känner att de har samhällets stöd och att samhället tar ett ansvar för att de ges goda möjligheter till ett civilt liv efter avslutad tjänstgöring i Försvarsmakten. En god veteranpolitik är därför inte bara en fråga som rör de som råkat illa ut, den rör alla som tjänstgjort i Försvarsmakten – och inte minst för att visa att Försvarsmakten är en organisation som tar ansvar för sina anställda.

Det bör därför skapas ett veterancentrum med uppgiften att dels stödja dem, och deras anhöriga, som drabbats av olika problem kopplade till tjänstgöring utomlands, dels att hjälpa försvarsmaktsanställda att efter avslutad tjänstgöring påbörja en civil karriär.

Den nya institutionen för veteranstöd skulle bedriva forskning kring svårigheter som utlandsveteraner ofta drabbas av vid hemkomst från tjänstgöring i krig och krisdrabbade områden. Den skulle dessutom kunna fungera som en samordnare av de frivilliga veteranorganisationernas verksamhet. På så vis blir Sveriges veterancentrum en mötesplats för såväl soldater och anhöriga som frivilliga.

Frivilliga krafter och ideella organisationer bör uppmuntras generellt i samhället så även när det kommer till organisationer som arbetar med veteranstöd. Vi föreslår att detta utökas genom att låta veteranstödsorganisationer som Svenska Soldathemsförbundet, Invidzonen och Fredsbaskrarna omfattas av detsamma. Vi är dessutom övertygade om att ett utökad gåvoskatteavdrag skulle stärka veteranstödet.

För att övergången mellan civil och militär anställning ska ske så smidigt som möjligt ska varje medborgare ha rätt att begära anstånd för och uppehåll i studier för tjänstgöring i

Försvarsmakten. Detsamma gäller den som är yrkesverksam. Tjänstledighet från ordinarie arbete och studier för att utföra militärtjänstgöring i det svenska försvaret borde vara en självklarhet.

Praktiska exempel vittnar dock om annat. Uppsala Universitet avlog en anställningsansökan från en antagen person på juristutbildningen som ville senarelägga sina studier på grund av att han antagits till grundläggande militär utbildning. Universitetet motiverade beslutet med att svensk militärtjänstgöring inte längre är obligatorisk. Beslutet har därefter bekräftats av Överklagandenämnden som den 17 februari 2012 gav lärosätet rätt. En sådan ordning är oacceptabel.

Som nämnts ovan bör Sveriges veterancentrum, genom regional och lokal service ute på förbanden, bistå soldaten med arbetsförmedling vid övergång från det militära till det civila livet. Militärtjänstgöring bör betraktas som meriterande vid rekrytering till offentlig sektor och vid antagning till svenska universitet och högskolor; tjänstgöring i Försvarsmakten bör ge särskilda meritpoäng. Det bör också utredas på vilket sätt som Försvarsmakten eller staten kan erbjuda särskilda finansieringsmöjligheter för studier på olika nivåer efter avslutad militärtjänstgöring. Detta skulle kunna vara en del av den incitamentsstruktur som behandlats tidigare i avsnittet ”Personalförsörjning” ovan.

Försvarsmaktens veterancentrum bör ges i uppdrag att i samråd med svenska veteranstödsorganisationer undersöka möjligheten att införa ett svenskt ”veterankort”. Det ska vara fråga om en ID-handling som ger rabatterade och gemensamt framförhandlade förmåner på en rad varor och tjänster för den som utför eller utfört militär insats och som avslutat sin tjänst som utlandsveteran. I Storbritannien finns redan en motsvarighet till detta i form av ”British veterans recognition card”.

Sammanfattning 12 – Personaltjänstens inriktning

Försvarsmakten är dess personal. Helt avgörande för att skapa en fungerande organisation är att såväl rekrytering, utbildning som omhändertagande efter avslutad tjänstgöring ses som en helhet och utgör Försvarsmaktens högst prioriterade verksamhet. I dag finns påtagliga problem inom samtliga dessa tre områden.

För att skapa en organisation med en inriktning som skisserats i avsnittet ”Försvarsmaktens inriktning” krävs att personalvolymen ökas från cirka 53 000 personer till cirka 65 000 personer, till övervägande del tidvis tjänstgörande soldater. Officerskåren bedöms inte behöva bli större. Därmed skulle förutsättningar skapas för att fördubbla Försvarsmaktens operativa effekt, trots en mycket begränsad ökning av personalvolymen i förhållande till den ökade förmågan.

Det bör skapas en incitamentsstruktur, olika typer av premier, för att säkerställa såväl rekrytering som att redan anställd personal stannar kontraktstiden ut. Genom de strukturella förändringar som föreslås med en ”stående” bataljon vid varje brigad skulle obligatoriet att delta i utlandsmissioner för tidvis tjänstgörande personal kunna slopas, vilket bedöms påverka rekryteringen positivt.

Kopplat till detta bör alternativet med att krigsplacera tidigare ständigt tjänstgörande soldater i kaderförband övervägas. Därmed skulle behovet av tidvis tjänstgörande soldater minska, eventuellt försvinna.

Reservofficerare bör ges en mer framträdande plats i krigsorganisationen. Det för att de ska kunna ges en mer målinriktad utbildning mot vissa befattningar, men framförallt för att Försvarsmakten ska kunna tillgodogöra sig deras civila kompetenser.

För att bredda rekryteringsbasen till Försvarsmakten bör ett arbete omgående påbörjas för att sprida kunskap om Försvarsmakten och dess verksamhet i samhället.

Officerskårens förmåga att leda väpnad strid har kraftigt utarmats under de senaste femton åren. Den skolbundna officersutbildningen har ändrats i en mer teoretisk riktning utan att det kompenseras genom ökad övningsverksamhet vid förbanden. Tvärtom har övningar där officerarna kan omsätta teoretiska kunskaper till praktisk verksamhet i det närmaste upphört, i brist på förband att öva med. Så länge vi har ett system med ett till stora delar hemförlovat försvar kommer detta problem att bestå. Delvis kan det dock kompenseras genom en mer målinriktad officersutbildning syftande till att utveckla

officerens kärnkompetenser: att leda väpnad strid och därmed förknippad verksamhet. Officersutbildningssystemet bör mot denna bakgrund omformas i en riktning där de mer allmänakademiskt inriktade delarna eventuellt genomförs vid civila universitet och högskolor, och där den dedikerade professionsutbildningen genomförs vid skolor ingående i Försvarsmakten. Stråvan på sikt bör vara att sökande till officersutbildning ska ha en civil akademisk examen innan utbildningen inom Försvarsmakten påbörjas, där den senare då helt kan inriktas mot kärnkompetenserna. Försvarshögskolans nuvarande roll kan därmed ifrågasättas. Officersutbildningens inriktning och hemvist bör utredas.

Oaktat officersutbildningssystemets utformning krävs en avsevärt utökad övningsverksamhet för att säkerställa samtliga personalkategoriernas förmåga.

Med den föreslagna inriktningen med tre brigadstrukturer med utökad lokalt ansvar för planering, utbildning och beredskap bör också ansvaret för rekrytering och karriärutveckling av officerare och soldater föras över till lokala chefer. Det skulle skapa incitament för förbanden att säkerställa sin rekrytering, liksom att stärka förbandssammanhållningen och öka förbandens koppling till sin geografiska region.

Införandet av en ny kategori anställda – unga personer som bara tjänstgör en begränsad tid och därefter ska påbörja en civil karriär – ställer ett speciellt ansvar på Försvarsmakten vad avser deras sociala situation, t ex bostäder och stöd att få social service. Försvarsmakten bör därför ges ansvaret för att förse denna kategori av anställda med "soldatbostäder" och också stödja dem i deras kontakter med olika samhällsfunktioner, t ex sjukvården. Här kan sannolikt olika modeller sökas i högskolevärlden och deras arbete med kuratorer, studentbostadsförsörjning etc.

De ökade riskerna förknippade med insatser utomlands och det nya personalförsörjningssystemet grundat på tidsbegränsad frivillighet ställer nya och ökade krav på att ta hand om de människor som tjänstgjort i Försvarsmakten. Det är en fråga som rör såväl människor som drabbats på olika sätt i samband med insatser utomlands som de vilka efter en tids tjänstgöring i Försvarsmakten ska övergå till en civil bana. En viktig komponent i ett system för att möjliggöra detta vore inrättandet av ett veterancentrum med uppgiften att stödja såväl sådana som behöver medicinsk eller annan hjälp efter påfrestande utlandsmissioner, som soldater och sjömän som behöver hjälp att påbörja en civil karriär. Centret ska verka både lokalt och centralt.

Eventuellt behov av rehabilitering av personer som skadats på ett eller annat sätt vid tjänstgöring i Försvarsmakten ska åligga staten, inte den enskildes civila arbetsgivare.

Arbetsgivare och alla typer av utbildningsanstalter ska vara skyldiga att bevilja tjänstledighet, i förekommande fall studieuppehåll, för tjänstgöring i Försvarsmakten för tidvis tjänstgörande personal.

Som ytterligare delar i ett program för att underlätta övergången från en anställning i Försvarsmakten till ett civilt liv bör tjänstgöring i Försvarsmakten utgöra en merit och beaktas vid statliga och kommunala anställningar samt ge meritpoäng vid antagning till universitet och högskolor.

13. Försvarsindustristrategi och teknologitveckling

13.1 Försvarsindustrins roller

Ett lands försvarsindustri har flera roller som hänger samman och till delar är beroende av varandra. Den mest uppenbara är att den producerar vapensystem för landets behov. Därmed undviker man politiska beroenden i fredstid och säkerställer möjligheten att rusta vid kriser eller krig, när möjligheterna till import kan vara begränsade eller helt avbrutna.

En egen försvarsindustri utgör också en del av den egna underhållskedjan i fred, krissituationer och i krig, med sin förmåga att reparera och ersätta förbrukad, försliten och skadad materiel.

Dessa två grundläggande behov är dock i praktiken omöjliga att uppfylla helt ut, och vi har alltid i modern tid haft behovet av att importera hela eller delar till olika vapensystem, t ex komponenter och beväpning till våra stridsflygplan. Det har vi lyckats väl med bl a därför att vi varit kompetenta upphandlare och systemintegratörer, samt att vi kunnat erbjuda

attraktiva produkter eller intressant teknologi i utbyte. Den kunskap som egen försvarsmaterielutveckling ger gör att man är en mer kompetent upphandlare av försvarsmateriel, man känner till de svagheter och styrkor som olika tekniska lösningar innebär, man kan också göra bättre kostnads- och effektbedömningar och man är en intressant samarbetspartner.

Ytterligare ett område där egen försvarsmaterielkompetens spelar en roll är förmågan att vid behov kunna anpassa utländska system för svenska förhållanden, t ex göra modifieringar för att systemen ska kunna fungera bättre under vinterförhållanden eller i den särpräglade miljö som svensk skärgårdstopografi innebär.

Vi är idag till delar fortfarande en intressant samarbetspartner, men mycket av den teknologi som idag genererar gemensamma projekt med utlandet och den export vi bedriver är ett arv från Kalla kriget, dvs de utvecklingsuppdrag som då lades på svensk industri. Generellt sett minskar idag utlandets intresse för försvarsindustriella samarbeten med Sverige, då vi har allt mindre att erbjuda.

En roll som inte är direkt kopplad de egna militära behoven är den roll som en kvalificerad försvarsindustri spelar när det gäller att bidra till ett lands teknologit utveckling. Försvarsmateriel måste inom många områden, av uppenbara skäl, kunna mäta sig med de bästa systemen i utlandet, det duger inte att komma ut som god två i exempelvis en luftstrid. Det innebär att innovationsgraden inom det militärtekniska området ofta är hög och mycket ofta leder till avancerade civila applikationer.

Även om ovanstående faktorer är starka argument för en omfattande egen försvarsindustri så innebär den svenska försvarsmaktens ringa storlek – och därmed begränsade materielbehov och de mycket höga kostnader som är förknippade med utveckling av högteknologiska vapensystem – att det inte vore realistiskt för Sverige att ha en egen allsidig försvarsindustri.

Det krävs lösningar som i rimlig grad förenar ett rimligt säkerhetspolitiskt risktagande med vad som är ekonomiskt försvarbart.

13.2 Logistiktjänststrategi (Försvarsindustristrategi)

I dag betraktas försvarsindustrin i många länder som ett viktigt nationellt intresse. Här spelar även arbetsmarknadsintressen och viljan att utnyttja försvarsindustrin som en ”teknikdrivande” faktor i näringslivet in. Detta är mer eller mindre uttalat i olika länder. Våra nära samarbetspartners Norge och Finland har klart uttalade strategier för att utveckla sin egen försvarsindustri för att tillgodose speciella nationella behov. I det finska fallet är t ex industrins roll i kris och konfliktsituationer en viktig inflytelsefaktor. Sammantaget innebär detta att försvarsindustrier aldrig kommer att arbeta på en fullt ut konkurrensutsatt marknad.

Sverige saknar i dag en sammanhängande försvarsindustristrategi där säkerhetspolitiska överväganden, försvarsindustrins roll i det nationella försvaret, dess roll som internationell samarbetspartner samt Sveriges teknologiska möjligheter vägs samman.

Arbetsgruppen anser det som mycket angeläget att en sådan strategi utarbetas. Viktiga komponenter i en sådan strategi bör vara:

- Hur säkerställer vi tillgången till utländsk försvarsmateriel även vid kriser och konflikter i vår omvärld och i situationer då betalning i form av pengar är av underordnad betydelse, utan främst försvarsmateriel efterfrågas?
- Inom vilka försvarsrelaterade teknologiområden kan vi till rimliga kostnader upprätthålla en hög och internationellt konkurrenskraftig nivå och därmed vara en internationellt intressant samarbetspartner?

- Hur säkerställer vi en intim samverkan mellan Försvarsmakten och försvarsindustrins kompetenser i kris och krigssituationer?
- Hur verkar vi för ett utökat nordiskt och europeiskt samarbete inom försvarsindustriområdet?

13.3 Export av försvarsmateriel

Varje land har rätten till självförsvar. Det finns situationer där bruket av vapenmakt kan var det enda sättet att avvärja humanitära katastrofer. Sverige är beroende av att kunna importera vapen eller delar till vapensystem för att vi ska kunna försvara vårt land och för att vi ska kunna delta i fredsskapande operationer. På samma sätt är andra länder beroende av import av försvarsmateriel för att kunna lösa samma uppgifter. Att vi själva skulle tillverka alla de olika system som Försvarsmakten behöver för att kunna lösa sina uppgifter är såväl ekonomiskt som tekniskt omöjligt.

Problemet är att se till att sådan försvarsmateriel som vi tillverkar eller är med och utvecklar tillsammans med andra inte kommer i händerna på regimer eller grupper som inte delar våra värderingar avseende demokrati och mänskliga rättigheter. Den internationalisering som sker inom alla områden, även tillverkning och utveckling av försvarsmateriel, gör att denna fråga inte enbart är ett svenskt nationellt problem utan även måste bli en del av vårt samarbete inom ramen för olika internationella organisationer som FN, EU och NATO.

Enligt dagens krigsmateriellag får tillstånd enbart ges om exporten är till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik. Exporten får inte ske till krigförande länder och inte leda till att mänskliga rättigheter kränks. Sverige skiljer därför på krigsmateriel för strid och övrigt krigsmateriel.

Arbetsgruppen anser att den nuvarande lagstiftningen bör skärpas i en riktning där det ställs tydligare krav på mottagande länders styrelsekick. Export ska endast vara tillåten till stater som har ett etablerat demokratiskt styrelsekick. Sverige ska också verka internationellt för att andra länder anammar samma synsätt. EU framstår här som den organisation där möjligheterna till framgång är störst, åtminstone i ett kortare perspektiv.

Sammanfattning 13 – förslag försvarsindustri och teknologiutveckling

En egen utvecklande och producerande försvarsindustri innebär stora fördelar både när det gäller att kunna upphandla lämplig utländsk materiel, vara en intressant samarbetspartner och att därmed få tillgång till modern utländsk teknologi.

Det finns dock klara begränsningar vad ett litet land som Sverige orkar med och klarar kompetensmässigt och ekonomiskt. Den svenska försvarsindustrin byggdes under mitten av 1900-talet upp utifrån Sveriges behov av försvarsmateriel, men utvecklingen efter Kalla krigets slut har gått i en riktning där regional- och näringspolitiska hänsyn tagit överhand. Det är därför viktigt att det utarbetas en sammanhängande försvarsindustristrategi där vi fastställer inom vilka områden vi fortsatt ska sträva efter att vara världsledande. Den ska också beakta små och medelstora företags förmåga. Strategin måste vägas ihop med säkerhetspolitiska faktorer som Försvarsmaktens behov av industriellt stöd vid kriser i vår omvärld och möjligheterna att ha attraktiva kompetenser och produkter att erbjuda i ett omvärldsläge där import av försvarsmateriel är omöjlig, oberoende av hur mycket pengar man erbjuder.

Sverige är och kommer att förbli beroende av att importera försvarsmateriel. Alla länder har rätten till självförsvar, men det finns alla skäl att hindra att såväl svenska som andra vapen hamnar i händerna på regimer eller grupper vilka inte respekterar grundläggande mänskliga rättigheter. Den svenska vapenexportlagstiftningen bör därför skärpas, och vi bör agera internationellt för att vapen bara ska få exporteras till etablerade demokratiska stater.

14. Samhällssäkerhet

14.1 Försvaret ska vara en integrerad del av samhället

Försvarmakten har kompetenser och resurser som skulle kunna spela en stor roll vid olika typer av påfrestningar på samhället, t ex naturkatastrofer, terrorhandlingar och allvarliga olyckor. Under lång tid har det funnits en uttalad tveksamhet såväl på politisk nivå som bland andra myndigheter att utnyttja Försvarmaktens olika förmågor vid händelser där olika civila myndigheter har huvudansvaret. Nedmonteringen av de militära (och civila) staber som hade att samverka i krig, har lett till att kunskapen om Försvarmaktens olika möjligheter att stödja det civila samhället till mycket stor del försvunnit. Detta innebär att dessa befintliga statliga resurser riskerar att bli outnyttjade i situationer där de skulle kunna göra stor nytta, att olika myndigheter anskaffar system där likartade system redan finns i Försvarmakten, att det byggs upp parallella kompetenser inom statsförvaltningen, samt att underhållskostnaderna för olika system blir höga genom att materielanskaffning och underhåll inte samordnas mellan civila myndigheter och Försvarmakten. Effekten av eventuella insatser blir också lägre genom att berörda civila myndigheter inte övat ihop med olika komponenter ur Försvarmakten och därmed inte heller vet hur resurserna skulle kunna utnyttjas på bästa sätt.

I Försvarmakten finns bland annat nedanstående resurser och kompetenser vilka borde kunna utgöra en del av samhällets beredskap vid allvarliga hot, olyckshändelser och katastrofer.

Försvarmakten disponerar ett femtiotal helikoptrar. Vissa är optimerade för eftersökning och räddning av personer såväl över land som över vatten. De nyanskaffade helikoptrarna av typen ”Blackhawk” kommer att utgöra en betydande transportresurs för att snabbt flytta t ex personal och materiel till ett område där lokala myndigheters resurser måste förstärkas. Vissa av helikoptrarna är utrustade för medicinska uppdrag och skulle kunna bidra vid större olyckor när den civila organisationen för ambulanshelikoptrar är otillräcklig.

Den stora transportkapacitet som finns i form av Försvarmakten transportflygplan är också en resurs som i avsevärt större utsträckning skulle kunna planeras in i samhällets beredskapsåtgärder när det gäller olika typer av ickemilitära hot.

Ingenjörsförbanden har fordon som är optimerade för att kunna arbeta under extremt ogynnsamma förhållanden, exempelvis röja vägar eller rasmassor. De har också personal vilken är specialutbildad på att hantera och desarmera olika typer av bomber och spränggladdningar.

Vid många garnisoner finns speciella, terränggående, skyddade bärgningsfordon med en kapacitet överstigande de flesta civila bärgningsbilers, som skulle kunna var ett bidrag i situationer där sådana egenskaper vore värdefulla.

Försvarmaktens olika typer av pansrade personaltransportfordon skulle kunna utgöra en värdefull resurs för polisen vid insatser där det föreligger stor risk för att personalen skulle kunna bli beskjuten, t ex vid ingripande mot terrorister.

Försvarmaktens rörliga stabsförband som har förmågan att snabbt samordna olika verksamheter i stor skala skulle kunna var ett stöd för olika civila chefer, t ex en kommuns räddningsledare, i händelse av katastrof.

Försvarmaktens personal är generellt sett en i många stycken outnyttjad resurs, med undantag av Hemvärnet som redan i dag ger ett viktigt bidrag till det civila samhällets säkerhet. Vissa av specialförbanden skulle kunna utgöra en förstärkningsresurs till polisens nationella insatsstyrka. I stort sett alla förband skulle kunna utgöra en resurs om det uppstod

ett behov av att förstärka bevakningen av känsliga objekt, t ex större flygplatser vid ett allvarligt terroristhot.

Det stora problemet är i grunden inte bristande lagstiftning eller författningsstöd – myndigheter har rätt att begära stöd från varandra – utan snarare är problemet olika myndigheters tendens att vilja attskaffa egna resurser för alla tänkbara eventualiteter. Detta leder till en misshushållning med statens medel. En annan faktor som bidrar till att Försvarsmaktens resurser riskerar att bli outnyttjade i situationer där de skulle kunna göra stor nytta, är att det inte genomförs några mer omfattande, praktiska övningar där olika myndigheter på ett handfast sätt får tillfälle att lära sig om Försvarsmaktens olika förmågor. De fyra regionala staber som nu upprättas för att utöva territoriell ledning, och förbättra samverkan mellan civila och militära myndigheter, bör därför också ges uppgiften att initiera en ökad övningsverksamhet där kvalificerade militära resurser (inte bara Hemvärnet) ställs till andra myndigheters förfogande för att bidra vid naturkatastrofer, stora olyckor eller andra händelser som kan påverka människors säkerhet. Den av arbetsgruppen föreslagna ökade andelen kontinuerligt tjänstgörande soldater i Försvarsmakten borde underlätta en utökad samverkan mellan Försvarsmakten och andra myndigheter – förband kommer att finnas tillgängliga och Försvarsmaktens institutionella minne på lägre nivåer ökar. Det är inte heller osannolikt att en ökad samverkan med civila myndigheter skulle kunna vara en motivationshöjande faktor för de soldater som ska tjänstgöra under lång tid i Försvarsmakten, och kanske därför skulle finna övningar av annan karaktär, än rent militära, som stimulerande.

14.2 Cybersäkerhet

Vårt samhälle, liksom de flesta samhällen i världen är., och blir allt mer beroende av informationsteknik. Det kan gälla datorbaserad styrning och övervakning av viktiga samhällsfunktioner som t ex elförsörjning, vattendistribution, trafikreglering på vägar, järnvägar och i luften eller hantering av andra funktioner som betalningar, handel och information.

Cyberangrepp kan leda till mycket omfattande följder för samhället, i vissa avseenden lika förödande som ett angrepp med konventionella vapen. Till skillnad från konventionella angrepp kan det vara utomordentligt svårt att identifiera vem som står bakom ett cyberangrepp. Frågan uppstår också, om man kan se cyberangrepp som en krigshandling, som kan besvaras med konventionell vapenmakt. Sannolikt inte, bl a med osäkerheten om vem som ytterst initierat angreppet. Hot om cyberangrepp kan dessutom utnyttjas i utpressningssyfte – inte bara mot företag och organisationer utan även mot regeringar. Samhället måste därför ha en god förmåga att såväl möta direkta angrepp som att avskräcka en eventuell angripare. Det kan bara ske på samma arena som hotet uppträder – cyberarenan.

Systemet för informationssäkerhet, precis som det svenska krissystemet i övrigt, bygger på två grundprinciper: ansvars- och närhetsprincipen. Närhetsprincipen betyder att en kris först och främst ska hanteras där den inträffar av de närmast berörda och ansvariga. Ansvarsprincipen innebär att den som bedriver verksamheten i vanliga fall även är ansvarig i en krissituation. Om de lokala resurserna inte räcker till och om hanteringen av incidenten blir för omfattande kan statliga insatser bli aktuella. Genom att cyberhotet sällan kan avgränsas geografiskt eller till en enskild verksamhet innebär det att staten ofta kommer att spela en viktig, ibland avgörande, roll.

Det finns sex myndigheter i Sverige som har ett av regeringen utsett ansvar för informationssäkerheten i samhället. Dessa myndigheter ingår i Samverkansgruppen för

informationssäkerhet (SAMFI). Att benämna SAMFI som Sveriges cyberförsvar vore inte korrekt. Den är först och främst inriktad mot Sveriges informationssäkerhet och hantering av IT-incidenter. De myndigheter som ingår i SAMFI är: Myndigheten för samhällsskydd (MSB), Försvarsmakten (FM), Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Rikspolisstyrelsen (RPS) (som representeras genom Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen) samt Post- och telestyrelsen (PTS). MSB har främsta ansvaret för informationssäkerheten i Sverige. De övriga myndigheternas aktivitetsområden är främst av stödande och förebyggande karaktär.

Det finns en medvetenhet att samhällets skydd mot cyberangrepp måste stärkas. År 2010 och 2011 fick FRA i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur ett tekniskt detekterings- och varningssystem (TDV) för samhällsviktig verksamhet och kritisk infra-struktur kan utformas och införas och hur synen på cyberförsvar skulle kunna utvecklas.

I en sammanfattning av FRA:s syn på ett cyberförsvar står bl a följande:

Ett TDV-system av den typ som FRA beskriver är endast en komponent i ett väl fungerande cyberförsvar. Ett fullständigt skydd kommer aldrig att vara möjligt men med ett förebyggande arbete i kombination med andra åtgärder, såsom ett TDV, ökar möjligheterna till skydd avsevärt.

Några rättsliga hinder har i nuläget inte identifierats, men självfallet måste fördjupade rättsliga analyser göras under det fortsatta arbetets gång både hos FRA och hos berörd uppdragsgivare.

Ett problem med skyddet mot cyberhot är att mycket av infrastrukturen och handeln och andra funktioner är beroende av företag eller ägs av företag. Dessa är vinstdrivande och obenägna att satsa stora medel i förebyggande syfte då det är svårt att värdera nyttan i förväg. Detta kan jämföras med kostnader för försäkringar eller för våra gemensamma samhällsfunktioner som brandkåren eller Försvarsmakten.

Samhället måste därför införa regler och även vidta andra åtgärder för att underlätta för företag som är beroende av datorbaserad systemstyrning och övervakning samt tvinga dem att vidta förebyggande åtgärder som minskar samhällets sårbarhet mot hot och angrepp inom cyberdomänen.

Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att förutse hur eventuella cyberattacker kan se ut om man själv inte bedriver forskning och försök på hur cyberattacker kan genomföras. Kan man inte agera aktivt mot en angripare kan redan organisationer eller stater med tämligen små resurser överbelasta våra system eller ostört söka svagheter i vårt skydd mot cyberattacker. Det är därför angeläget att vi utvecklar en egen förmåga för att aktivt kunna motverka cyberattacker.

En förutsättning för att vidta såväl passiva som aktiva motåtgärder är att det finns en organisation med mycket bred kompetens. Det innebär bland annat att alla myndigheter, företag och organisationer måste ha en skyldighet att rapportera alla former av cyberangrepp som riktas mot dem till en central myndighet. Detta är ett nödvändigt led för att skapa den kunskapsbredd som krävs för att möta olika typer av cyberangrepp. Det är dock omöjligt att skapa ett rimligt skydd mot cyberangrepp utan omfattande internationell samverkan rörande olika aspekter av cyberhotet. Även denna samverkan skulle underlättas om den hanterades av en för ändamålet utpekad organisation.

En sådan organisation skulle också ha en viktig roll genom att ge råd om hur man skyddar sig mot cyberangrepp till alla de företag, myndigheter och organisationer vars verksamhet är starkt beroende av fungerande IT-system.

En speciell aspekt på cyberkrigföring är den roll som den spelar i militära sammanhang.

De flesta moderna vapensystem är i dag beroende av avancerad informationsteknologi, t ex satellitnavigering, radarsystem, informationsöverföring mm. Det innebär att det mesta av militär verksamhet kräver såväl kvalificerat skydd mot cyberangrepp som att angrepp mot en motståndares informationssystem kan ge mycket stora fördelar.

Arbetsgruppen föreslår att det snarast tillsätts en utredning med uppgift att undersöka och ge förslag på hur en central cyberskyddsmyndighet skulle kunna skapas och hur den ska samverka med andra aktörer i samhället vilkas verksamhet är starkt beroende av fungerande informationssystem. Eventuellt skulle FRA kunna utgöra stommen i en sådan ny myndighet.

Därutöver anser arbetsgruppen att Försvarsmakten, i avsevärt större omfattning än i dag, ska ges möjligheten att utveckla förmågor syftande till att påverka en eventuell motståndares utnyttjande av informationsteknologiområdet.

Sammanfattning – Samhällssäkerhet

Försvarsmakten en del av samhället

Försvarsmakten har olika fysiska resurser och kompetenser som kan bidra till samhällets förmåga att hantera olika typer av påfrestningar. Dessa Försvarsmaktens förmågor skulle i avsevärt högre grad än i dag kunna utgöra en del av samhällets krisberedskap.

Ett avgörande skäl varför så inte är fallet är den bristande samverkan, i form av övningar, planering och gemensam utbildning, som i dag råder mellan civila myndigheter och Försvarsmakten. Förutom åtgärder vid berörda civila myndigheter som Myndigheten för Samhällsberedskap, länsstyrelser och polismyndigheter för att skapa en ökad samverkan bör de av Försvarsmakten inrättade regionala staberna ges ett ökat ansvar för att utveckla samverkan mellan Försvarsmakten och regionala civila myndigheter.

Cybersäkerhet

Olika typer av cyberangrepp utgör ett hot mot samhället. I vissa avseenden kan det få lika allvarliga konsekvenser som ett militärt angrepp. Saknas förmågan att möta olika typer av cyberangrepp kan enbart hotet av ett sådant angrepp leda till att regeringen eller enskilda organisationer måste böja sig för en utomståendes vilja.

Arbetsgruppen ser det därför som angeläget att det skapas en central organisation med förmåga och mandat att stärka samhällets förmåga att möta såväl cyberangrepp som hot om sådana. Myndigheters digitala kommunikation och samhällskritisk infrastruktur bör säkerställas. Moderna vapensystem är starkt beroende av informationsteknologi. Försvarsmaktens förmåga att skydda egna system och att kunna påverka en eventuell motståndares system måste därför utvecklas.

15. Andra frågor

15.1 Underrättelsetjänst

Traditionellt har den utrikes underrättelsetjänsten varit ett område som i första hand hanterats av den militära underrättelsetjänsten (MUST) och Försvarets radioanstalt (FRA). När det gäller exempelvis organiserad brottslighet har polisen och tullen kraftigt utökat sitt samarbete såväl inom ramen för EU som med enskilda utländska polisorganisationer. Flera av de hot som finns rörande internationell terrorism och internationell droghandel – som i båda fallen kan ha beröringspunkter till vårt deltagande i fredsoperationer – berör flera myndigheter. Vår strävan att förhindra spridning av massförstörelsevapen kräver samverkan mellan flera svenska och utländska myndigheter, för att exempelvis identifiera och hindra försäljning av ”dual use”-teknologi. De områden där det är oklart vilken eller vilka myndigheter som borde ansvara för nödvändig inhämtning av information ökar.

Även om det sker en viss samverkan mellan de svenska myndigheterna i dag är risken stor

att information som inhämtats av en myndighet inte kommer de andra myndigheterna till kännedom, därför att man inte inser den andres behov av informationen. Likaså föreligger det en risk att flera myndigheter samtidigt bedriver likartad underrättelseinhämtning.

Inom det område som skulle kunna benämnas ”politisk underrättelsetjänst” – t ex bedömningar av länders förmåga och vilja att skaffa sig massförstörelsevapen eller deras tänkbara agerande i internationella konflikter – sker det i dag informationsinhämtning och analys vid ett flertal myndigheter. Detta behöver inte vara av ondo då olika perspektiv bidrar till en breddad bild och ett bättre beslutsunderlag. Det vore dock värdefullt om det fanns en organisation som hade ett tydligt mandat att inhämta och analysera information från utlandet på stor bredd, inte bara inom ett visst sakområde. Risken för att viktig information ”faller mellan stolarna” skulle därmed kunna minimeras.

Behovet av specifikt militär och polisiär underrättelseinhämtning kommer alltid att finnas och måste hanteras av personal med god kunskap inom dessa sakområden. De måste fortsatt vara nära knutna till ansvariga myndigheters verksamhet.

Sammantaget talar dock mycket för att det bör skapas en utlandsunderrättelsetjänst med ansvar att hantera sådana underrättelsefrågor som inte är specifikt polisiära, militära eller tydligt knutna till andra existerande myndigheters omedelbara verksamhet.

Arbetsgruppen föreslår därför att det tillsätts en utredning som analyserar de behov av utlandsunderrättelser som krävs för att ge regeringen bästa möjliga underlag i dessa frågor, hur dagens struktur bidrar till detta, var det finns brister samt om det inte finns skäl att skapa en direkt under regeringen lydande underrättelseorganisation.

15.2 Transparens

Till skillnad från andra myndigheter, vars verksamhet medborgarna kan bilda sig en uppfattning om i vardagslivet, saknas den möjligheten när det gäller Försvarsmakten. Organisationens förmåga kan konkret bara bedömas i en krigssituation. Försvarsmaktens huvuduppgift, att verka krigsavhållande, kräver dock att det görs bedömningar av hur väl organisationen skulle kunna lösa sina uppgifter. I det senare fallet finns två målgrupper, Sveriges medborgare och utländska bedömare. Landets medborgare måste få en god möjlighet att ta ställning till om de anser att den försäkring som Försvarsmakten utgör stämmer överens med deras uppfattning om de eventuella hot och risker som föreligger. I utländska bedömares ögon får det inte skapas en uppfattning att det föreligger avsevärda skillnader mellan målsättningar och förmåga – det kan leda till misstroende och i värsta fall instabilitet i vårt närområde. För närvarande är situationen den att professionella utländska bedömare har avsevärt bättre möjligheter att skapa sig en uppfattning om Försvarsmaktens förmågor än en vanlig medborgare i Sverige. Utgående från systematisk bearbetning av offentliga uppgifter – ibland för svenska medborgare (dock ej för utlandet) hemligt underlag som exempelvis svensk rapportering till OSSE och underrättelseunderlag som signalspaning m m – kan en professionell utländsk bedömare bilda sig en avsevärt bättre bild av vad Försvarsmakten kan, eller inte kan, jämfört med den helt övervägande delen av Sveriges befolkning. Kombinerat detta med att sannolikheten för en väpnad i vårt närområde är liten får den nu rådande ordningen betraktas som missriktat hemlighetsmakeri. Omfattande sekretessbeläggning av information öppnar också upp för misstanken att berörda myndigheter eventuellt använder sekretessmöjligheterna till att dölja missförhållanden. Detta utgör en stor fara för demokratin och förtroendet för politiska organ och myndigheter.

Att konkret försvarsplanering, vilka förband som ska lösa vilka uppgifter och på vilka platser, bör vara hemlig framstår nog som självklart för de flesta. Terrorister, eller stater, som

eventuellt planerar insatser på svenskt territorium måste hållas i osäkerhet avseende vad de eventuellt kan möta på en given plats.

När det gäller enskilda förbands förmåga är dock kravet på sekretess avsevärt mindre. Förbandens utrustning, bemanning och utbildningsståndpunkt är i huvudsak möjlig att fastställa genom systematisk analys av öppna källor, visserligen en arbetskrävande, men för främmande underrättelsetjänster normal process. För de flesta svenska medborgare dock en i det närmaste omöjlig uppgift.

Kombineras dessa faktorer med att värnplikten är vilande, vilket innebär att medborgarnas möjligheter att få insyn i Försvarsmaktens verksamhet minskat, ser vi att det här har skapats ett mycket påtagligt demokratiproblem. Sveriges medborgare har mycket begränsade möjligheter att bilda sig en uppfattning om de har den Försvarsmakt som de själva skulle anse nödvändig och om avdelade medel används på bästa sätt; detta samtidigt som främmande länder kan bilda sig en tämligen klar uppfattning om Försvarsmaktens förmåga.

I vissa fall kan det finnas skäl att hemlighålla information av affärsmässiga skäl, t ex inför konkurrensupphandling av ny materiel. I sådana fall har dock informationen oftast ett tidsbegränsat värde och kan därför offentliggöras efter en viss tid.

Arbetsgruppen föreslår därför det årligen genomförs en oberoende analys av Försvarsmaktens verksamhet och förmåga, och att den redovisas offentligt i ett sammanhang. I redovisningen bör faktorer som bemanning, materieluppfyllnad, genomförd utbildning, kostnader och bedömd förmåga relaterat till förbandsmålsättningarna redovisas för varje krigsförband. I vissa, mycket få fall, som t ex några specialförband avsedda för terroristbekämpning eller motsvarande uppgifter, kan det finnas skäl att överväga i vad mån uppgifterna ska vara öppna. För att det inte ska råda någon tvekan om att redovisningarna är opartiska och objektiva bör uppdraget läggas på Riksrevisionen.

15.3 Medlemskap i NATO

Sverige är omgivet av NATO-länder – Finland undantaget – och de eventuella hot som kan uppstå mot dessa innebär att det är utomordentligt svårt att se några situationer där Sverige, och svenskt territorium, inte skulle beröras vid en allvarlig kris eller konflikt i vårt närområde. Vi har i den sk ”Solidaritetsförklaringen” i försvarsbeslutet 2009 förpliktat oss att stödja våra nordiska grannar och andra EU-medlemmar, även militärt, om så skulle behövas. Vi har också sagt att vi förväntar oss stöd från dem om vi skulle bli angripna. Den enda organisation som har de militära resurser och den ledningsförmåga som krävs för att agera i vårt närområde är NATO. Såväl att ge och ta emot stöd till andra länder, som att samverka med förband som utnyttjar svenskt territorium – t ex för överflygning – kräver omfattande planering och förberedelser. Sådant kan inte improviseras fram på kort tid. Utan inflytande i NATO:s planerings- och beslutsprocesser finns risken att såväl svenska som NATO-insatser inte blir optimala. Risken är också överhängande att liten hänsyn tas till svenska nationella intressen. Detta kan leda till såväl politiska konsekvenser som större lidanden för landet, än om vi hade kunnat påverka förloppet av en eventuell väpnad konflikt som berör Sverige. Arbetsgruppen ser det därför som angeläget att det snarast genomförs en omfattande utredning av alla aspekter på vad ett svenskt medlemskap skulle innebära.

En fråga som emellanåt väcker debatt när det gäller ett eventuellt medlemskap i NATO är att flera NATO-länder har kärnvapen. På vilket sätt det skulle påverka ett beslut om svenskt medlemskap är dock oklart; det är ju samma länder, och deras allierade, från vilka vi förutsätter hjälp, vare sig vi är medlemmar eller inte. Snarare skulle ett medlemskap innebära

att vi kunde påverka NATO:s kärnvapenpolicy genom att vi då kan delta i de beslutsprocesser där kärnvapenproblem diskuteras, exempelvis hur spridning av kärnvapen förhindras och antalet kärnvapen begränsas. I ”Nuclear Planning Group” – det organ i NATO där dessa frågor diskuteras – deltar alla alliansmedlemmar (utom Frankrike) och beslut kräver konsensus. NATO:s övergripande inriktning är att på sikt skapa en kärnvapenfri värld. Det finns heller ingen NATO-policy som kräver att medlemsländer ska tillåta stationering av kärnvapen på sina territorier, och exempelvis Norge och Danmark tillät inte det ens under Kalla kriget.

Sammanfattning – Andra frågor

Central utlandsunderrättelsetjänst

I dag sker informationsinhämtning utomlands inom ramen för flera myndigheters verksamhet. Det finns goda skäl för detta och måste så vara för att myndigheterna ska kunna lösa sina uppgifter. Det finns dock samtidigt en stor risk att information hos en myndighet inte kommer andra myndigheter tillhanda eller att viktig information aldrig inhämtas i fall då den inte är direkt kopplad till någon enskild myndighets verksamhet.

Arbetsgruppen föreslår därför att det tillsätts en utredning som analyserar möjligheterna att inrätta en central utrikesunderrättelsetjänst med uppgiften att inhämta och analysera information inom sådana områden som inte är specifik knutna till andra myndigheters omedelbara verksamhet.

Transparens

I dag saknar medborgarna rimliga möjligheter att på ett enkelt sätt skapa sig en uppfattning om Försvarsmaktens förmåga, och kan därför inte heller ta ställning till om den motsvarar den försvarsförmåga de önskar att Sverige ska ha. Detta innebär såväl ett demokratiproblem som att det kan skapa misstro mot berörda myndigheter. Att en stark sekretess skulle motiveras av att främmande makter skulle ha nytta av upplysningarna är mer än tveksamt. Professionella bedömare kan – till skillnad från medborgarna – relativt lätt bilda sig en god uppfattning om Försvarsmaktens förmåga, grundat på information från öppna källor.

Arbetsgruppen föreslår därför att Riksrevisionen årligen genomför och offentliggör en tämligen detaljerad analys av tillståndet i Försvarsmakten.

Medlemskap i NATO

NATO:s avgörande roll för säkerheten i vårt närområde och vårt stora beroende av att vid en allvarlig kris kunna samarbeta med grannländer som är medlemmar i organisationen gör att frågan om Sveriges förhållande till NATO måste utgöra ett grundvärde i alla försvars- och säkerhetspolitiska överväganden, där vikten av att kunna påverka NATO:s planering och beslut är avgörande. Arbetsgruppen ser det som angeläget att konsekvenserna av ett svenskt NATO-medlemskap utreds snarast.

16. Genomförande av föreslagna åtgärder

Arbetsgruppens förslag innebär tämligen omfattande förändringar inom det försvarspolitiska området. Förutom åtgärder som gör att ambitionerna i försvarsbeslutet från år 2009 kan uppnås innebär förslagen också en förstärkning av Försvarsmakten i riktning mot att kunna försvara de allra mest utsatta delarna av landet, t ex Gotland, och för att säkerställa förmåga att kunna ta emot utländsk hjälp. Därutöver föreslås ett antal utredningar inom områden där arbetsgruppen anser att det krävs ett fördjupat underlag. Genom de begränsningar som för närvarande finns i Försvarsmaktens kapacitet att hantera större förändringar, redovisas därför förslagen i form av två steg som i huvudsak bör genomföras efter varandra. Självfallet kommer vissa långsiktiga förslag kräva förberedelser i närtid, de kan ju påverka t ex officersrekrytering eller andra åtgärder som får utfall först på längre sikt. Även

möjligheterna att finansiera den föreslagna utvecklingen innebär att de bör ske stegvis under en längre tid. Vissa omedelbara åtgärder och de utredningar som föreslås kan dock initieras i närtid, och till en begränsad kostnad. Det finns i de fallen inte skäl att invänta Forsvarsberedningens olika betänkanden, där huvuddelen av de konkreta förslagen naturligen hör hemma i form av kort- som långsiktiga inriktningar.

16.1 Förslag och utredningar vilka kan och bör initieras omedelbart

Förslag till omedelbara åtgärder

Motiven för och inriktningen av de olika förslagen framgår av den tidigare texten.

- Avskaffa skyldigheten att tjänstgöra utomlands för kategorin GSS/T och reservofficere.
- Uppdra åt Forsvarsmakten att utarbeta förslag på hur lokala chefers och krigsförbandschefers roll kan stärkas när det gäller rekrytering, planering av utbildning, ansvar för krigsförbandens materiel och beredskap.
- Uppdra åt Riksrevisionen att årligen offentligt redovisa läget i Forsvarsmakten vad avser förbandens status och operativa förmåga.

Förslag till utredningar

Motiven för och inriktningen av de olika utredningarna framgår av den tidigare texten.

- Utredning avseende framtida officersutbildnings utformning och hemmahörighet
- Utredning avseende en organisation i Forsvarsmakten för stöd i sociala frågor till såväl tjänstgörande militär personal som veteraner
- Utredning avseende en central underrättelsemyndighet för utlandsunderrättelsetjänst
- Utredning avseende en samlad logistiktjänststrategi (inkluderande försvarsmaterielstrategi)
- Utredning avseende en central cybersäkerhetsmyndighet
- Utredning avseende ökade möjligheter för civila myndigheter att utnyttja Forsvarsmaktens resurser och förmågor.
- Utredning avseende konsekvenser av ett svenskt NATO-medlemskap

16.2 Åtgärder för att uppnå ambitionerna i 2009 års försvarsbeslut

Forsvarsmaktens arbete är för närvarande inriktat på att genomföra de åtgärder som angavs i försvarsbeslutet 2009. Den inriktning som då angavs om att den beslutade organisationen skulle vara implementerad år 2014 har inte uppnåtts, utan istället har år 2019 angivits som en tänkbar tidpunkt för att organisationen ska vara intagen. Forsvarsmakten har dock vid ett flertal tillfällen meddelat att detta kräver tillskott av medel. I Forsvarsmaktens senaste (april 2013) underlag framgår det att delar av insatsorganisationen sannolikt inte kommer att vara färdig förrän omkring 2023, och då endast under förutsättning att planeringsramarna höjs.

Arbetsgruppen föreslår att medel tillförs så att den av riksdagen år 2009 beslutade inriktningen avseende insatsorganisationens utveckling i huvudsak kan genomföras till

omkring år 2020, och då med tonvikt på sådana funktioner som gör organisationen till ett fungerande operativt instrument för främst nationella uppgifter – att försvara Sverige. Det innebär t ex att rekrytering, övningar, logistikfunktionen och luftvärnsfunktionen bör prioriteras. Avseende luftvärnsfunktionen anser arbetsgruppen att det nuvarande medellångräckviddiga luftvärnssystemet, som mycket snart måste omsättas på grund av åldersskäl, ersätts av ett långräckviddigt system med en räckvidd på i storleksordningen 100 km. Det såväl av operativa skäl som att det gör det möjligt att täcka större ytor med färre förband – det blir därmed mindre personalintensivt. Av största vikt är att alla förband och deras chefer mycket snart ges möjligheter att genomföra större och mer kvalificerade övningar. Officerskårens och den övriga personals kompetens har nedgått till oacceptabla nivåer. Här bör det övervägas lösningar som innebär att den pliktpersonal som i dag är krigsplacerad vid förbanden, med stöd av pliktlagen, kan inkallas till repetitionsövningar.

Åtgärder bör också vidtas för att förbereda den utökning av organisationen som krävs för att den på längre sikt ska kunna utökas till de nivåer som föreslås i rapporten. Det kan röra sig om en ökad grundrekrytering av blivande officerare, upprättande av ytterligare en brigadstab, materielförsök, studier, projektering av nya system, modernisering och modifiering av i dag förrådsställd materiel mm.

16.3 Åtgärder för att till ca 2025 inta en mot de operativa kraven anpassad organisation

Inriktningen på längre sikt syftar till att det omkring år 2025 ska finnas en organisation som uppfyller de minimikrav på operativ förmåga som kan uppstå i händelse av en kris eller konflikt i vårt närområde och där Sverige kan bli indraget. Målsättningen är att skapa en organisation som kan möta begränsade angrepp i två riktningar och på Gotland samtidigt, samt att utländsk hjälp kan tas emot i Sverige. I stort innebär det att den s k Insatsorganisation 2014 utökas från två reducerade brigadstridsgrupper till tre fulltaliga brigader samt därutöver innehåller speciellt anpassade enheter avsedda för försvaret av Stockholm och Gotland. De regionala staberna utvecklas till att leda territoriell verksamhet samt att organisera och leda det stöd som krävs i händelse av utländska förband baseras på svenskt territorium.

Marinens fartygs- och basresurser utökas så att det möjliggör insatser med allsidiga fartygsförband samtidigt i flera riktningar, t ex Östersjön och Västerhavet.

Flygvapnets insatsförmåga säkerställs genom antalet flygplan bibehålls på nuvarande nivå och genom att basystemet byggs ut på ett sätt som möjliggör en uthållig kraftsamling av huvuddelen av flygvapnet i valfri del av landet. Det tidigare redovisade långräckviddiga luftvärnssystemet ska bli fullt operativt under perioden och ha möjlighet att täcka minst två större områden samt Gotland.

Sammanfattning – genomförande

De av arbetsgruppen föreslagna åtgärderna kan och bör genomföras i flera steg. Detta av såväl ekonomiska som praktiska skäl. I det senare fallet på grund av Försvarsmaktens kapacitet att implementera förändringar.

Ett antal åtgärder som inte innebär några större ekonomiska konsekvenser och som inte kräver fördjupat underlag kan beslutas omedelbart, t ex att skapa en ökad transparens av Försvarsmaktens förmåga och verksamhet.

De av gruppen föreslagna utredningarna, bl a avseende officersutbildning, ökad samverkan mellan Försvarsmakten och civila myndigheter samt konsekvenserna av ett svenskt NATO medlemskap kan också

initieras i närtid.

Att göra Försvarsmakten krigsanvändbar och skapa en organisation som kan svara upp mot de operativa minimikrav som konflikt eller allvarlig kris i vårt närområde kan ställa bör dock genomföras i två steg.

Inledningsvis bör den av riksdagen år 2009 beslutade inriktningen fullföljas, dock med en tydligare prioritering mot nationella försvarsuppgifter – att försvara Sverige. Dessutom bör förberedelser vidtas för att i begränsad skala kunna ta emot utländsk hjälp. Under denna period bör också nödvändiga förberedelser vidtas för att lägga grunden för den organisationsutveckling som föreslås på sikt.

Fram till omkring år 2025, utvecklas Försvarsmakten för att samtidigt kunna verka mot begränsade angrepp i två riktningar och Gotland, samt att kunna ta emot utländsk hjälp i tämligen stor omfattning och för att operativt kunna samverka med våra grannländer.

NOTER

(1) SIPRI databas

(2) Ca 4500 miljarder kronor vid en växelkurs 6,5 SEK per dollar

(3) En brigad är ett allsidigt sammansatt (infanteri, artilleri, luftvärn, ingenjörer mm) förband på ca 5000 man, som kan uppträda självständigt under viss tid. Beroende på typ av brigad kan den anfalla i öppen terräng, i bebyggelse etc.

(4) En lokalförsvarsbataljon består av i storleksordningen 1 000 man avsedd för att under kortare tid försvara en flygplats eller någon annan geografisk plats, i väntan på att brigaderna ska anfalla och slå angräparerna.

(5) En flygdivision består av i storleksordningen 15-20 flygplan.

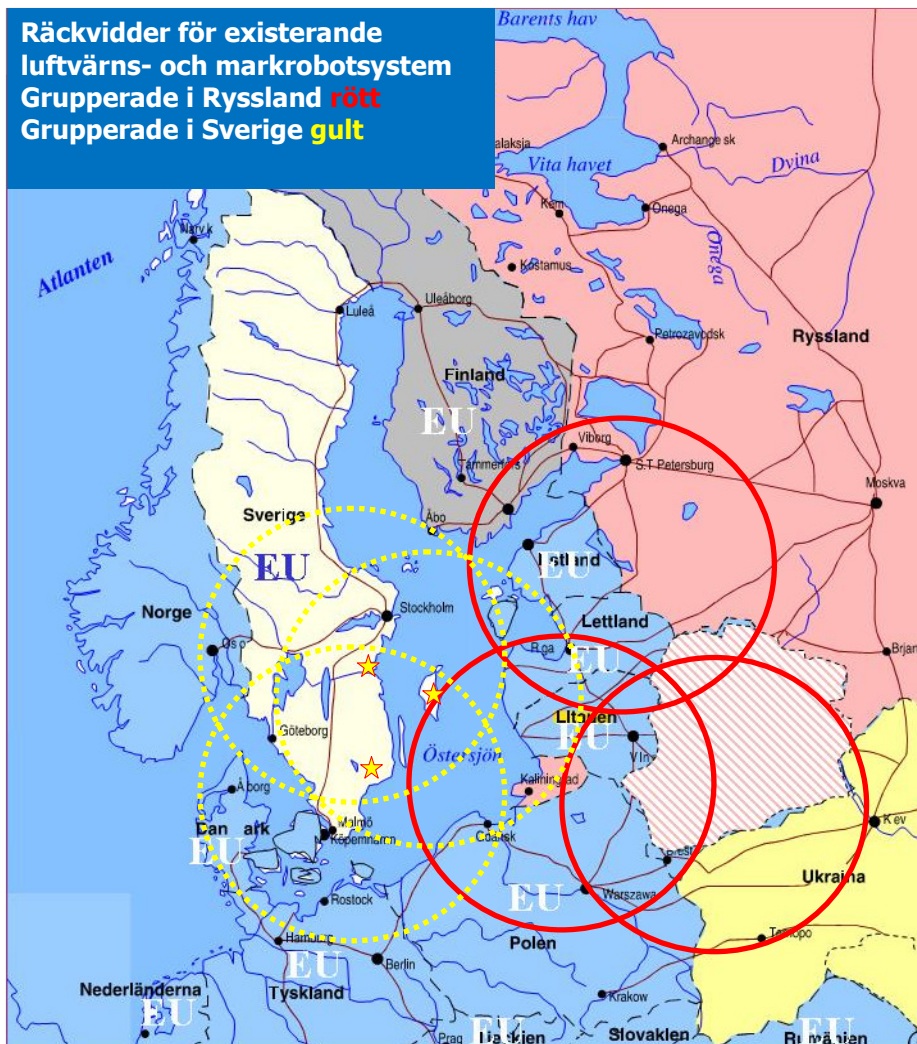
(6) Basbataljonerna svarar för tankning, beväpning och underhåll av flygplanen, d v s håller igång flygbaser.

(7) I och med införande av JAS Ny från och med ca år 2020 sjunker antalet flygplan från dagens ca 100 till 60 flygplan

(8) Specialistofficerare motsvarar NCO i amerikanska/brittiska försvarsmakterna, d v s experter på olika system eller specialiteter på lägre nivå, t ex materieltjänst avseende stridsfordon, prickskytteverksamhet, klargöring av flygplan mm, de kommer att ha en tung roll i utbildningsverksamheten inom sina områden.

(9) Kan påverkas nedåt beroende hur Försvarsmakten logistik organiseras ihop med Försvarets materielverk

(10) Ett modernt luftvärnssystem med kapacitet att bekämpa flygplan såväl som robotar har en räckvidd om 100 – 150 km, d v s en eldenhet grupperad i Stockholmstrakten täcker ett område från Gävle ned till Norrköping, eventuellt lite till.



Operativa slutsatser:

En kris i närområdet kommer att involvera NATO (blå länder). NATO:s möjligheter att basera i Baltikum kommer att vara begränsade, likaså möjligheterna att från Centraleuropa med flyg understödja operationer i Baltikum

Svenskt territorium och luftrum kan vara helt avgörande för båda parter:

- för Ryssland att hindra Nato att ingripa i Baltikum
- för Nato att kunna hjälpa sina baltiska alliansmedlemmar

Det kommer vara mycket svårt för Sverige att försöka hålla sig utanför en konflikt eller allvarlig kris i vårt närområde.

Osäkerheterna globalt och i vårt närområde ökar. Den positiva utveckling vi tidigare såg framför oss med avspänning mellan stormakterna, nedrustning, ökad respekt för mänskliga rättigheter och mer av fredlig konfliktlösning, har till stora delar brutits. Faran från hot som terrorism, cyberattacker och klimatförändringar ökar. Det sker en omfattande upprustning i vårt närområde. Nationella agendor prioriteras högre, protektionism och konkurrens om naturresurser tilltar. Vår säkerhet påverkas av detta. Vi kristdemokrater känner inte bara ett ansvar för säkerhet och trygghet i det lilla, för enskilda människor, familjen och utsatta grupper i vårt samhälle. Vi anser också att vi måste kunna möta olika typer av yttre hot för att bygga ett bättre och tryggare Sverige. Vi anser att Sverige måste utveckla vår förmåga att agera internationellt med bistånd och andra typer av säkerhetsfrämjande internationella insatser. Men vi anser också att det är nödvändigt att stärka vår nationella förmåga såväl militärt som civilt för att vi ska kunna upprätthålla säkerhet och stabilitet i Sverige och vårt närområde.

Vi är fullt medvetna om att detta kan kräva extra resurser och ändringar av nyligen fattade beslut, men utan förmåga att möta yttre osäkerheter riskerar vi även vår nationella säkerhet och möjligheterna att utveckla ett samhälle där alla medborgare kan leva ett tryggt och värdigt liv. Våra ställningstaganden präglas av insikten att ett trovärdigt försvar av Sverige också innebär ett starkt försvar av frihet, demokrati och människovärde.

Rapporten analyserar utvecklingen globalt och i vårt närområde samt föreslår ett antal åtgärder inom det säkerhets- och försvarspolitiska området för att kunna hantera en föränderlig och ofullkomlig värld.



Kristdemokraterna