

# Innehåll

<b>Missiv</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>17</b>
<b>2 Att göra säkerhetspolitiska bedömningar</b> .....	<b>21</b>
2.1 Tillbakablick .....	21
2.2 Svårigheterna i att göra säkerhetspolitiska bedömningar .....	24
2.3 Konsekvenser .....	25
<b>3 Globala trender och tendenser</b> .....	<b>27</b>
3.1 Demografi, ekonomisk utveckling och demokrati .....	27
3.2 Digitalisering och teknikutveckling.....	29
3.3 Geopolitikens återkomst .....	31
3.3.1 Globala institutioner .....	31
3.3.2 Försvarsutgifter .....	33
3.3.3 Massförstörelsevapen .....	34
3.4 Klimatförändringar och ökad konkurrens om naturresurser .....	37
3.5 Terrorism.....	39
<b>4 Det säkerhetspolitiska läget</b> .....	<b>41</b>
4.1 Sveriges förutsättningar.....	41
4.2 Utvecklingen i Sveriges närområde.....	44
4.2.1 Övergripande utveckling.....	44
4.2.2 Finland .....	47

4.2.3	Norge .....	48
4.2.4	Danmark .....	48
4.2.5	Island.....	49
4.2.6	Estland, Lettland och Litauen .....	49
4.2.7	Polen .....	50
4.2.8	Arktis .....	50
4.3	Utvecklingen i Europa .....	52
4.3.1	EU .....	52
4.3.2	Tyskland, Frankrike och Storbritannien .....	55
4.3.3	Västra Balkan.....	58
4.3.4	Turkiet .....	60
4.3.5	Länderna i Östliga partnerskapet .....	61
4.4	Den europeiska säkerhetsordningen .....	63
4.4.1	Den europeiska säkerhetsordningens beståndsdelar .....	64
4.4.2	Rysslands undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen.....	65
4.4.3	Den europeiska säkerhetsordningens betydelse för Sverige .....	66
4.4.4	Rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder .....	68
4.5	Ryssland .....	69
4.5.1	Ledningens världsbild och drivkrafter .....	69
4.5.2	Inrikespolitik.....	70
4.5.3	Ekonomi .....	72
4.5.4	Militär utveckling.....	73
4.5.5	Det politiska systemet och dess följder.....	75
4.6	Europas närområde.....	77
4.6.1	Mellanöstern.....	77
4.6.2	Afrika .....	79
4.7	Den transatlantiska länken till USA och Kanada .....	80
4.7.1	USA:s utrikes- och säkerhetspolitik.....	81
4.7.2	USA:s militära utveckling.....	85
4.7.3	Kanada.....	87
4.7.4	Nato .....	88
4.8	Asien.....	90

4.8.1	Kina .....	91
4.8.2	Utvecklingen i övriga Asien.....	96
<b>5</b>	<b>Svensk säkerhetspolitik.....</b>	<b>101</b>
<b>6</b>	<b>Sveriges strategiska läge .....</b>	<b>107</b>
6.1	Det militärstrategiska läget .....	109
6.2	Det väpnade angreppet .....	113
6.3	Gråzonsproblematik och icke-linjär krigföring.....	117
6.4	Viktiga geografiska områden.....	119
<b>7</b>	<b>Den militärtekniska utvecklingen.....</b>	<b>121</b>
7.1	Övergripande syn på teknikutvecklingen.....	122
7.1.1	System i samverkan .....	122
7.1.2	Rymdbaserade system .....	124
7.1.3	Telekrigssystem .....	125
7.1.4	Obemannade system .....	125
7.1.5	Elektromagnetiska vapen m.m.....	126
7.1.6	Sub-strategiska kärnvapen.....	126
7.2	Teknikutveckling i det militära försvaret .....	127
<b>8</b>	<b>Försvarsmaktens utveckling sedan kalla krigets slut ....</b>	<b>131</b>
8.1	Försvarsbeslutet 1992 .....	132
8.2	Försvarsbeslutet 1995/96 .....	132
8.3	Försvarsbesluten 1999–2001 .....	133
8.4	Försvarsbeslutet 2004 .....	135
8.5	Försvarsbeslutet 2009 .....	136
8.6	Försvarsbeslutet 2015 .....	138
8.7	En förändrad hotbild – ett förändrat försvar .....	139
8.8	Avveckling och uppbyggnad .....	141

<b>9</b>	<b>Försvarsmakten idag .....</b>	<b>143</b>
9.1	Bedömd operativ förmåga 2020.....	143
9.2	Begränsningar i dagens krigsorganisation.....	147
<b>10</b>	<b>Det militära försvarets uppgifter och krav .....</b>	<b>149</b>
10.1	Det militära försvarets uppgifter.....	149
10.2	Förändrade krav på det militära försvaret.....	152
10.2.1	Det militära försvarets uthållighet.....	152
10.2.2	Försvarsplaneringen.....	154
10.2.3	Att ge och ta emot militärt stöd.....	155
10.2.4	Krigsorganisationens beredskap.....	157
10.2.5	Krigsduglighet och operativ förmåga.....	159
10.2.6	Militära operationer.....	161
<b>11</b>	<b>En förstärkt krigsorganisation.....</b>	<b>163</b>
11.1	Krigsorganisation 2021.....	164
11.1.1	Armén.....	165
11.1.2	Marinen.....	166
11.1.3	Flygvapnet.....	166
11.1.4	Hemvärnet.....	167
11.1.5	Specialförbanden.....	168
11.1.6	Logistikfunktionen.....	168
11.1.7	Ledningsfunktionen.....	169
11.1.8	Markterritoriell ledning.....	170
11.1.9	Depåförband.....	171
11.2	Personalförsörjningen av krigsorganisationen.....	171
11.3	Åtgärder efter 2025.....	172
<b>12</b>	<b>Armén .....</b>	<b>175</b>
12.1	Samlade behov.....	175
12.2	Krigsorganisationsutveckling.....	177
12.2.1	Stående förband.....	178
12.2.2	Brigader.....	179
12.2.3	Förstärkning av Gotland.....	180

12.2.4	Mekaniserade förband och skytteförband .....	180
12.2.5	Jägar-, underrättelse- och säkerhetsförband .....	181
12.2.6	Artilleriförband.....	181
12.2.7	Luftvärnsförband.....	182
12.2.8	Ingenjörförband.....	184
12.2.9	Stabs- och sambandsförband .....	184
12.2.10	Logistikförband .....	185
12.2.11	Territoriella förband.....	186
12.3	Ledning av armén.....	187
<b>13</b>	<b>Marinen.....</b>	<b>189</b>
13.1	Samlade behov.....	189
13.2	Krigsorganisationsutveckling.....	191
13.2.1	Sjöstridsförband.....	192
13.2.2	Ubåtsförband.....	194
13.2.3	Amfibieförband .....	195
13.2.4	Marinbasen.....	196
13.2.5	Merutnyttjande av resurser inom staten .....	197
<b>14</b>	<b>Flygvapnet.....</b>	<b>199</b>
14.1	Samlade behov.....	199
14.2	Krigsorganisationsutveckling.....	201
14.2.1	Stridsflygdivisionerna.....	201
14.2.2	Stridsledning och luftbevakning.....	202
14.2.3	Basorganisation.....	202
14.2.4	Helikopterförband .....	203
14.2.5	Transport- och specialflygförband .....	204
14.3	Flygutbildning.....	205
14.4	Utveckling av den framtida stridsflygförmågan.....	206
<b>15</b>	<b>Hemvärnet.....</b>	<b>209</b>
15.1	Samlade behov och krigsorganisationsutveckling.....	209
15.2	Bemanningen av hemvärnsförbanden .....	210
15.3	Hemvärnet i den framtida krisberedskapen.....	212

<b>16</b>	<b>Specialförbanden.....</b>	<b>215</b>
<b>17</b>	<b>Grundorganisationen .....</b>	<b>217</b>
17.1	Arméns grundorganisation .....	217
17.2	Marinens grundorganisation.....	219
17.3	Flygvapnets grundorganisation .....	219
17.4	Långa ledtider vid förändringar i grundorganisationen.....	220
<b>18</b>	<b>Personalförsörjning .....</b>	<b>223</b>
18.1	Plikt, anställning och avtal – den fortsatta personalförsörjningens tre delar.....	224
18.1.1	Totalförsvarsplikten.....	224
18.1.2	Anställning .....	226
18.1.3	Avtal.....	228
18.2	Utökade grundutbildningsvolymerna.....	228
18.2.1	Utökad mönstring.....	229
18.2.2	Tillgång till infrastruktur, materiel och utbildningsbefäl.....	230
18.2.3	Grundutbildningens längd och inriktning.....	231
18.3	Förbandsomsättning och samövning .....	232
18.4	Försörjningen av yrkes- och reservofficerare samt övrigt befäl .....	234
18.4.1	Översyn av behovet av officerare och övrigt befäl.....	234
18.4.2	Inflöde – officersutbildningarna och fler vägar in.....	236
18.4.3	Förlängt arbetsliv för officerare .....	237
18.4.4	Långsiktig personalplanering.....	238
18.5	Ett jämställt militärt försvar.....	238
18.6	Incitament och förmåner .....	239
18.7	Veteranfrågor.....	241
<b>19</b>	<b>Försvarsunderrättelseverksamhet .....</b>	<b>243</b>

19.1	Försvarsunderrättelsemyndigheternas roller och uppgifter .....	243
19.2	Försvarsunderrättelsetjänst och säkerhetstjänst.....	245
19.3	Samlade behov.....	247
<b>20</b>	<b>Cyberförsvar.....</b>	<b>251</b>
20.1	Roller och uppgifter i cyberförsvaret.....	253
20.2	Utvecklingen av ett cyberförsvar.....	254
<b>21</b>	<b>Materieförsörjning .....</b>	<b>257</b>
21.1	Vissa erfarenheter inom materieförsörjningsprocessen ....	257
21.1.1	Leveranser och kostnader .....	258
21.1.2	Försvarsmaktens materiella status.....	258
21.1.3	Materiell förnyelse och omsättning.....	259
21.1.4	Investeringsplanering .....	260
21.1.5	Prisomräkning av Försvarsmaktens materielanslag.....	262
21.2	Materieförsörjningsprinciperna .....	264
21.3	Materieförsörjning vid höjd beredskap och krig.....	265
21.4	De väsentliga säkerhetsintressena.....	266
21.5	En strategi för materieförsörjningen .....	268
21.6	Internationella materielsamarbeten .....	269
21.7	Försvarsmaterielexport och exportstödjande verksamhet.....	270
<b>22</b>	<b>Näringslivet och det militära försvaret.....</b>	<b>273</b>
22.1	Förutsättningar för näringslivets samverkan med det militära försvaret .....	273
22.1.1	Rättslig reglering.....	274
22.2	Krigsviktiga företag för det militära försvarets behov.....	277
22.3	Försvarsindustrins roll vid höjd beredskap och i krig .....	279

<b>23</b>	<b>Frivilliga försvarsorganisationer .....</b>	<b>283</b>
<b>24</b>	<b>Internationella militära insatser .....</b>	<b>287</b>
24.1	Behovet av internationella insatser .....	287
24.2	Insatsernas karaktär .....	287
24.3	Avvägningar kring svenskt deltagande i internationella militära insatser .....	289
<b>25</b>	<b>Internationellt försvarssamarbete .....</b>	<b>293</b>
25.1	Utveckling av och avvägningar kring försvarssamarbeten .....	294
25.1.1	Möjligheter till och begränsningar avseende gemensam planering och koordinering .....	294
25.1.2	Avvägningar .....	296
25.2	Samarbetet med Finland .....	297
25.3	Övriga samarbeten i närområdet .....	299
25.3.1	Norge .....	300
25.3.2	Danmark .....	300
25.3.3	Tyskland, Polen och Frankrike .....	301
25.3.4	Estland, Lettland och Litauen .....	302
25.3.5	Storbritannien .....	302
25.3.6	Nordefco .....	303
25.4	Samarbetet med USA .....	305
25.5	Samarbetet inom EU .....	306
25.6	Samarbetet med Nato .....	307
<b>26</b>	<b>Forskning och utveckling .....</b>	<b>309</b>
26.1	Nuläge och behov .....	309
26.2	Utförare av forskning och utveckling på försvarsområdet .....	311
26.3	Europeiska försvarsfonden och den svenska försvarsforskningen .....	313



<b>27</b>	<b>Ledning</b> .....	<b>317</b>
27.1	Statsledningen .....	317
27.2	Det militära försvaret.....	320
27.2.1	Försvarsmaktens centrala ledning .....	321
<b>28</b>	<b>Utvecklad styrning och uppföljning av totalförsvaret</b> ....	<b>325</b>
28.1	Statskontorets rapport.....	325
28.2	Operativ förmåga och krigsduglighet.....	327
28.3	En långsiktig inriktning och planering .....	328
28.4	Myndighet för utvärdering och uppföljning av totalförsvaret .....	330
28.5	Karens för högre befattningshavare i myndigheterna inom det militära försvaret .....	332
<b>29</b>	<b>Konsekvenser och förslag till anslagsförstärkningar</b> .....	<b>335</b>
29.1	Konsekvenser av Försvarsberedningens förslag.....	335
29.2	Uppskattning av förslagens kostnader och förslag till anslagsförstärkningar .....	340
<b>Bilaga 1</b>	<b>Socialdemokraternas syn</b> .....	<b>343</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Avvikande uppfattning Roger Richthoff (SD)</b> .....	<b>345</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Avvikande uppfattning Lotta Johnsson Fornarve (V)</b> .....	<b>349</b>
<b>Bilaga 4</b>	<b>Avvikande uppfattning Anders Schröder (MP)</b> .....	<b>353</b>



# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen  
för Försvarsdepartementet  
Peter Hultqvist

## Värnkraft

### **Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025**

Den 9 januari 2017 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, att följande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete:

Försvarsberedningen ska analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Försvarsberedningen ska redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen ska vidare, med utgångspunkt från analysen av den internationella utvecklingen, lämna förslag för totalförsvarets

fortsatta inriktning för åren 2021 till och med 2025. Den inriktning för försvaret som lades fast i propositionen Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska fullföljas och utgöra grunden för förslagen.

Utvecklingen av totalförsvaret (militärt försvar och civilt försvar) ska utgå från behoven vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Totalförsvaret ska utgöra en krigsavhållande förmåga. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig. Den fortsatta utvecklingen av en sammanhängande planering för totalförsvaret ska särskilt belysas. För totalförsvaret relevanta delar av den bredare komplexa hotmiljö som präglar säkerhetspolitiska kriser såväl i fredstid som vid höjd beredskap ska beaktas inklusive så kallad hybridkrigföring.

Förslagen ska, utgående från den säkerhetspolitiska utvecklingen, särskilt belysa krigsorganisationen i Försvarsmakten och den militära förmågans relevans i såväl det nationella försvarsperspektivet som rörande möjligheten att bidra till internationella fredsfrämjande insatser. Behov av försvarsförmåga på Gotland ska särskilt analyseras.

Försvarsberedningen ska med hänsyn tagen till omvärldsutvecklingen analysera behovet av att utveckla den svenska försvarsunderrättelseförmågan och plattformen för cyberförmågan i Försvarsmakten.

Förslagen ska beakta förmågeutvecklingen i omvärlden och eventuella konsekvenser för Försvarsmaktens krigsorganisation samt beakta utvecklingen av de militära samarbeten som Sverige deltar i. Möjligheter till ytterligare fördjupat samarbete med Finland ska särskilt redovisas.

Med utgångspunkt i ansvarsprincipen och i enlighet med de principer som lagts fast i propositionen Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) ska Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer analyseras.

Förslag till inriktning ska lämnas för det civila försvaret. Förslaget ska ta sin utgångspunkt i målet för det civila försvaret där delarna i målet är ömsesidigt förstärkande. I dessa avseenden ska behovet av olika beredskapsåtgärder gällande bl.a. skydd av samhällsviktig verksamhet och infrastruktur, befolkningsskydd, försörjningsfrågor, psykologiskt försvar och påverkansoperationer samt samverkan och koordinering inom totalförsvaret beaktas. Ambitionsnivåer för dessa behov analyseras.

Försvarsberedningen ska beakta behovet av att säkerställa Sveriges ambition i bredare säkerhetspolitiska frågor inom ramen för förtroendeskapande åtgärder och initiativ rörande rustningskontroll m.m.

Vidare ska Försvarsberedningen redovisa möjliga effektiviseringar och konsekvenserna av förslagen inklusive uppskattade kostnader samt föreslå hur dessa ska finansieras. Vidare ska effekterna för krigsdugligheten beskrivas.

Försvarsberedningen ska samverka med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer. Försvarsberedningens rapport ska redovisas senast den 14 maj 2019. Försvarsberedningen ska bidra till den offentliga debatten om försvars- och säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen enades den 1 februari 2017 om att lämna en delrapport rörande inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Den 20 december 2017 överlämnade beredningen delrapporten *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) till chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist.

Den 3 december 2018 överlämnade Statskontoret rapporten *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). I rapporten analyserades och bedömdes bland annat om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen. Med utgångspunkt i analysen föreslog Statskontoret åtgärder som kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. I en promemoria redovisade Ekonomistyrningsverket ett antal rekommendationer (ESV 2018–00176). Den 13 mars 2019 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, att följande kompletterande anvisningar ska gälla för Försvarsberedningens fortsatta arbete, utöver de anvisningar som beslutades den 9 januari 2017:

Försvarsberedningen ska i sitt arbete ta tydlig hänsyn till Statskontorets förslag till åtgärder och Ekonomistyrningsverkets rekommendationer. Dessa ska iakttas dels utifrån ett övergripande resultat- och ekonomistyrningsperspektiv, dels i förhållande till de konkreta förslag som Försvarsberedningen avser att lämna.

Regeringen beslutade den 14 december 2016 att tillkalla en särskild utredare (dir 2016:110) med uppdrag att beskriva Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov samt utarbeta förslag till prioriteringar och effektiviseringar. Enligt direktiven ska utredningens förslag och bedömningar utgöra underlag för regeringens och Försvarsberedningens fortsatta arbete inför försvarsinriktningsbeslutet för perioden efter 2020. Uppdraget redovisades i betänkandet *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) den 20 februari 2018.

I enlighet med de samlade anvisningarna lämnar Försvarsberedningen denna slutrapport till chefen för Försvarsdepartementet med en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025. Slutrapporten avslutar Försvarsberedningens arbete i enlighet med anvisningarna av den 17 januari 2017 samt den 13 mars 2019.

Arbetet med slutrapporten har letts av riksdagsledamoten (t.o.m. 24 september 2018) Björn von Sydow (S) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Kenneth G Forslund (S), riksdagsledamoten Åsa Lindestam (S) t.o.m. 14 februari 2019 och därefter riksdagsledamoten Niklas Karlsson (S) fr.o.m. 15 februari 2019, riksdagsledamoten Beatrice Ask (M), riksdagsledamoten Karin Enström (M), riksdagsledamoten Hans Wallmark (M), riksdagsledamoten Mikael Jansson (SD) t.o.m. den 17 april 2018 och därefter riksdagsledamoten Roger Richthoff (SD) fr.o.m. den 18 april 2018, riksdagsledamoten Daniel Bäckström (C), riksdagsledamoten Lotta Johnsson Fornarve (V), riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD), riksdagsledamoten Allan Widman (L) och riksdagsledamoten (t.o.m. 24 september 2018) Anders Schröder (MP).

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit ämnesrådet Ulf Eliasson t.o.m. 13 december 2018 och därefter departementssekreteraren Ingvar Lindholm fr.o.m. 14 december 2018, utrikesrådet Anna Karin Eneström, ämnesrådet Ola Hedin, kanslirådet Julia Hagberg t.o.m. 20 mars 2018 och därefter kanslirådet Yosef Belachew fr.o.m. den 21 mars 2018. Experter i beredningen har varit kanslirådet Emma Degerfeldt t.o.m. 18 januari 2018, kanslirådet Sara Uddenberg, generalmajoren Urban Molin,

särskilde rådgivaren Svante Werger samt chefen för ledningsstaben Marie Holmberg fr.o.m. 9 oktober 2018 t.o.m. 15 februari 2019 och därefter seniore rådgivaren Peter Elmlund fr.o.m. 15 februari 2019.

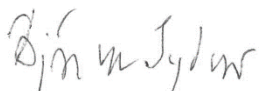
Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare med kanslirådet Micaela Bodelius, kanslirådet Adrienne Coyet Folke, kanslirådet Patrik Asplund fr.o.m. 26 februari 2018, kanslirådet Cecilia Winberg t.o.m. 2 september 2018, kanslirådet Björn Fagerberg fr.o.m. 1 oktober 2018 och ämnessakkunnige Johannes Malminen som sekreterare samt kanslisekreterare Marie Nordin som assistent.

Försvarsberedningens rapport bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Underlag av särskild vikt för beredningens arbete har bl.a. varit *Tillväxt för ett starkare försvar – slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018 (FM 2015–13192:13)*, utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7)* samt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020. Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och myndigheter, andra relevanta experter, analytiker och forskare samt representanter för ett antal organisationer. En särskilt nära dialog har förts med Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Därtill har Försvarsberedningen inhämtat information under resor i Sverige och till ett antal länder samt genomfört offentliga seminarier. I enlighet med anvisningarna har Försvarsberedningen samverkat med ansvariga företrädare för relevanta utredningar och processer.

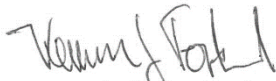
Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har ledamöterna Roger Richthoff (SD), Lotta Johnsson Fornarve (V) och Anders Schröder (MP) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 2, 3 och 4.

Ledamöterna Beatrice Ask (M), Karin Enström (M), Hans Wallmark (M), Daniel Bäckström (C), Mikael Oscarsson (KD) och Allan Widman (L) har inte deltagit vid slutjusteringen av rapporten.

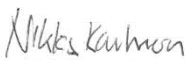
Stockholm den 14 maj 2019



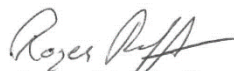
Björn von Sydow



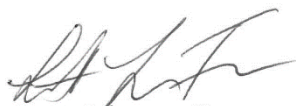
Kenneth G Forslund



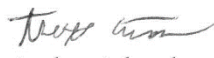
Niklas Karlsson



Roger Richthoff



Lotta Johnsson Fornarve



Anders Schröder



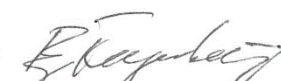
Tommy Åkesson



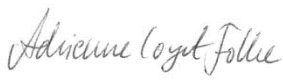
Patrik Asplund



Micaela Bodelius



Björn Fagerberg



Adrienne Coyet Folke



Johannes Malminen



# 1 Inledning

Försvarsberedningen lämnar i föreliggande slutrapport förslag om inriktningen av säkerhetspolitiken och utvecklingen av det militära försvaret 2021-2025. De förslag som Försvarsberedningen redovisar i denna slutrapport och de förslag som redovisas i delrapporten *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) ska ses som en helhet.

Försvarsberedningen redovisar i slutrapporten en bedömning rörande viktigare förändringar i den internationella utvecklingen såväl globalt som för relevanta regioner och då särskilt utvecklingen i Europa och Sveriges närområde. Beredningen redovisar också en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen samt dess konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* att målen för vår säkerhet fortsatt ska gälla. Dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota rikets suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet, men inte allt.

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har över tid försämrats till följd av Rysslands agerande. Den europeiska säkerhetsordningen är utmanad i grunden liksom de normer, samarbeten och institutioner

som utgör fundament för europeisk säkerhet. Ett fortsatt undergrävande av respekten för den europeiska säkerhetsordningens principer har konsekvenser för Sveriges säkerhet. Beredningen konstaterar att det ryska beslutsfattandet, särskilt i centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, sker i en snäv krets. Det innebär att beslutsfattande kan ske snabbt och därför ofta överraska omvärlden. Det innebär samtidigt risk för grupptänkande samt hastiga och överlagda beslut.

Utvecklingen i Asien, särskilt Kinas snabba utveckling och stärkta roll, kommer att få allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Dess effekter är både direkta, såsom Kinas ökade investeringar i Europa, och indirekta, såsom ett ökat amerikansk säkerhetspolitiskt och militärt fokus på Asien och de konsekvenser detta kan få för de amerikanska möjligheterna att engagera sig för att stödja säkerheten i Europa.

De europeiska staterna måste axla ett större ansvar för sin egen säkerhet och för sitt försvar. Ingen europeisk stat kan på egen hand möta alla dagens allvarliga och komplexa säkerhetspolitiska utmaningar och hot. EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken.

Försvarsberedningen understryker vikten av att sammanhållet kunna värna vår suveränitet och svenska intressen. Det kräver en starkt svensk förmåga att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot i närområdet, i Europa och globalt, såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande, bl.a. politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära, på ett koordinerat sätt.

Beredningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Av Försvarsberedningens anvisningar framgår att utvecklingen av totalförsvaret inklusive det militära försvaret ska utgå från behoven vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Detta har varit utgångspunkten i utformandet av beredningens förslag rörande det militära försvaret. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande.

I slutrapporten lämnas förslag rörande utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025. Försvarsberedningen föreslår att en ny och förstärkt krigsorganisation intas från 1 januari 2021. Föreslagen innebär en tillväxt av det militära försvaret under kommande år. Med hänsyn till förhållandevis långa ledtider för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen bedömer beredningen att förslagen inte kommer att kunna vara fullt genomförda förrän i slutet av försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Beredningens överväganden och prioriteringar bör därmed ses i ett tioårigt perspektiv.

Slutrapporten innehåller, i enlighet med Försvarsberedningens anvisningar, även möjliga effektiviseringar och konsekvenser av förslagen, inklusive uppskattade kostnader och effekter för krigsdugligheten. Statskontoret understryker i rapporten *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) att de konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar som olika aktörer tar fram inför försvarspolitiska beslut behöver leva upp till kraven i kommittéförordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och propositionshandboken. Försvarsberedningen har därmed lagt betydande kraft på att utgiftsberäkna och analysera övriga konsekvenser av de förslag som läggs fram i denna rapport.

Sammantaget anser Försvarsberedningen att avsevärda anslagsökningar för det militära försvaret under perioden 2021–2025 är nödvändiga. Beredningen betonar vikten av ett effektivt och rationellt nyttjande av de medel som disponeras för det militära försvaret. Beredningen föreslår därför flera åtgärder för att säkerställa en förutsägbarhet i försvarsekonomin över tiden. Ett viktigt instrument för att säkerställa ett effektivt nyttjande av resurserna i enlighet med de ambitioner och målsättningar regering och riksdag har beslutat är förslaget att inrätta en myndighet för granskning, utvärdering och uppföljning av verksamheten inom

totalförsvaret. Detta är också i enlighet med de kompletterande anvisningar beredningen fick den 13 mars 2019.

De förslag som Försvarsberedningen redovisar i denna slutrapport och de förslag som redovisas i delrapporten *Motståndskraft* ska ses som en helhet. Totalförsvaret ska i grunden vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvaret är krigsavhållande, därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

## 2 Att göra säkerhetspolitiska bedömningar

Alla säkerhets- och försvarspolitiska vägval, liksom all försvarsplanering, måste utgå ifrån bedömningar av möjliga framtida händelseutvecklingar. Att göra långsiktigt korrekta bedömningar av den säkerhetspolitiska utvecklingen har emellertid historiskt visat sig bjuda på betydande svårigheter. Upprepade gånger har utvecklingen tagit en vändning som inte förutsetts ens av initierade experter eller i stort upplagda analysarbeten.

Försvarsberedningen konstaterar att omvärldsutvecklingen, och särskilt det säkerhetspolitiska läget i närområdet, kan förändras betydligt snabbare än vad det är möjligt att anpassa totalförsvaret. Återtagande av militär och civil försvarsförmåga har flera gånger inletts för sent, både i förhållande till omvärldsförändringar och givet de långa ledtiderna för många av delarna i ett fungerande totalförsvaret och kostnaderna för detta återtagande. Denna insikt måste vara vägledande för utformandet av det svenska totalförsvaret. Den nationella försvarsförmågan måste, också när omvärldsläget förefaller gynnsamt, utformas så att totalförsvaret kan försvara landet mot väpnat angrepp.

### 2.1 Tillbakablick

Åtskilliga av de övergripande säkerhetspolitiska bedömningar som förändringarna av det svenska totalförsvaret under 1990-talet och 2000-talet grundades på har visat sig vara korrekta. Exempelvis identifierades de breda, globala trender som i mångt och mycket satt sin prägel på de senaste årtiondenas utveckling, såsom globaliseringen, digitaliseringen och utvecklingen mot en alltmer sammanflätad värld. Detsamma gäller det europeiska samarbetets

fördjupning och dess allt större betydelse för Sveriges säkerhet, de positiva effekterna för närområdets säkerhet av de centraleuropeiska och särskilt de baltiska staternas allt närmare integration i euroatlantiska strukturer, och den ökade efterfrågan på internationella insatser.

Samtidigt kan Försvarsberedningen konstatera att när det gäller den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde och särskilt Ryssland, som genom sina brott mot den europeiska säkerhetsordningen påverkat vårt säkerhetspolitiska läge i negativ riktning under senare år, har de flesta bedömningar inte förmått att förutse vidden av och snabbheten i utvecklingen.

De bedömningar som låg till grund för försvarsbesluten under 1990-talet framhöll hur mycket den ryska militära förmågan och beredskapen nedgått, men också den stora osäkerheten kring den framtida utvecklingen i Ryssland. Den främsta oron gällde instabilitet, men det fanns också farhågor om att de demokratiska framstegen riskerade att rullas tillbaka. Ett vittnesbörd om svårigheten att göra långsiktiga bedömningar är att situationen i Ryssland av många bedömare ansågs ha stabiliserats i positiv riktning under 2000-talets första år, efter att den nuvarande ryska ledningen tillträtt. Dessa i huvudsak positiva bedömningar gjordes trots att det tidigt stod klart att den nya ledningen hade för avsikt att inskränka mediefriheten, och tämligen snart också den politiska konkurrensen. I efterhand framstår det som tydligt att en omvärld som under hela 1990-talet hade oroats främst av instabiliteten i Ryssland hade svårt att rätt värdera de nya och annorlunda risker som ett förvisso stabilare men också alltmer auktoritärt Ryssland innebar.

Försvarsbeslutet 2004 vägledades av bedömningen att det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet präglades av lugn, stabilitet och nära samarbete. Detta baserades bl.a. på att Ryssland hade utvecklat goda arbetsrelationer med EU och Nato och att landet ingick i de olika samarbetsformerna kring Östersjön. Den ryska utrikespolitiska orienteringen mot Västeuropa och USA bedömdes fortsätta, liksom integrationen av Ryssland i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna. Denna analys låg också till grund för bedömningen att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Detta innebar i sin tur i praktiken att väpnat angrepp avskrevs som

dimensioneringsgrund för det militära och civila försvaret och som utgångspunkt för en sammanhållen totalförvarsplanering.

Bara tre år senare, år 2007, hade emellertid det ryska agerandet gentemot dess grannländer, främst Ukraina och Georgien, och president Putins alltmer aggressiva retorik tvingat fram en annan och betydligt mer negativ grundton i analysen av Ryssland. Försvarsberedningen formulerade detta år det s.k. lackmustestet, som angav att Ryssland skulle komma att bedömas utifrån hur det agerade mot sina grannländer i f.d. Sovjetunionen.

En viktig indikation gavs genom Georgienkriget året därpå. Den slutgiltiga bekräftelsen på att Ryssland förbehåller sig rätten att styra över andra staters säkerhetspolitiska vägval och är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen kom genom den olagliga annekteringen av Krim och aggressionen mot Ukraina från och med 2014. Denna visade också att Rysslands tröskel för användning av militärt våld ytterligare sänkts och illustrerade den ryska förmågan att kombinera användning av militära maktmedel med en bred palett av andra påverkansmedel.

I försvarsbeslutet 2015 ställs den nationella försvarsdimensionen åter i fokus. Totalförsvaret ska enligt beslutet utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp och försvara det svenska territoriet.

Det kan konstateras att omvärlden ända sedan 1990-talets mitt hade noterat och uttryckt viss oro för Rysslands ambitioner att utöva ett särskilt inflytande över de f.d. Sovjetrepublikerna. Dessa ambitioner framstod dock som bara en av flera tendenser i den ryska utvecklingen, och överskuggades i bedömningarna länge av att utvecklingen på andra områden uppfattades som positiv.

Det är värt att erinra om hur bedömningarna av den ryska militära förmågan utvecklats under tiden sedan Sovjetunionens sammanbrott. Under hela 1990-talet konstaterades att denna var kraftigt nedsatt jämfört med de resurser Sovjetunionen förfogat över. När de ryska försvarsanslagen sedan började öka i början av 2000-talet gjordes dels bedömningen att förstärkningen av den operativa förmågan bara skulle ske i långsam takt, dels att detta inte med automatik måste uppfattas som negativt för omvärlden. Det fanns bl.a. förhoppningar om att Ryssland skulle bidra till internationella fredsfrämjande operationer. Det dröjde innan den

fulla insikten nåddes om att en kraftigt ökad rysk militär förmåga, i kombination med en alltmer konfrontativ utrikespolitik, riskerade att försämra det säkerhetspolitiska läget också i Sveriges närområde.

Slutligen bör det noteras att de bedömningar som låg till grund för förändringarna i det svenska försvaret aldrig uteslöt att hot om militära angrepp mot Sverige skulle kunna uppstå. Det antogs dock genomgående att framväxten av sådana hot skulle föregås av en gradvis försämring av det säkerhetspolitiska läget. Man förväntade sig att denna skulle vara iakttagbar såväl i form av politiska som av militära förändringar av stor omfattning. Detta skulle ge en långsiktig förvarning och möjliggöra ett återtagande av förmågan att möta väpnade angrepp genom successiva beslut under en längre tid.

## 2.2 Svårigheterna i att göra säkerhetspolitiska bedömningar

Försvarsberedningen konstaterar att det finns förutsättningar för att korrekt beskriva de stora linjerna i den framtida globala och europeiska utvecklingen. Däremot är det svårare att förutsäga de betydelsefulla, snabba och plötsliga förändringar som förvisso sker inom ramen för dessa trender, men som när de inträffar likväl uppfattas som oväntade. Det är ofta dessa händelser som i efterhand bedöms ha störst betydelse för den vidare utvecklingen.

Det har visat sig mycket svårt att tidigt identifiera signaler om förändringar i den säkerhetspolitiska situationen och utifrån det fatta nödvändiga beslut om förstärkningar av försvarsförmågan. Detta har att göra med dels den inneboende komplexitet som uppstår när aktörer interagerar i svårförutsägbara mönster, dels den mänskliga psykologin. Förändringar som sker i små steg är, särskilt initialt, öppna för olika tolkningar.

Det är långt ifrån alltid den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast utifrån uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan den som skulle ha allvarligast konsekvenser om den inträffade.

Ett återkommande problem vid säkerhetspolitiska analyser är alltså att avgöra vilken av ett antal delvis motsägelsefulla trender som i slutändan kommer att dominera den faktiska utvecklingen. Ett annat problem är att omsätta en teoretisk insikt i en mental beredskap för en viss händelseutveckling och i en förmåga att vidta



konkreta åtgärder. Ett exempel på detta är att påpekanden om den ökade svårigheten att dra en tydlig gräns mellan fred och krig funnits med i säkerhetspolitiska bedömningar sedan årtionden tillbaka. Trots detta insåg inte de flesta västerländska bedömare att Ryssland under januari-februari 2014 förberedde militär aggression mot Ukraina. När ryska förband utan nationalitetsbeteckning och påstått lokala upprorsmän sedan sattes in på Krim och i östra Ukraina blev överraskningseffekten mycket stor och det talades om ett helt nytt sätt att föra krig.

Givet dessa svårigheter och begränsningar är det i efterhand inte svårt att förstå varför signaler om ett försämrat omvärldsläge likväl inte lett till att anpassningsåtgärder vidtagits i tid.

Försvarsberedningen noterar att frågan om förvarning om förestående angrepp, där tidshorisonten kan sträcka sig från några timmar till några dagar eller på sin höjd veckor, är separat från frågan om långsiktiga säkerhetspolitiska bedömningar. De psykologiska mekanismer som inverkar på förmågan att göra långsiktiga förutsägelser är dock relevanta också i förvarningsperspektivet.

## 2.3 Konsekvenser

Försvarsberedningen konstaterar att säkerhetspolitiska framtidsförutsägelser med någon grad av precision är svåra att göra. Det är därför viktigt att understryka att de bedömningar av den framtida utvecklingen som görs i denna rapport med nödvändighet är behäftade med osäkerheter.

Beredningen framhåller vidare att slutsatser måste dras av att omvärldsutvecklingen upprepade gånger tagit en vändning som, även om den oftast kan sägas ha skett inom ramen för en bredare trend, likväl för de flesta bedömare framstått som helt oförutsedd när den inträffat. Detta innebär att framtidsbedömningarna måste inrymma också sådana utvecklingar som ses som mindre troliga, men vars konsekvenser, om de inträffade, skulle vara särskilt allvarliga.

Avslutningsvis anser beredningen att stor försiktighet måste iaktas när långtgående beslut som reducerar den nationella totalförsvarsförmågan fattas. Detta gäller i särskilt hög grad när eliminering av hela förmågor övervägs. Förhoppningar om att ett återtagande av förmåga ska kunna ske i rätt tid när utvecklingen

försämras har historiskt inte visat sig infrias, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv.

## 3 Globala trender och tendenser

Sverige är ett av världens mest globaliserade länder. Vårt välbefinnande och vår säkerhet är nära förknippad med våra grannars men också med utvecklingen i andra regioner längre bort. Vi påverkas därför, i högre grad än många andra länder, av omvärldsförändringar och händelser på andra platser i världen. En rad globala säkerhetspolitiska trender och tendenser som framträtt eller förstärkts under senare år påverkar oss, direkt och indirekt. Till dessa hör globaliseringen, den fortsatta digitaliseringen och en fortsatt snabb teknikutveckling; en säkerhetspolitisk trend mot ökade motsättningar mellan stater som ofta beskrivs som geopolitikens återkomst; klimatförändringarna och deras väntade säkerhetspolitiska konsekvenser samt det bestående hotet från internationell terrorism.

Åtskilliga av de hot och utmaningar som staterna står inför är både gränsöverskridande och tvärssektoriella och behöver därmed mötas med gemensamma krafter.

### 3.1 Demografi, ekonomisk utveckling och demokrati

Befolkningsökningen i världen har varit snabb de senaste decennierna. Den globala hälsan förbättras och den förväntade livslängden har ökat i många länder. Spädbarnsdödligheten har gått ner och allt fler barn får tillgång till utbildning. Tillgången till information och teknologi ökar för den enskilda individen. Antalet och andelen fattiga i världen har sjunkit. På 25 år har andelen människor som lever i extrem fattigdom mer än halverats och klyftorna mellan världens länder har minskat. Majoriteten av världens befolkning lever i dag i medelinkomstländer. Samtidigt lever, enligt FN, drygt 780 miljoner människor fortfarande under den internationella fattigdomsgränsen.

Den globala ekonomin har återhämtat sig långsamt efter den globala finansiella krisen som utbröt 2008. Världshandeln och de finansiella transaktionerna ökade snabbt fram till krisen men sedan dess har återhämtningen varit långsam. Samma utveckling ses i Sverige. Sveriges varu- och tjänsteexport motsvarar idag ungefär 47 procent av BNP. År 1990 låg varu- och tjänsteexporten på ungefär 29 procent av BNP.

Samtidigt som världshandeln är viktig för välståndet så har den skapat en ökad sårbarhet för störningar eller avbrott i försörjningsflöden. Sverige och andra länder bedriver handel utifrån kostnadsminimerande principer såsom *lean management* och *just in time delivery*. Det skapar ett beroende av att finansiella flöden och handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen.

Flödena kan störas på många sätt. Oron för protektionistiska åtgärder och handelshinder har exempelvis ökat de senaste åren. USA har infört och hotat om att införa skyddstullar på import, vilket lett till svarsåtgärder från drabbade stater. USA och EU lyckades inte avsluta förhandlingarna om ett handels- och investeringsavtal (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) utan försöker fokusera på ett mer begränsat frihandelsavtal. Den amerikanska presidentadministrationen beslutade sig för att lämna TPP-avtalet (*Trans-Pacific Partnership Agreement*), som omfattade 12 stater runt Stilla havet med ekonomi motsvarande 40 procent av global BNP. Handelskonflikten mellan USA och Kina har intensifierats med olika former av tullar och handelshinder. Försvarsberedningen konstaterar att konsekvenserna av ökad protektionism snabbt blir kännbara globalt och särskilt drabbar öppna exportberoende ekonomier som den svenska.

Globaliseringen har inneburit positiva effekter som ökat välstånd och högre levnadsstandard både i Sverige och i omvärlden. Trots att den ekonomiska globaliseringen har lyft många länder och människor ur fattigdom så har den också skapat sina utmaningar. I flera länder tas globaliseringen till intäkt för att olika grupper i samhället förfördelats på olika sätt, t.ex. på grund av ökade inkomstklyftor. Som en konsekvens av globaliseringens upplevda negativa följdverkningar har protektionistiska strömningar ökat under senare år. Urbaniseringen, som hänger nära samman med globaliseringen, har i många länder också medfört en risk för ökade motsättningar mellan befolkningsgrupper som bor i de växande

städerna och på landsbygden. Sammantaget riskerar detta att leda till samhällelig polarisering och bristande tilltro till demokratiska institutioner.

Demokratien befinner sig på tillbakagång i en rad länder. Enligt *Freedom House* har respekten för medborgerliga fri- och rättigheter globalt sett försämrats sedan 2005. I stater som redan är att betrakta som auktoritära har ytterligare repression av demokratiska fri- och rättigheter noterats, bl.a. genom att oppositionsgrupper förbjudits och fria medier reglerats hårdare. Dessutom har civilsamhällets utrymme begränsats. Sociala och ekonomiska förändringar i globaliseringens kölvatten har vidare bidragit till en bristande tilltro till de politiska institutionerna i väletablerade demokratier. I flera av dessa kan en tillbakagång noteras vad gäller respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Försvarsberedningen noterar med oro att respekten för politiska meningsmotståndare och minoriteter i flera demokratiska stater undergrävs och att polariseringen ökat det senaste decenniet.

### 3.2 Digitalisering och teknikutveckling

En förutsättning för globaliseringens genomslag är digitaliseringen och den snabba teknikutvecklingen som skett de senaste decennierna. Digitaliseringen bidrar till spridningen av teknologi, information och idéer globalt. Såväl nationell säkerhet som ekonomiskt välstånd vilar allt mer på digitala grunder. Digitalisering och teknikutveckling har medfört en snabb strukturomvandling genom effektivisering, specialisering och bortrationalisering av verksamheter, samtidigt som nya branscher tillkommit.

Olika typer av industriella informations- och styrsystem är centrala för exempelvis energi- och vattenförsörjning, transporter, sjukvård, industri och livsmedelsförsörjning. Många av dessa system sträcker sig såväl tekniskt som organisatoriskt över nationsgränser. De är uppbyggda av och handhas av personal från olika delar av världen, och utveckling av systemen sker i en mängd olika länder. Datavolymer och bearbetningsförmågor i elektroniska kommunikationsnät, it-system och styrsystem ökar kontinuerligt, inte minst inom samhällsviktiga verksamheter. Sammantaget innebär denna utveckling att möjligheterna till antagonistisk

påverkan genom cyberattacker och andra former av intrång blir mångfald fler samtidigt som risken för andra allvarliga it-incidenter i form av rena olyckor också ökar. Hot blir svårare att upptäcka, riskerna blir mer svårbedömda och beroenden blir svårare att överblicka.

Digitaliseringen tillsammans med automatisering, syntetisk biologi och nanoteknik medför således inte bara förändringar för t.ex. sysselsättning och hälsa, utan även för hur militära medel utvecklas och används. Cyberspionage och cyberrelaterad kriminalitet orsakar mycket omfattande förluster av både immateriella tillgångar och information samt andra ekonomiska värden. Stölder som utarmar vårt välstånd ställer t.ex. höga krav på Sverige som en säker marknadsplats. Dessutom kommer utvecklingen av artificiell intelligens och sakernas internet (*Internet of Things*) att medföra möjligheter, men också risker och sårbarheter. Artificiell intelligens kan på ett grundläggande sätt förändra människors livsvillkor och därmed också förutsättningarna för vår säkerhet.

Det finns motsättningar mellan stater om bl.a. synen på staters roll och rätt att övervaka, begränsa och kontrollera såväl infrastruktur som informationsflöden, exempelvis tillgången till ett öppet internet. Internationella försök att främja normer i cyberrymden har kompletterats med försök att avskräcka skadliga cyberaktiviteter via offentliga utpekanden av statsansvar för cyberattacker. Försvarsberedningen konstaterar att de diplomatiska och utrikespolitiska instrument som utvecklats för att förebygga konflikter på cyberområdet behövs. Det blir därmed viktigt att understödja relevanta internationella processer kring frivilliga normer för staters ansvarsfulla uppträdande, liksom etablering av förtroendeskapande åtgärder, nationellt, regionalt och globalt.

Fria digitala informationsflöden uppfattas av många auktoritära regimer som ett potentiellt hot. Det leder till åtgärder som stärkt kontroll och övervakning, vilken också kan riktas mot individer, företag och organisationer utanför det egna landet. Sådana åtgärder för stärkt kontroll och övervakning kan därmed komma att påverka internationell säkerhet.

### 3.3 Geopolitikens återkomst

Det pågår en tyngdpunktsförskjutning av politisk, ekonomisk och militär makt mot Asien, särskilt mot Kina. Utvecklingen går mot en mer multipolär världsordning där USA:s inflytande utmanas och ifrågasätts. Utvecklingen beskrivs ofta i termer av ökad konkurrens mellan stater och som att geopolitiken har återkommit och ersatt de föreställningar om en global intressegemenskap som dominerade den västerländska debatten efter kalla kriget slut.

Både Kina och Ryssland har idag uttalade stormaktsambitioner och ifrågasätter USA:s ställning och av USA kontrollerade eller dominerade institutioner. Ett exempel är dollarns roll som världsekonomin reservvaluta. USA:s alltjämt stora inflytande i internationella institutioner som FN, Internationella valutafonden och Världsbanken ifrågasätts också och uppfattas som orättvist. Förändringen drivs av Kinas ökade politiska, ekonomiska och militära makt, samt av Kinas och Rysslands strävan att utmana USA:s ställning. Den nuvarande amerikanska presidentadministrationens snävare definition av sina nationella intressen bidrar till utvecklingen mot en mer multipolär världsordning.

#### 3.3.1 Globala institutioner

Centrala normer, samarbeten och institutioner är idag ifrågasatta eller satta under tryck. Detta sker på bredare front och från fler håll än vid något tidigare tillfälle under efterkrigstiden. Drivande i denna utveckling är Ryssland och Kina. Den underlättas dock av att den nuvarande amerikanska presidentadministrationens fokus på amerikanska nationella intressen, som har inneburit att USA delvis retirerat från sin traditionella roll som försvarare av den regelbaserade internationella ordningen och delvis ifrågasätter den.

Den för svensk del allvarligaste aspekten av denna utveckling är Rysslands brott mot och systematiska utmaning av den europeiska säkerhetsordningen och dess centrala principer. Tydligast har detta manifesterats genom den olagliga annekteringen av Krim och den fortgående aggressionen mot Ukraina.

Brexit är ett uttryck för ifrågasättande av EU, som också är under fortsatt tryck från kritiska och nationalistiska krafter i flera

medlemsstater. Det finns vidare indikationer på att protektionismen i världshandeln ökar, en utveckling som på sikt kan få allvarliga konsekvenser för svenskt välstånd. Vidare kan en tillbakagång noteras vad gäller respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Detta avspeglas både i regionala och globala forum där internationella åtaganden om mänskliga rättigheter allt oftare ifrågasätts.

FN-stadgan och FN:s säkerhetsråd utgör alltså fundamentet för den multilaterala världsordningen. FN:s säkerhetsråd ger internationell legitimitet, med bas i folkrätten, åt hanteringen av frågor om internationell fred och säkerhet. Samtidigt har säkerhetsrådet svårigheter att agera effektivt i frågor där de permanenta medlemmarna har motstående intressen eller är parter i en konflikt. Av särskild relevans för svenskt närområde är att Ryssland t.ex. har blockerat säkerhetsrådet i fråga om landets fortgående aggression mot Ukraina. Användningen av vetorätten har bidragit till ett minskat förtroende för säkerhetsrådets förmåga att hantera konflikter, både pågående och de som riskerar att bryta ut. I frågor som inte präglas av tydliga intressekonflikter mellan permanenta säkerhetsrådsmedlemmar med vetorätt har säkerhetsrådet däremot varit mer framgångsrikt, i synnerhet vad gäller konflikter i Afrika.

Långsiktigt globalt samarbete är en förutsättning för att främja bl.a. den demografiska, ekonomiska och demokratiska utvecklingen och förebygga konflikter. I detta sammanhang spelar FN:s arbete för fred och säkerhet en viktig roll. Under senare år har breda internationella överenskommelser bl.a. om nya utvecklingsmål inom ramen för Agenda 2030, katastrofriskreducering, utvecklingsfinansiering, klimat, humanitära frågor och migration visat på världssamfundets förmåga att sluta sig samman bakom förslag till hantering av några av de svåraste globala utmaningarna. Ett av syftena med målen i Agenda 2030 är att främja säkerhet och förebygga konflikter genom att skapa förutsättningar för utveckling mot fredliga, inkluderande och demokratiska samhällen. Genomförandet av dessa överenskommelser återstår och kommer i en tid då multilateralismen utmanas på flera fronter.

Eftersom internationella organisationer som FN, Internationella valutafonden, Världsbanken, EU, OSSE, Europarådet och Nato i hög utsträckning är beroende av de större staternas stöd och



engagemang är de senaste årens utveckling bekymmersam för Sverige. För mindre och mellanstora stater är de internationella säkerhetsstrukturerna centrala. De står för en regelbaserad ordning med förutsägbara spelregler. Svagare institutioner, ökad konkurrens och ökat inflytande av större stater riskerar att minska mindre staters förmåga att påverka säkerhets- och försvarspolitiska skeenden. En försvagning av den regelbaserade multilaterala världsordningen leder, liksom undergrävandet av den europeiska säkerhetsordningen, i förlängningen till en försvagning av den gemensamma säkerheten. För Sverige är respekt för folkrätten, upprätthållandet av den europeiska säkerhetsordningen samt starka multilaterala strukturer av central säkerhetspolitisk betydelse.

### 3.3.2 Försvarsutgifter

Försvarsutgifterna i världen ökade i absoluta tal mellan 1995 och 2008 för att sedan plana ut efter den globala finanskrisen. Sipri konstaterar i sin senaste rapport att många stater nu åter ökar sina försvarsutgifter. Försvarsutgifterna uppgår 2018 till 1822 miljarder USD globalt eller 2,1 procent av global BNP. Vid kalla krigets slut 1990 motsvarade försvarsutgifterna sammantaget 3,3 procent av global BNP. I absoluta tal 2018 är försvarsutgifterna uttryckt i USD störst i USA, Kina, Saudiarabien, Indien, Frankrike och Ryssland.

Olika typer av offentlig konsumtion redovisas i internationellt jämförbara sammanhang som andel av bruttonationalprodukten. Vad gäller försvarsutgifter specifikt redovisas och sammanställs sådana bl.a. av Sipri, FN, Internationella valutafonden, OSSE och Nato. Måttet anger ett aktuellt läge och visar tidsserien för hur mycket pengar ett land är berett att spendera på sitt försvar i jämförelse med andra områden av offentlig konsumtion.

USA:s försvarsutgifter uppgår 2018 till en dryg tredjedel av de totala globala försvarssatsningarna. Det motsvarar ca 3,2 procent av USA:s BNP. Trots USA:s dominerande ställning har landets andel av de globala försvarsutgifterna minskat markant under det senaste årtiondet. Samtidigt har Kina ökat sina försvarsutgifter med 83 procent under det senaste decenniet enligt Sipris uppskattning. Den starka ekonomiska utvecklingen i Kina har emellertid gjort att försvarsutgifternas andel av landets BNP under samma period har

minskat från 2,1 procent till 1,9 procent. Saudiarabien och Indien har också ökat sin andel av de globala försvarsutgifterna.

Fram till 2017 hade Ryssland störst försvarsutgifter i Europa i absoluta tal. Trots svag ekonomisk utveckling har Rysslands försvarssatsningar fortsatt. Efter Frankrike lägger Ryssland, Storbritannien, Tyskland och Italien mest i absoluta tal på sitt försvar i Europa idag. Medan Ryssland uppskattas lägga ungefär fyra procent av BNP på försvaret, så lägger Storbritannien och Frankrike ungefär två procent av BNP. Enligt Sipris beräkningar ligger Europasnittet för försvarsutgifterna på ungefär 1,5 procent av BNP.

För Västeuropas del har USA:s fokus på Asien och Kina samt det ryska agerandet i Ukraina varit drivande för ökade försvarssatsningar på senare år. De största västeuropeiska staternas andel av de globala utgifterna har minskat under det senaste årtiondet. Vid Natos toppmöte i Wales 2014 antogs målsättningen att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP, enligt inom Nato överenskomna redovisningsprinciper, senast 2024. Många Natomedlemmar ökar nu sina försvarsutgifter. Flera europeiska stater har meddelat att man inom en snar framtid kommer att nå tvåprocentnivån, andra bedöms ha svårt att nå nivån till 2024.

USA:s och Västeuropas historiska dominans vad avser försvarsutgifter har åstadkommit väpnade styrkor som är mer tekniskt avancerade och utrustade med mer modern materiel. Samtidigt har de under de senaste decennierna fokuserat på internationella insatser mot mindre kvalificerade motståndare. Det teknologiska gapet har krympt i takt med att Kina och Ryssland har moderniserat sina styrkor. Försvarsberedningen konstaterar att återtagandet av västlig militär förmåga att möta kvalificerade motståndare kommer att kräva avsevärda försvarssatsningar under många år.

### 3.3.3 Massförstörelsevapen

Den försvagade respekten för internationella normer och avtal under senare år har bl.a. manifesterats på massförstörelsevapens område. Ett exempel är att kemiska vapen vid upprepade tillfällen har använts, i strid med kemvapenkonventionen. Denna konvention har sedan den trädde i kraft 1997 framgångsrikt bidragit till att reducera

antalet deklarerade statliga storskaliga militära kemvapenprogram. Omfattande kemvapenlager, industriell infrastruktur och forskningskapacitet för att utveckla och producera kemvapen, t.ex. nervgaser, har destruerats eller konverterats för civila ändamål. Likväl har i de pågående konflikterna i Irak och Syrien användningen av kemiska stridsmedel som nervgas och senapsgas liksom industrikemikalier som klorgas verifierats. Mordförsöket på en tidigare rysk underrättelseofficer i Salisbury i Storbritannien i mars 2018, som genomfördes med ett nervgift av en typ som utvecklats i Sovjetunionen och orsakade ett dödsfall bland allmänheten, är ett annat exempel på användning av kemvapen.

Utvecklingen på kärnvapenområdet har på senare år fått allt större uppmärksamhet och har lett till allt större oro. Detta beror både på de omfattande investeringar som Ryssland, men även andra kärnvapenstater, gör för att utveckla och modernisera arsenalerna, och på att främst Ryssland på ett tydligare sätt än tidigare använder påminnelser om sin kärnvapenarsenal för att sända säkerhetspolitiska signaler. Globalt sett kommer kärnvapen även fortsättningsvis att spela en central roll vad gäller strategisk avskräckning och signalering.

De försämrade stormaktsrelationerna påverkar förutsättningarna för det globala nedrustnings- och icke-spridningsarbetet negativt. Icke-spridningsavtalet (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT), är ett fundament för global rustningskontroll avseende kärnvapen. Avtalet tillåter endast USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Ryssland att inneha kärnvapen samtidigt som de förbinder sig att förhandla om nedrustning. Övriga parter som har anslutit sig till avtalet är icke-kärnvapenstater med en förbindelse om att så förbli. Indien, Pakistan och Israel har aldrig skrivit under avtalet och Nordkorea anser sig ha utträtt.

Försvarsberedningen anser att Sverige har ett fundamentalt intresse av att NPT:s ställning som överordnat ramverk för global nedrustning och icke-spridning består. Det är den centrala arenan för multilateral nedrustningsdiplomati och det är i en NPT-kontext som kärnvapenstaterna gjort nedrustningsåtaganden. Vid NPT:s översynskonferens 2020 är det därför av största vikt att resultat uppnås som bekräftar avtalets ställning och som banar väg för nya framsteg i avtalets genomförande, även avseende nedrustning. Genom sina kärnämneskontroller utgör Internationella

atomenergiorganet (*International Atomic Energy Agency, IAEA*) en central del av den globala icke-spridningsregimen. Det s.k. tilläggsprotokollet är avgörande för IAEA:s möjligheter att dra slutsatser om ett lands kärnteknologiska aktiviteter är fredliga.

Inom FN:s ram framförhandlades 2017 en konvention om förbud mot kärnvapen (*Treaty on Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*). Konventionen har inte trätt i kraft. På utrikesministerns uppdrag har konsekvenserna av ett svenskt tillträde till konventionen utretts. Utredarens sammanvägda bedömning är att Sverige varken bör tillträda eller underteckna konventionen i dess nuvarande form. Utredningen har remissbehandlats. Beredningen konstaterar att det råder oenighet i frågan.

Startavtalet (*Strategic Arms Reduction Treaty*) från 2011 (*New START*) efterlevs tills vidare av USA och Ryssland. Avtalet löper dock ut 2021 och någon dialog om framtida rustningsnivåer har ännu inte inletts. En situation utan avtal skulle även innebära att varje form av ömsesidig inspektionsmekanism saknades. Relationen försvåras därtill av sammanbrottet för avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa medel- och kortdistansrobotar, (*Intermediate-Range Nuclear Forces, INF*-avtalet) efter ryska brott mot avtalet och påföljande amerikansk suspendering. Detta är en utveckling som får direkta konsekvenser för säkerhetssituationen i Sveriges närområde.

Vidare har Nordkorea under många år målmedvetet utvecklat sitt kärnvapenprogram trots internationella påtryckningar och sanktioner. Nordkorea bedöms inneha kärnvapenbestyckade långräckviddiga ballistiska robotar, vilka utgör ett direkt hot mot omkringliggande länder som t.ex. Sydkorea och Japan, men även mot det amerikanska fastlandet. Indirekt hotas även Europas säkerhet. Nordkorea upprätthåller ett moratorium för provsprängningar och missiluppskjutningar, men det finns indikationer om att landet på andra sätt fortsätter att utveckla sitt kärnvapenprogram.

Vad avser Iran har det kärntekniska avtalet, den gemensamma övergripande handlingsplanen, (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) hanterat farhågorna om landets eventuella kärnvapenambitioner. Så länge avtalet upprätthålls förhindrar det Iran från att utveckla kärnvapen. IAEA har hittills konstaterat att Iran samarbetar och fullgör sina åtaganden i enlighet med JCPOA.

Samtidigt har det amerikanska beslutet att dra sig ur JCPOA och återinföra sanktioner mot Iran försämrat relationen staterna emellan. Detta påverkar säkerheten globalt och utgör ett hot mot Europas säkerhet.

Konventionen om förbud mot biologiska vapen och toxinvapen (*Biological and Toxin Weapons Convention*, BTWC) som trädde i kraft 1975 förbjuder utveckling, anskaffning, innehav och användning av denna typ av vapen. Den försvagas dock av att den saknar en fungerande mekanism för att verifiera att en statspart lever upp till dess bestämmelser. Trots utvecklingen av biologiska vapenprogram under perioden 1940–1960 och det omfattande sovjetiska biologiska vapenprogrammet (1970–1990) har biologiska vapen, till skillnad från kemiska vapen, inte använts sedan andra världskriget. Däremot har biologiska ämnen använts vid enstaka tillfällen av icke-statliga aktörer.

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och massförstörelsevapnens ökade betydelse blir försvaret och upprätthållandet av de internationella regelbaserade ramverken, regleringar och principer som avser nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll allt viktigare. Försvarsberedningen understryker vikten av att Sverige aktivt bidrar till detta.

### **3.4 Klimatförändringar och ökad konkurrens om naturresurser**

Klimatförändringarnas effekter blir alltmer påtagliga och påverkar i allt större utsträckning grundläggande livsvillkor i stora delar av världen. Klimatförändringarnas direkta effekter, såsom extrema väderhändelser, torka, översvämningar och havsnivåhöjningar, kan leda till stora påfrestningar både för vårt eget land och globalt. Klimatförändringarna påverkar bl.a. förutsättningarna att driva jordbruk och fiske. Minskade färskvattentillgångar, bl.a. på grund av ökande temperaturer och sjunkande grundvattennivåer innebär ökade störningar i samhällsviktiga verksamheter och utgör ett allt större hot mot människors liv och hälsa. Klimatförändringar kan även leda till motsättningar och konflikter mellan grupper och stater, vilket i förlängningen även kan påverka Sveriges säkerhet. Försvarsberedningen anser att Sverige, liksom andra stater, måste

fortsätta att förebygga och förbereda sig för säkerhetsrelaterade effekter av klimatförändringarna. Hot och risker relaterade till klimatförändringar bör därför beaktas och belysas i omvärldsanalyser och i planeringen av insatser.

Med Parisavtalet 2015 enades the internationella samfundet för första gången om ett bindande avtal med målet att hålla temperaturhöjningen väl under två grader Celsius med en strävan om att nå en begränsning till 1,5 grader. De utsläppsminskningar som världssamfundet hittills åtagit sig räcker dock inte för att nå målen. Parisavtalet har följts upp av en regelbok om hur det ska genomföras och av fortsatta diskussioner om ambitionsnivåer och bördefördelning.

Konkurrens om naturresurser, såsom vatten, och de flyktingströmmar som följer av detta kan förstärka pågående konflikter. De ökar även risken för att nya konflikter uppstår. Stater med bristande institutionell förmåga är generellt sett mer sårbara för klimatförändringarnas effekter. Dessa stater kan i större utsträckning behöva hantera interna konflikter mellan olika grupperingar som konkurrerar om begränsade resurser. En stat med en utvecklad ekonomi kan lättare förebygga och hantera vattenbrist och torka. Stater som har ett stabilt styre och ett utvecklat jordbruk och infrastruktur har bättre förutsättningar än stater som inte har kunnat anpassa sitt jordbruk efter tillgången på vatten.

Brist på vatten riskerar att bli akut och omfattande i stora delar av Mellanöstern, Afrika och Asien, där en majoritet av befolkningarna har begränsad tillgång till rent dricksvatten. Klimatförändringarna är redan idag en orsak till vattenbrist på många ställen. Situationen riskerar att förvärras ytterligare genom minskad nederbörd och ytterligare stigande temperaturer. Ökade politiska och ekonomiska motsättningar i kombination med långa torra perioder med torka som följd kan innebära ökade migrationsströmmar även till EU och Sverige.

Förändringar i klimatet kan även påverka dynamiken mellan stater. Klimatförändringar innebär att många människor i utsatta områden för sin överlevnad behöver migrera till närliggande länder, vilket kan skapa motsättningar och i förlängningen leda till våldsamma upplopp eller väpnad konflikt. Ett varmare klimat med issmältning till följd kan även leda till ökade motsättningar i Arktis

där framför allt Ryssland, men också Kina och USA, ökar sin militära närvaro för att säkra sina strategiska intressen.

### 3.5 Terrorism

Flertalet stater runtom i världen bedömer att terrorism fortfarande utgör ett av de främsta hoten mot den nationella säkerheten. Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 fick den amerikanska presidenten utökat mandat att använda militära medel för att stävja terrorattacker inom landets gränser. Det var också första och hittills enda gången som ett Nato-land åberopade artikel 5 i Washingtonfördraget om kollektivt försvar. Sedan dess har flera stater i Europa, bl.a. Frankrike och Belgien, i större utsträckning använt militära resurser för att förebygga och bekämpa såväl internationell som inhemsk terrorism. Vid omfattande terrorattacker i EU:s medlemsstater kan Sverige få en begäran om militär hjälp enligt Lissabonfördragets artikel 42.7. Detta skedde för första gången i samband med terrorattentaten i Paris 2015. Sverige har även fattat beslut om att delta i internationella insatser i stater som drabbats av interna konflikter som kännetecknas av t.ex. islamistisk terrorism.

Stater i väst drabbas fortfarande i olika omfattning av terrorism, men på senare år har islamistiskt motiverad terrorism hotat och försvagat säkerheten och utvecklingen i allt fler stater som präglas av konflikt och svaga statsbildningar. Medborgare från hela världen, inklusive Europa, har sökt sig till konfliktzoner som Syrien och Irak för att ansluta sig till terroristgrupper. De flesta terroristattentat genomförs utanför Europas gränser, men under de senaste åren har Sverige och flera stater i vår närhet drabbats.

Det främsta terrorhotet mot Sverige bedöms komma från islamistiskt motiverad terrorism som genomförs av grupper som al-Qaida och Daesh (ibland benämnt den Islamiska staten, IS). Attentatshotet från Daesh mot väst påverkas i stor utsträckning av organisationens motgångar i Syrien och Irak. Daeshs förmåga att styra extern attentatsverksamhet har reducerats som en följd av kalifatets territoriella kollaps. Att inspirera anhängare till terroristattentat i sina hemländer har varit en viktig aspekt i Daeshs internationella agenda. I och med att Daesh har förlorat sitt

territorium i östra Syrien och då ledande företrädare för organisationen har dödat har attraktionskraften minskat. Islamistisk motiverad terrorism bedöms likväl fortsatt komma att utgöra ett hot mot Sverige. Flera anhängare av Daesh har anslutit sig till grupper inom al-Qaidas terrornätverk och är således fortsatt aktiva. Ideologi och stridserfarenhet finns även kvar hos de Daesh-anhängare som har valt att återvända till sina hemländer.

Sverige är sedan 2014 medlem i den globala koalitionen för att bekämpa Daesh. Sverige har sedan 2016 haft en styrka i Irak inom ramen för koalitionen militära insats *Operation Inherent Resolve* och bl.a. hållit utbildningar i detektering av improviserade sprängladdningar, strid i bebyggelse, sjukvård och krigets lagar. Sverige bidrar också med personal till EU:s mission till Irak som specifikt arbetar med att stödja civil säkerhetssektorreform, inklusive på terrorismområdet. Därutöver ingår svensk personal i Natos nyligen lanserade mission i Irak (*NATO Mission Iraq*, NMI), vars syfte är att stärka landets säkerhetsstyrkor och militära utbildningssystem för att förhindra att Daesh åter stärks.

Förutom islamistiskt motiverad terrorism hotas Sverige, enligt Säkerhetspolisens årsrapport, även av den våldsbejakande högerextrema miljön som består av individer, grupper och organisationer som på lång sikt strävar efter etniskt homogena samhällen och ett styrelseskick baserat på svensk etnicitet. Ökade främlingsfientliga och radikala nationalistiska strömningar i de europeiska länderna kan stärka inhemsk våldsbejakande extremism inom den s.k. vit makt-miljön. Parallellt kan våldsbejakande extremism inom vänsterextremistiska grupper i den s.k. autonoma miljön stärkas. Den våldsbejakande vänsterextremismen består av individer och nätverk som kämpar mot olika former av vad de uppfattar som fascism och förtryck. Inom miljön finns en långsiktig vision om ett klasslöst samhälle fritt från auktoriteter och hierarkier. Nätverken bedriver alltifrån opinionsbildning till våldsbrott som i första hand riktar sig mot meningsmotståndare inom den högerextrema miljön. Terrorister kan även vara ensamagerande och självradikaliserade individer, t.ex. som vid massmorden i Oslo och på Utøya i Norge.



## 4 Det säkerhetspolitiska läget

Det globala säkerhetspolitiska läget präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb. Utvecklingen i Europas södra närområde ger få förhoppningar om fred och stabilitet. Utvecklingen i Asien, särskilt Kinas snabba utveckling och stärkta roll, får allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Rysslands fortgående aggression mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Krim strider mot Förenta nationernas våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen liksom mot de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa. Ett fortsatt undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen har negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet.

### 4.1 Sveriges förutsättningar

Sverige är ett av de till ytan största länderna i EU och är relativt glesbefolkat, förutom kring storstadsregionerna i mellersta och södra Sverige. Sverige har genomgått en genomgripande urbanisering under efterkrigstiden och 2018 bor enligt FN-data drygt 87 procent av befolkningen i tätbebyggt område. Sveriges geografiska läge och storlek gör att förutsättningarna för försvaret ser annorlunda ut än för andra till ytan mindre länder i Europa. Sveriges storlek är försvarsmässigt krävande men landet har fördelen av att till stor del omges av vatten. Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges geografiska belägenhet spelar en central roll för vår

utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska inriktning. Försvarsberedningen understryker att Sveriges geografiska belägenhet fått ökad säkerhetspolitisk och militärstrategisk betydelse genom det växande intresset för Arktis och Östersjöområdet under det senaste decenniet.

Sverige är nära sammanflätat med omvärlden. En indikation på detta är att Sverige brukar rankas högt på de olika index som försöker mäta och jämföra globaliseringen i olika länder. En viktig faktor i dessa beräkningar är ekonomiskt utbyte med omvärlden. Utrikeshandeln utgör t.ex. en allt större andel av Sveriges BNP. Utvecklingen visar att Sveriges ekonomi över tid blivit allt mer internationaliserad och integrerad i världsekonomin. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige som ett öppet, konkurrenskraftigt och högteknologiskt land framgångsrikt har utnyttjat globaliseringens välståndsskapande möjligheter. Detta vägval har varit en förutsättning för den svenska välståndsutvecklingen under de senaste decennierna.

Digitalisering utgör en del av globaliseringen och bidrar till förutsättningar för välstånd och tillväxt. Försvarsberedningen noterar i delrapporten *Motståndskraft* att Sverige är ett av världens mest uppkopplade länder. Digitaliseringen har inneburit betydande förändringar av det svenska samhället och digital teknik genomsyrar idag hela vår vardag. Internet har gått från att vara viktig infrastruktur till att bli infrastrukturen för all annan infrastruktur.

Sveriges befolkning präglas alltmer av mångfald. Det är en tillgång för ett litet, öppet land. Det ställer samtidigt krav på att bygga ett samhälle som håller ihop och på att motverka segregation i syfte att undvika sociala spänningar och klyftor i samhället. Ett samhälle som håller ihop, med förtroende för statsledning och myndigheter samt tillit människor emellan är också viktiga faktorer för att kunna motstå påverkan och säkerställa försvarsviljan.

Försvarsberedningen noterar att försvarsviljan i Sverige är stabil över tid. De årliga opinionsmätningar som genomförs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sedan kalla krigets slut visar att ca 70 procent (72 procent i den senaste mätningen 2018) av befolkningen anser att Sverige bör göra väpnat motstånd vid anfall, även om utgången är oviss.

Globaliseringen och många av de faktorer som gjort vårt samhälle framgångsrikt skapar emellertid också sårbarheter. I ökande

utsträckning påverkas invånarna i Sverige av vad som sker utanför våra gränser. Forsvarsberedningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* att vi bl.a. är beroende av att finansiella flöden och handelsflöden upprätthålls även i andra delar av världen. Ett exempel är att Sverige idag har ett stort beroende av import av råvaror och insatsvaror för produktionen av livsmedel. Beredningen pekar också på att näringslivet blivit mer internationaliserat med mer komplexa och utbredda ägandestrukturer. Produktionsförhållanden har även blivit mer komplicerade då produktionen av en viss vara kan vara beroende av komponenter från olika delar av världen. Sverige är beroende av import från andra länder på samma sätt som andra länder är beroende av export från Sverige. Detta gäller även försvarsmateriel.

Sverige har att förhålla sig till att delar av den internationella ordningen i dag är utsatta för starka krav på förändringar. Dessa krav utgår från den omfördelning av makt mellan stater och regioner som skett sedan det kalla krigets slut. Det pågår en tyngdpunktsförskjutning av politisk, ekonomisk och militär makt mot Asien, särskilt mot Kina. Förhållandet mellan statliga och icke-statliga aktörer har också förändrats sedan det kalla krigets slut.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen är ett fundament för vårt välstånd och vår säkerhet. Sveriges handel med EU:s inre marknad har fördubblats sedan 1995. Sveriges varuexport till länderna på EU:s inre marknad har sedan 1995 ökat med 130 procent. Det kan jämföras med exporten till tredje land där ökningen under samma period varit knappt hälften så stor.

Forsvarsberedningen understryker behovet av en ordning som i linje med EU-reglerna fortlöpande utvärderar och kontrollerar utländska direktinvesteringar av betydelse för det svenska totalförsvaret och som kan påverka nationell säkerhet inklusive den ekonomiska säkerheten i Sverige. Exempel på utländska direktinvesteringar som behöver kontrolleras finns t.ex. på energi-, kommunikations- eller transportinfrastrukturuområdet, i livsmedelsproduktionen, och finanssektorn. Även utländska direktinvesteringar i företag som utvecklar teknologier och kunskap med dubbla användningsområden samt konkurrensutsättning av säkerhetskänslig och totalförsvarsviktig verksamhet behöver kontrolleras. Denna kontroll behöver utföras i nära samverkan med bl.a. Säkerhetspolisen. En lagstiftning och ordning som hjälper till

att skydda näringslivets investeringar i forskning och utveckling från t.ex. industrispionage och stöld kan långsiktigt stärka Sveriges ekonomiska utveckling och öka attraktionen för utländska direktinvesteringar i kunskapsintensiva verksamheter i Sverige.

Av direkt betydelse för Sveriges säkerhet, och därmed för vårt välstånd, är slutligen det säkerhetspolitiska läget i vårt närområde. Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges ekonomi är nära sammanbunden med framför allt länderna i närområdet. Detsamma gäller inom ett antal kritiska delar av infrastrukturen. Det innebär att problem som uppstår i t.ex. energioverföringen eller inom finanssektorn snabbt kan sprida sig i hela området.

## 4.2 Utvecklingen i Sveriges närområde

### 4.2.1 Övergripande utveckling

I delrapporten *Motståndskraft* slår Försvarsberedningen fast att det säkerhetspolitiska läget har försämrats i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Denna bedömning kvarstår.

Östersjön är, vid sidan av Svarta havet, den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Beredningen bedömer att detta förhållande fortsatt kommer att prägla situationen i Sveriges närområde. Försvarsberedningen understryker att Sveriges närområde inte bara omfattar Östersjöregionen utan också inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten. Beredningen erinrar om att Sveriges närområde i många avseenden är folkrättsligt unikt. Östersjöns havsgränser är reglerade i gränsavtal. Östersjöns status som ett i huvudsak internationellt havsområde stärks av att den fria passagerätten garanteras av Öresundstraktaten och Ålandskonventionen. Ålandskonventionen garanterar Ålands demilitariserade och neutraliserade status.

Det finns goda förutsättningar för politisk dialog och samarbete i Östersjöregionen. Samtliga stater runt Östersjön, utom Ryssland, är medlemmar i EU och flertalet även i Nato. Länderna är nära integrerade genom olika former av regionalt samarbete, både i nordisk och i nordisk-baltisk kontext. Vissa regionala samarbeten inkluderar Ryssland, såsom Arktiska rådet, Barentsrådet och Östersjöstaternas råd. Dessa organisationer utgör viktiga kontaktytor i förhållande till Ryssland. Stater i regionen, däribland Sverige, eftersträvar fungerande bilaterala och multilaterala relationer med Ryssland. Sverige, liksom EU, driver en s.k. tvåspårspolitik gentemot Ryssland. Denna innebär att Sverige står upp för folkrätten och den europeiska säkerhetsordningens principer och fördömer Rysslands olagliga annektering av Krim och dess fortgående aggression mot Ukraina. Samtidigt upprätthåller Sverige politiska och diplomatiska kontakter på samtliga nivåer med Ryssland och är öppet för sådant samarbete som ligger i svenskt intresse. Detta inkluderar mellanfolkliga kontakter.

Beredningen tvingas samtidigt konstatera att samarbetet inom dessa organisationer och den dialog som förs med Ryssland inte förändrar den grundläggande försämrade bilden av det säkerhetspolitiska läget i närområdet.

Den säkerhetspolitiska försämringen i närområdet är en följd av Rysslands agerande. Ryssland uppfattas av länder i närområdet som det största hotet mot regionens säkerhet. Det ryska agerandet har på senare år utmärkts av att landets militära närvaro och aktivitet i Sveriges närområde har ökat. Den ryska militära närvaron längs Rysslands västgräns och i Arktis har förstärkts.

Åtskilliga av de ryska militära åtgärderna har påtagliga säkerhetspolitiska signaleffekter. Beredningen konstaterar bl.a. att ett antal stora ryska militärövningar igångsatts utan föregående anmälan eller förvarning under perioden sedan 2014. Dessa övningar har av Ryssland betecknats som beredskapskontroller, som inte kräver inbjudan av utländska observatörer enligt Wiendokumentet. Ryssland genomför också årliga strategiska övningar och en stor mängd mindre övningar.

Ryskt stridsflyg har upprepade gånger genomfört aggressiva och provocerande anflygningar mot andra staters örlogsfartyg och militära flygplan, samt mot fasta anläggningar i närområdet. Dessa måste antas ha som syfte att sända en säkerhetspolitisk signal till

grannländerna och omvärlden. Ett annat specifikt syfte förefaller att vara att markera mot amerikansk närvaro i Östersjön och därmed indirekt ifrågasätta Östersjöns status som öppet hav. Omfattande ryska avlysningar av internationella sjö- och luftterritorier för skjutövningar har inneburit olägenheter för den civila fartygs- och flygtrafiken.

Att USA och Ryssland suspenderat tillämpningen av INF-avtalet efter ryska avtalsbrott är ytterligare en faktor som påverkar det säkerhetspolitiska läget negativt.

Ryssland använder en rad påtrycknings- och påverkansmedel mot EU- och Nato-medlemsstaterna i regionen. Beredningen understryker att dessa påtryckningar och påverkansförsök pågår ständigt.

I förhållande till Sverige har den ryska retoriken skärpts. Höga ryska företrädare har vid flera tillfällen varnat för att ett svenskt Nato-medlemskap skulle tvinga Ryssland att vidta svarsåtgärder. På senare tid har ryska företrädare också uttryckt oro över Sveriges och Finlands existerande samarbete med Nato, och sagt att också detta kommer att leda till svarsåtgärder. Försvarsberedningen erinrar om att den svenska regeringen vid dessa tillfällen gjort klart att Sverige självt bestämmer över sin utrikes- och säkerhetspolitik och att hot är oacceptabla.

Försvarsberedningen konstaterar att EU- och Nato-medlemmarna i närområdet har bemött det ryska agerandet genom åtgärder på en rad olika områden, däribland genom sanktionsregimer, stärkta samarbeten och satsningar på ökad militär förmåga. Den militära närvaron i Natos östra medlemsstater har ökat. Natomedlemmarna beslutade vid toppmötet 2016 att förstärka den gemensamma militära närvaron i de baltiska staterna och Polen (*Enhanced Forward Presence*, EFP). Denna innebär att en roterande, multinationell bataljonsstridsgrupp grupperas i varje land. Sedan tidigare genomför alliansen luftrumsövervakning med stridsflyg över de baltiska staterna. En stor majoritet av EU- och Nato-medlemmarna har sedan 2014 ökat sina försvarsutgifter och aviserat fortsatta budgetförstärkningar, såväl i absoluta belopp som i procent av BNP.

Polen och Finland prioriterar en konventionell förmåga med en kvantitet som ger bl.a. uthållighet. För Estland, Lettland och Litauen är målet en förmåga att fördröja en angräpare samt att möjliggöra

mottagande av stöd från andra Natomedlemmar. Att bemöta s.k. hybrida hot, exempelvis påverkanskampanjer och cyberattacker, blir allt viktigare för staterna i regionen. Tysklands engagemang i regionen har ökat. Genom EU har Estland, Lettland och Litauen successivt minskat sitt handelsberoende till Ryssland. Även beroendet av rysk energi har minskat.

#### 4.2.2 Finland

Finland stärker sitt nationella försvar och intensifierar sitt internationella försvarssamarbete. I den finska regeringens senaste försvarspolitiska redogörelse, från 2017, anges att Finland upprätthåller möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato, den s.k. Nato-optionen, och noggrant ger akt på förändringar i sin säkerhetspolitiska miljö. När försvarsförmågan utvecklas beaktar Finland försvarssamarbetets möjligheter och internationella kompatibilitet. Finland försäkrar sig om att inga praktiska hinder ska uppstå vid en eventuell anslutning till Nato. För Finland är EU-samarbetet av stor säkerhetspolitisk vikt och Finland är en av de främsta förespråkarna för ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom unionen. Finland har också anslutit sig till det franska initiativet *European Intervention Initiative* (EII).

Finland har de senaste åren slutit ett tiotal avtal om fredstida samarbete med andra västländer, t.ex. USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Dessa syftar till att bevara och förstärka militär förmåga samt skapa tröskel- och avskräckningseffekter. Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige har fördjupats i flera steg under de senaste åren.

Finland upprätthåller en regelbunden politisk dialog, inklusive på presidentnivå, med Ryssland även efter den olagliga annekteringen av Krim 2014. Samtidigt betonar Finland vikten av att EU uppträder enat gentemot Ryssland utifrån överenskomna principer.

Det finska försvarets uppbyggnad styrs i huvudsak av tre principer: territorialförsvar av hela Finland, personalförsörjning genom allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Under de närmaste åren kommer Finland att anskaffa ett antal större materielsystem, bl.a. nya örlogsfartyg och stridsflygplan. Finlands försvarsutgifter

uppgick 2018 till 1,5 procent av BNP. Materielinvesteringarna förväntas enligt officiella finska beräkningar leda till att landet kommer att uppnå två procent av BNP i försvarsutgifter 2021–2022.

#### 4.2.3 Norge

Norges säkerhets- och försvarspolitik vilar på Natomedlemskapet. Därtill är de bilaterala relationerna med USA och Storbritannien av stor vikt. Den amerikanska marinkåren har t.ex. förhandslagrat materiel i Norge för en förstärkt brigad ur marinkåren och har, för första gången någonsin, baserat 330 soldater i Nordnorge på rotationsbasis.

Det norska försvaret ska verka som en konfliktavhållande tröskel och vara en integrerad del av Natos kollektiva försvar. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet och Europa pågår en omställning av det norska försvaret från internationella insatser till nationellt försvar. Försvarsförmågan är framför allt inriktad mot nordområdena, där Rysslands militära aktiviteter sedan 2014 ökat till en nivå som inte noterats sedan Sovjettiden. Under 2000-talet har Norge planmässigt ökat försvarsanslaget och det uppgick 2018 till 1,6 procent av BNP enligt Nato. Det finns en avsikt att ytterligare stärka försvaret.

#### 4.2.4 Danmark

Den danska säkerhets- och försvarspolitiken utgår, liksom Norges, från den transatlantiska länken och Natomedlemskapet. Danmarks EU-förbehåll avseende försvarssamarbete innebär att landet inte deltar i utformningen eller implementeringen av unionens beslut eller aktiviteter som har försvarsimplicationer.

Den danska försvarsmakten var fram till nyligen i stort sett helt inriktad mot internationella koalitionsoperationer såsom de i Irak och Afghanistan. I ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet och Europa har dock även Danmark inlett en omställning av försvaret. Fokus kommer i ökad grad att ligga på kollektivt försvar och närområdet, inklusive i de baltiska staterna. Danmark har också, genom riksgemenskapen, ansvaret för att försvara Grönland och Färöarna. Med försvarsbeslutet 2018–2023



bryts den nedåtgående trenden i försvarsutgifter. Danmarks försvarsutgifter uppgick 2018 till 1,2 procent av BNP enligt Nato och partierna i regeringsunderlaget har beslutat att de ska öka till 1,5 procent av BNP 2023.

#### 4.2.5 Island

Island har ett strategiskt läge i Nordatlanten. Detta är av betydelse inte minst för Natos förstärkningstransporter från USA till Europa. Landet saknar eget militärt försvar och förlitar sig på sitt medlemskap i Nato och ett bilateralt försvarsavtal med USA från 1951. Det isländska luftrummet övervakas periodvis av flyg från andra Natoländer inom ramen för *Icelandic Air Policing*. USA har sedan 2006 ingen permanent närvaro på Island och Keflavikbasen, men har på senare år gjort infrastrukturinvesteringar och ökar sin militära närvaro.

#### 4.2.6 Estland, Lettland och Litauen

För Estland, Lettland och Litauen är Natomedlemskapet, den transatlantiska länken och EU-medlemskapet fundamentala för staternas säkerhet. De anser sig kunna klara hot på lägre nivå, men ser en ökad Nato-närvaro som det enda sättet att avskräcka en angripare och försvara sina territorier. Natos kollektiva försvarsgarantier och försvarsplan för de baltiska länderna, den amerikanska närvaron i Europa, samt utplaceringen av den förstärkta framskjutna närvaron (EFP) i de baltiska länderna och Polen samt luftrumsövervakningen (*Baltic Air Policing*, BAP) är därför av central betydelse för dessa stater. Dessutom arbetar de aktivt för att stärka och fördjupa EU-samarbetet. De har utvecklats starkt ekonomiskt sedan frigörelsen från Sovjetunionen.

Efter Nato-inträdet 2004 satsade länderna på ökad expeditionär förmåga. En tydligare prioritering av det territoriella försvaret kom till stånd först efter Rysslands agerande 2014. Försvarets tyngdpunkt i alla tre länderna utgörs av markstridskrafterna, medan marinstridskrafterna är begränsade och flygvapnen har förmåga till luftbevakning och marktjänst. Samtliga tre baltiska länder når upp till Natos mål om att avsätta minst två procent av BNP till

försvarsutgifter. I Litauen finns en politisk överenskommelse om att nå 2,5 procent senast 2030.

#### 4.2.7 Polen

Polens säkerhets- och försvarspolitiska betydelse har ökat i Europa och i Sveriges närområde under de senaste åren. Den ryska aggressionen mot Ukraina har varit avgörande för Polens prioriteringar. Polen anser sig vara i ett utsatt läge. Polen prioriterar Natomedlemskapet och det bilaterala partnerskapet med USA för sin säkerhet. Polen har föreslagit permanent utökad amerikansk trupp närvaro i landet och vill se ökad amerikansk militär närvaro i regionen. Idag har USA cirka 5 200 soldater i Polen, inklusive inom ramen för Natos förstärkta framskjutna närvaro (EFP). Polen ser gärna att europeiska försvarsförmågor stärks, men anser att EU:s försvarsinitiativ inte får utvecklas på bekostnad av Nato. Polen ser idén om s.k. europeisk strategisk autonomi som problematiskt för den transatlantiska länken.

Polen avsatte 2 procent av BNP till försvarsbudgeten 2018 enligt Nato och har i lag beslutat att öka denna andel till 2,5 procent senast 2030. Polen håller på att omstrukturera och modernisera sin försvarsmakt för att stärka dess operativa förmåga.

#### 4.2.8 Arktis

Försvarsberedningen noterar i delrapporten *Motståndskraft* att intressen står emot varandra inte bara i Östersjöregionen utan även i Arktis. Beredningen understryker att Sverige är en arktisk nation. Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten är en del av Sveriges närområde, på samma sätt som Östersjön och Västerhavet är det. Beredningen menar att svenskt strategiskt tänkande hittills i alltför liten utsträckning beaktat den säkerhetspolitiska och militära utvecklingen i Arktis och hur den kan påverka Sverige.

Utvecklingen i Arktis är, i flera olika avseenden, av global betydelse. I takt med att havsisen i Arktis minskar och större havsytor blir tillgängliga för sjöfart och råvaruutvinning ökar också omvärldens intresse för regionen. Stater som saknar direkt

geografisk anknytning till Arktis, inte minst Kina, ökar sin närvaro och sina resurser för att operera i regionen.

Det internationella samarbetet kring Arktis är välfungerande och kanaliseras främst genom Arktiska rådet. Försvarsberedningen anser att det ligger i svenskt intresse att fortsätta främja konstruktivt samarbete i detta organ. Säkerhetspolitiska och militära frågor är dock undantagna från rådets verksamhet. Samtidigt pågår en militär uppbyggnad i Arktis och en suveränitetshävande politik bedrivs från flera staters sida.

Den militära uppbyggnaden i Arktis har initierats av Ryssland, som bygger upp sina militära resurser på stor bredd. Detta sker dels för skydd av eget territorium, dels för att skapa möjligheter till maktprojektion från området. Ryssland uppfattar sig ha centrala nationella intressen i regionen. Till dessa hör skyddet av landets baser på Kolahalvön och den nukleära ubåtsbaserade andraslagförmågan. En stor del av Rysslands energiutvinning sker också i landets nordligaste delar. På senare tid har Ryssland också tydligare uttryckt en strävan att kontrollera sjöfarten genom Nordostpassagen.

Höga ryska företrädare har vid ett antal tillfällen under senare år problematiserat och relativiserat Norges suveränitet över Svalbard. I ljuset av ögruppens strategiska läge och särskilda folkrättsliga reglering genom Spetsbergtraktaten från 1920 är det av vikt att tillbakavisa försök till ifrågasättande av Norges suveränitet över Svalbard.

Natomedlemmarna har, med betydande fördröjning, börjat reagera på det ryska agerandet. Återupprättandet av den amerikanska Andra flottan, med operationsområde bl.a. i Nordatlanten, och närvaron av ett amerikanskt hangarfartyg i Norska havet för första gången på tjugo år under övningen *Trident Juncture* 2018 är exempel på detta. Amerikanska företrädare har också aviserat att landet kommer att genomföra s.k. *Freedom of Navigation*-operationer i Arktis.

Försvarsberedningen bedömer att den ökade ryska betoningen av landets intressen i Arktis och den ökande militära närvaron från olika aktörers sida gör det viktigt att ge akt på tendenser som kan leda till ökad spänning i regionen. Samtliga nordiska länder är arktiska stater och en konflikt som berör något av dem kommer att påverka Sverige. Beredningen noterar att Grönland, Island och

Färöarna är strategiskt viktiga områden både för Nato och Ryssland, inte minst givet deras betydelse för skyddet av Natos förstärkningstransporter över Nordatlanten.

## 4.3 Utvecklingen i Europa

De demokratiska staterna i Europa uppfattar, med vissa nyansskillnader, i huvudsak tre grundläggande grupper av externa hot och utmaningar. Dessa är Rysslands undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen; instabiliteten i Europas södra grannskap och Mellanöstern och det terrorhot som den bidragit till; samt Kinas allt starkare roll och ökade inflytande på den globala arenan. Staterna i norra och östra Europa framhåller Rysslands agerande medan staterna i södra Europa betonar de hot som har sitt ursprung i Europas södra och sydöstra grannskap.

### 4.3.1 EU

EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform. Det är ett svenskt nationellt intresse att sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU värnas och stärks. Omvärldsutvecklingen, inte minst i närområdet och i Europas östra grannskap, gör EU än viktigare för Sveriges säkerhet.

Försvarsberedningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* att EU-samarbetet är under fortsatt tryck från kritiska och nationalistiska krafter i vissa medlemsländer, krafter som förstärkts av fortsatta ekonomiska utmaningar för statsfinanserna och migrationsströmmarna under senare år. Det finns en oroande utveckling beträffande demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i vissa länder i EU. Förfarande pågår enligt artikel 7 i EU-fördraget avseende Ungern och Polen. Samtidigt finns inom flera ledande medlemsstater en stark vilja att uppnå ett mer effektivt och fördjupat EU-samarbete. Det kan innebära ett EU som utvecklas i olika hastigheter och riktningar. Försvarsberedningen noterar samtidigt att stödet för EU har ökat i nästan alla medlemsstater.

Den större och mer komplexa hotbilden, liksom osäkerheterna kring den amerikanska viljan och möjligheterna att engagera sig fullt

ut i Europa, leder till slutsatsen att de europeiska staterna måste axla ett större ansvar för sin egen säkerhet och sitt försvar. Försvarsberedningen konstaterar att ingen europeisk stat på egen hand kan möta alla dagens allvarliga och komplexa säkerhetspolitiska utmaningar eller få genomslag som global aktör. Insikten hos EU:s medlemsstater om denna begränsning har skärpts till följd av Storbritanniens beslut om utträde ur EU (Brexit). Ett utträde kommer att påverka EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik, där tillgången till och integrationen av Storbritanniens militära förmåga är av central betydelse.

En rad initiativ har tagits för att fördjupa EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete på senare år. Dessa innefattar den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik som antogs 2016. Strategin lägger fast en vision, till grund för gemensamt agerande och med målsättningen att stärka EU som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Strategin tar upp både inre påfrestningar och yttre utmaningar i EU:s närområde, inklusive brotten mot den europeiska säkerhetsordningen i öster och instabiliteten i Nordafrika och Mellanöstern. I strategin slås fast att prioriteringarna för EU:s externa verksamhet ska vara att garantera EU:s och dess medborgares säkerhet, att stärka motståndskraften hos stater och samhällen i EU:s östra och södra grannskap, att hantera konflikter genom en integrerad ansats, att främja samarbetsgrundade regionala ordningar och att bidra till en regelbaserad global ordning. För att förverkliga visionen förfogar EU över en bred uppsättning av instrument, däribland diplomati, handel och bistånd samt civila och militära insatser.

I december 2016 lades en ny ambitionsnivå för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken fast. EU inrättade 2017 en ny lednings- och planeringsfunktion för militära utbildningsinsatser. Ett permanent strukturerat samarbete (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) mellan de medlemsstater som är villiga att ingå mer ambitiösa och politiskt bindande åtaganden har inletts. Steg har även tagits för att inrätta en europeisk försvarsfond (*European Defence Fund*, EDF) som ska stödja förmågeutveckling och forskning, samt en samordnad årlig försvarsöversikt (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD). Under 2018 antogs även en s.k. pakt för civil krishantering med konkreta åtaganden för ett snabbare, mer flexibelt och mer resursstarkt civilt agerande.

I juli 2016 undertecknade EU (kommissionen och ministerrådet) och Nato en gemensam deklARATION om fördjupat samarbete. Efter att under många år ha varit problematiskt fungerar idag samarbetet mellan EU och Nato väl. Detta grundas i insikten att hanteringen av Europas säkerhetsutmaningar kräver en samordnad ansats. I samband med Natos toppmöte i juli 2018 undertecknades en förnyad deklARATION. Fokus ligger på sju konkreta områden, däribland gemensamma åtgärder för att möta s.k. hybridhot och cyberhot.

Vikten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, som inte minst syftar till att värna medlemsstaternas intressen globalt, ökar i ett omvärldsläge där den regelbaserade världsordningen ifrågasätts och rivaliteten mellan stormakterna tilltar. För svensk vidkommande är det av särskild betydelse att EU:s medlemsstater har kunnat enas om en gemensam Rysslandspolitik. Denna sammanfattas i fem principer: full implementering av Minsk-avtalen, stärkta relationer med Östliga partnerskapets länder och andra grannländer, stärkande av EU:s egen motståndskraft, selektivt engagemang med Ryssland på områden där EU har ett intresse av detta samt stöd till det ryska civilsamhället och mellanfolkliga kontakter. EU:s reaktion på Rysslands aggression mot Ukraina innefattar bl.a. ekonomiska sanktioner mot Ryssland, inreseförbud och frysta tillgångar för en rad fysiska och juridiska personer samt en icke-erkännandepolitik avseende den olagliga annekteringen av Krim. Försvarsberedningen betonar att det är av stor betydelse för Sveriges säkerhet att EU också fortsatt kan uppträda med en enad linje i förhållande till Ryssland och genom gemensamma åtgärder skapa en kostnad för oacceptabelt ryskt agerande.

Beredningen konstaterar att det råder enighet om att Europa måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, men att diskussionen om ambitionsnivå och om hur samarbetet ska utformas fortfarande pågår. Försvarsberedningen anser att det ligger i svenskt intresse att stärka EU:s handlingsförmåga som säkerhetspolitisk aktör och därmed unionens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet och säkerheten i dess grannskap. Detta har också betydelse för trovärdigheten i artikel 42.7 i EU-fördraget. Mot denna bakgrund välkomnar beredningen att EU:s försvars- och säkerhetspolitiska samarbete har utvecklats under de senaste åren. Försvarsberedningen betonar att det är av avgörande betydelse att

samarbetet utformas så att det europeiska och det transatlantiska samarbetet kan bli ömsesidigt förstärkande.

Försvarsberedningen anser att det behövs en fördjupad diskussion om hur utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik påverkar Sverige på lång sikt och hur detta samarbete kan utformas så att det dessutom bidrar till att förstärka de bilaterala försvarssamarbetena och vårt partnerskap med Nato. Beredningen understryker att stärkandet av det nationella försvarets operativa förmåga ska vara prioriterad under kommande försvarsbeslutsperiod. Parallellt med detta har Sverige ett intresse av att mer aktivt och solidariskt bidra till att utforma det framväxande europeiska försvarssamarbetet så att EU:s säkerhetspolitiska handlingsförmåga och den samlade europeiska försvarsförmågan stärks.

#### 4.3.2 Tyskland, Frankrike och Storbritannien

De tongivande europeiska staterna på det försvars- och säkerhetspolitiska området är Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Dessa stater är centrala för att upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen. Tyskland och Frankrike har ett nära och djupt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, som senast bekräftades genom Aachen-fördraget i januari 2019. Det fransktyska samarbetet, samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien samt Nato- och EU-samarbetet binder samman staterna. Försvarsberedningen konstaterar att Tyskland, Frankrike och Storbritannien håller på att omstrukturera sina försvarsmakter och ökar sitt fokus på kollektivt försvar.

Tyskland har i kraft av sin ekonomi, stora befolkning och geografiska belägenhet en viktig roll i såväl EU- som Natosamarbetet. Att upprätthålla dessa organisationers sammanhållning och handlingsförmåga är ett grundläggande säkerhetspolitiskt intresse för Tyskland. Landet är sedan några år också berett att axla ett större säkerhetspolitiskt ansvar än tidigare, i synnerhet inom EU. Den tyska hållningen gentemot Ryssland har skärpts sedan 2014. Tyskland har varit instrumentellt för att genomdriva och upprätthålla EU:s sanktioner mot Ryssland, samtidigt som landet fortsatt betonar värdet av dialog.

Tyskland menar att Nato bör fokusera på avskräckning och kollektivt försvar, medan EU bör stärka sin förmåga att på egen hand hantera kriser och konflikter i det europeiska närområdet utanför EU:s yttre gränser. Tyskland har sedan Rysslands olagliga annektering av Krim påbörjat en omorientering och förstärkning av den tyska försvarsmakten med ett större fokus på nationellt försvar och engagemang i Östersjöregionen. Försvarsutgifterna har i absoluta tal ökat de senaste åren och motsvarade 2018 cirka 1,2 procent av BNP enligt Nato. Förbundskansler Merkel har uttalat att Tyskland har som mål att försvarsutgifterna 2030 ska uppgå till 2 procent av BNP, med 1,5 procent som ett etappmål att uppnå till 2025. Den tyska försvarsmaktens brister redovisas öppet och är föremål för medial uppmärksamhet och inrikespolitisk debatt.

Efter Storbritanniens väntade EU-utträde blir Frankrike unionens enda kärnvapenmakt. Landet blir därtill den enda medlemsstat som innehar en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Landet har militär närvaro runt om i världen, både genom permanenta baser och insatser i främst Afrika och Mellanöstern. Dessa regioner är alltså centrala för fransk utrikes- och säkerhetspolitik. Islamistisk terrorism betraktas som det mest akuta hotet. Samtidigt bidrar Frankrike sedan 2004 till Natos luftrumsövervakning i de baltiska staterna och med mindre förband till Natos framskjutna närvaro där. År 2018 avsatte landet enligt Nato 1,8 procent av BNP till försvarsutgifter. Den franska försvarsmakten fortsätter att vara ansträngd av terrorismbekämpning såväl inom Frankrike som i Afrika och Mellanöstern. Detta är ett återkommande ämne i den inhemska debatten efter år av försvarsneddragningar och kostsamma insatser.

Frankrike är tillsammans med Tyskland pådrivande i att ta fram förslag för ett utvecklat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU. För Frankrikes del står de militära förmågefrågorna, målet om europeisk strategisk autonomi och försvarsindustriella aspekter i förgrunden för ett fördjupat samarbete. Frankrike betonar samtidigt betydelsen av den transatlantiska länken, Natos roll för det kollektiva försvaret och att det inte finns någon avsikt att skapa parallella strukturer till Nato. Franska företrädare framhåller landets beroende av USA för genomförandet av operationer i Afrika. Det bilaterala militära samarbetet mellan Frankrike och Storbritannien är centralt för båda länderna, bl.a. på kärnvapenområdet.



Det europeiska interventionsinitiativet (*European Intervention Initiative, EII*) lanserades av Frankrike i september 2017 och formaliserades i juni 2018. Nio av EU:s försvarsministrar (Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Tyskland) undertecknade då en avsiktsförklaring (*Letter of Intent*). Sedermera har också Finland anslutit sig. I avsiktsförklaringen anges att de deltagande staterna avser att gemensamt stärka sitt kollektiva strategiska svar på de olika utmaningar som Europa står inför.

Sedan 2014 har Frankrike i högre grad uppmärksammat Ryssland. Detta beror både på Rysslands utmaning av den europeiska säkerhetsordningen och att landet blivit en alltmer kapabel militär aktör men också på rysk inblandning i fransk inrikespolitik. Frankrike har agerat tillsammans med Tyskland i det s.k. Normandieformatet för konfliktlösning i Ukraina. Samtidigt har man vinnlagt sig om att upprätthålla en dialog med Ryssland på högsta nivå, inklusive genom besöksutbyte.

Nato är centralt i Storbritanniens säkerhets- och försvarspolitik. Landet driver på Natos modernisering och anpassning till en förändrad hotbild. Storbritannien eftersträvar en jämnare bördefördelning inom Nato och är kritiskt till begreppet europeisk strategisk autonomi. Storbritannien har sedan 2014 stärkt sitt säkerhetspolitiska engagemang i Nordeuropa, både bilateralt och inom ramen för Nato. Genom ansvaret för en bataljonsstridsgrupp i Estland och engagemanget för försvaret av Norge har Storbritannien stor betydelse för stabiliteten i närområdet. Parallellt med det starka stödet för Nato använder sig Storbritannien även av andra samarbetsformer, t.ex. det brittiskeledda *Joint Expeditionary Force* (JEF). Som en av JEF:s deltagande stater har Sverige stärkt sin relation till Storbritannien. Det är viktigt att Storbritannien fortsätter att vara med och ta ansvar för säkerheten i Europa och JEF är en del i det ansvarstagandet. Storbritannien är också initiativtagare till dialogformatet Norra gruppen.

Försvarsberedningen konstaterar att EU vid ett brittiskt utträde förlorar en av de två medlemmar som har en permanent plats i FN:s säkerhetsråd, liksom en av sina militärt mest resursstarka medlemmar. Detta understryker vikten av att finna en överenskommelse som möjliggör fortsatt samarbete på de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena. Vid ett utträde kommer

80 procent av Natos samlade försvarsutgifter att bäras av stater som inte är medlemmar i EU.

Storbritannien har under de senaste åren intagit en kritisk hållning gentemot Ryssland, även om det också funnits en ambition att upprätthålla en viss politisk dialog. Efter mordförsöket på den ryske f.d. underrättelseofficeren Sergej Skripal och hans dotter i Storbritannien med hjälp av ett kemiskt stridsmedel i mars 2018 skärptes den brittiska hållningen ytterligare.

Storbritannien fortsätter satsningarna på den reguljära försvarsmakten och ställer om den för att kunna ta ett större ansvar inom ramen för Natos kollektiva försvar. Försvarsbudgeten uppgick 2018 till 2,1 procent av BNP enligt Nato. Det pågår en inrikespolitisk debatt om huruvida Storbritannien med nuvarande storlek på försvarsbudgeten kommer att kunna upprätthålla sin ledande roll för europeisk säkerhet och samtidigt bibehålla en global militär närvaro. Storbritannien har begränsat sin kärnvapenförmåga till de strategiska ubåtarna.

### 4.3.3 Västra Balkan

Västra Balkan omfattar Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Nordmakedonien, Montenegro och Serbien. Utvecklingen i denna region har, på grund av dess geografiska läge och nära relationer med EU:s medlemsstater, direkta säkerhetspolitiska effekter på EU och därmed på Sverige. Försvarsberedningen konstaterar att utvecklingen på västra Balkan under de senaste fem åren inte tillhört de högst prioriterade utrikespolitiska frågorna varken för EU eller USA. Detta har flera förklaringar, varav en är att EU har haft interna problem att hantera och att utvecklingen i det södra och östra grannskapet har krävt större engagemang. Den allmänna bedömningen har också varit att situationen på västra Balkan efter det internationella samfundets omfattande insatser på 1990-talet och början av 2000-talet stabiliserats och slagit in på en väg mot successiv integration i EU och Nato.

Försvarsberedningen noterar att samtliga sex länder på västra Balkan idag antingen är kandidatländer eller potentiella kandidatländer till EU. Försvarsberedningen välkomnar ländernas reformarbete för att nå ett EU-medlemskap. Beredningen

konstaterar samtidigt att svaga rättsstater och demokratiska system, korrupktion, organiserad brottslighet och konflikter inom och mellan länderna håller tillbaka takten i de reformer som är en förutsättning för EU-medlemskap.

Beredningen välkomnar att intresset för västra Balkan från EU:s och ett antal medlemsstaters sida under de senaste åren ökat. Detta har yttrat sig bl.a. genom att kommissionen 2018 lade fram den första omfattande strategin sedan 2003, att det första toppmötet mellan EU och regionen sedan 2003 har hållits, och att den s.k. Berlinprocessen initierats av Tyskland. Processen syftar till att konsolidera och upprätthålla dynamiken i regionens EU-integration.

Försvarsberedningen noterar också att ett årtionde av minskad politisk uppmärksamhet gentemot västra Balkan från EU:s och USA:s sida har lämnat utrymme för andra aktörer. Framför allt Ryssland och Kina, men även Turkiet och flera Gulfstater, har stärkt sina politiska och ekonomiska intressen i regionen på senare år. Beredningen konstaterar att dessa aktörer inte alltid har som mål att främja stabilitet och försoning i regionen. Särskilt gäller detta Ryssland. Landet har genom sitt agerande röjt en tydlig avsikt att destabilisera regionen och att använda den för att splittra EU:s och Natos sammanhållning, samt att motarbeta staternas Nato- och EU-integration. Detta har yttrat sig bl.a. genom de ryska försöken att motarbeta lösningen av namnfrågan avseende Nordmakedonien och den ryska inblandningen i kuppörsöket i Montenegro 2016.

Rysslands relation till det bosnien-serbiska ledarskapet i Bosnien och Hercegovina, som blockerar landets Natomedlemskap och indirekt även EU-närmandet, är mycket stark. Serbien är dock Rysslands främsta samarbetspartner i regionen, med både militärt samarbete och politiska högnivåkontakter. Gemensamma ansträngningar för att motverka en lösning av Kosovo-frågan utgör en central del i detta samarbete. Ryssland har en stark medienärvaro i regionen. Eftersom mediesektorn är svag bidrar detta till att sprida desinformation vidare i regionen och bortom den. Ryssland finansierar även lokala partier. Med små medel har man därmed möjlighet till omfattande påverkan.

Försvarsberedningen understryker vikten av att motverka det destruktiva inflytandet från externa aktörer i regionen och av att Sverige fortsätter att bidra till att främja en utveckling i riktning mot ökad EU-integration. EU-närmandet har tillsammans med Nato

varit, och kommer att fortsätta vara, den enskilt viktigaste drivkraften för reformer och långsiktig stabilitet i regionen.

#### 4.3.4 Turkiet

Turkiet har ambitionen att stärka sin roll som regional och internationell säkerhetspolitisk aktör. Det märks i Mellanöstern, på västra Balkan och Kaukasus, men också genom ett starkt engagemang som sträcker sig från Latinamerika via Afrika och Centralasien till Asien. Efter kuppförsoket 2016 har makten koncentrerats till presidenten samtidigt som rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna kraftigt försvagats och balanserande funktioner urholkats. Yttrandefriheten och utrymmet för det civila samhället har kraftigt inskränkts. Politiker, akademiker, journalister och människorättsförsvarare har frihetsberövats utan att tydlig bevisföring har presenterats.

Den kurdiska befolkningen är särskilt utsatt, vilket har fått betydande inrikespolitiska och utrikespolitiska konsekvenser. Detta har bl.a. lett till militär intervention och närvaro i Syrien men speglas också i den kurdiska diasporan i Europa. Fredsprocessen med den av bl.a. EU terroriststämplade organisationen Kurdistans arbetarparti PKK avbröts 2015. Detta följdes av omfattande stridigheter. Situationen i sydöstra Turkiet fortsätter att vara sammanlänkad med utvecklingen i regionen, inte minst Syrien och Irak.

Turkiet är ett kandidatland till EU, men relationen till unionen har stundtals varit ansträngd och någon rörelse framåt i EU-närmandet har inte skett sedan 2016. Natomedlemskapet har intagit en central roll i turkisk utrikes- och säkerhetspolitik sedan 1950-talet och de turkiska väpnade styrkorna är alliansens till numerären näst största. Relationen till USA har de senaste åren präglats av flera svåra frågor, i synnerhet stödet till kurdiska grupper i Syrien. Parallellt har Turkiets utbyte med Ryssland blivit allt större, inom bl.a. utrikespolitik, energiförsörjning och försvarsmaterielimport, vilket också har fått konsekvenser för relationen med USA och Nato.

### 4.3.5 Länderna i Östliga partnerskapet

Försvarsberedningen understryker att utvecklingen i och kring de sex länder som valt att ingå i EU:s Östliga partnerskap – Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland – är av stor betydelse för Europas, och därmed Sveriges säkerhet. Detta, tillsammans med ländernas intresse av närmare relationer med EU, ligger till grund för EU:s och Sveriges omfattande engagemang i regionen. Av särskild betydelse är slutandet av associations- och andra samarbetsavtal mellan EU och länderna.

Beredningen konstaterar att tillståndet och utvecklingen i de olika länderna skiljer sig åt i betydande utsträckning. Vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter är situationen särskilt problematisk i Azerbajdzjan och Vitryssland. Längst i utvecklingen när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter har Georgien och Ukraina nått. Korruption är ett problem i regionen, särskilt i Ukraina och Moldavien.

Presidentvalet i Ukraina i april 2019, där den sittande presidenten Petro Porosjenko förlorade mot utmanaren Volodymyr Zelenskyj, visar att Ukraina, vid sidan av Georgien, är ett av de få länder i f.d. Sovjetunionen som kan betraktas som fungerande demokratier. Sedan valet i december 2018 har en demokratisk utveckling påbörjats i Armenien och ett nytt partnerskaps- och samarbetsavtal med EU har förhandlats fram.

Det ekonomiska välståndet, mätt som köpkraftskorrigerad BNP per capita, är störst i Vitryssland och Azerbajdzjan. Den ekonomiska tillväxten har under de senaste fem åren varit högst i Moldavien och Georgien.

Försvarsberedningen anser att det är av stor betydelse att EU och Sverige fortsätter sitt stöd till partnerländernas utveckling. Ytterst måste målet vara att samtliga av EU:s östra grannländer ska bli stabila demokratier, med ett medlemskapsperspektiv. Det är viktigt för ländernas fortsatta demokratiska och ekonomiska utveckling att den fulla potentialen i associationsavtalen och motsvarande avtal med EU kan tillvaratas.

Gemensamt för samtliga länder inom Östliga partnerskapet är att de, i större eller mindre utsträckning, är utsatta för eller påverkade av Rysslands strävan att dominera sina grannländer. Vitryssland ingår formellt i en unionsstat med Ryssland och har ett starkt

ekonomiskt beroende. Ländernas väpnade styrkor är nära integrerade, med bl.a. gemensamt luftförsvar. Ryssland har tid efter annan försökt få vitrysst godkännande för att upprätta en permanent flygbas i Vitryssland, dock hittills utan framgång. Det politiska trycket från rysk sida på Vitryssland har under senare tid ökat och ryska krav på ökad politisk och ekonomisk integration har lett till farhågor om att Vitrysslands suveränitet kan komma att äventyras. Försvarsberedningen anser att denna utveckling bör följas noga, eftersom den kan få konsekvenser också för det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde.

Armenien har en traditionellt nära relation med Ryssland men har samtidigt strävat efter att stärka sina relationer med EU. Detta har Ryssland markerat mot, bl.a. genom att 2013 tvinga Armenien att dra sig ur ett färdigförhandlat associationsavtal med EU. Azerbajdzjan å sin sida har en mer distanserad relation till Ryssland, men är, liksom Armenien, beroende av Ryssland som leverantör av militär materiel.

Även om en viss upptining skett under senare år är Georgiens relation med Ryssland fortsatt präglad av kriget 2008. Ryssland uppfyller fortfarande inte sexpunktsavtalet som förhandlades fram med hjälp av EU 2008 och Ryssland har erkänt de två georgiska utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien som självständiga stater. Ryssland har en betydande militär närvaro i båda regionerna. Dessa är i alla viktiga avseenden beroende och kontrollerade av Ryssland. Georgien saknar därmed kontroll över en ansenlig del av sitt territorium.

I Moldavien saknar centralregeringen sedan tidigt 1990-tal kontroll över utbrytarregionen Transnistrien längs gränsen till Ukraina. I denna finns en rysk operativ militär styrka stationerad som lyder direkt under Rysslands västra militärdistrikt, samt en mindre, till namnet fredsbevarande, rysk trupp. I praktiken fungerar båda styrkorna som garant för att den olösta konflikten upprätthålls och för att den moldaviska regeringen inte ska kunna återfå kontroll över hela sitt territorium.

I Ukraina har Ryssland sedan aggressionen inleddes 2014 tagit kontrollen över territorium som motsvarar cirka 7 procent av landets yta, uppskattningsvis 15 procent av dess befolkning och en betydande del av Ukrainas ekonomiska potential. Den olagliga annekteringen av Krim och den ryska de facto-kontrollen över stora

delar av Donbasregionen i östra Ukraina har inneburit mycket omfattande konsekvenser för Ukraina. Enligt FN:s siffror från maj 2019 har hittills omkring 13 000 personer dödats, över 27 000 sårats och cirka 1,4 miljoner blivit internflyktingar. Konsekvenserna för den ukrainska ekonomin har varit allvarliga och långtgående. Detta beror dels på Rysslands direkta aggression, dels på dess ekonomiska påtryckningar och försvårandet av tillträdet till de viktiga ukrainska hamnarna i Azovska sjön. Såväl på Krim som i de delar av Donbas som Ryssland kontrollerar sker omfattande och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. På Krim är krimtatarerna särskilt utsatta för repression.

Utöver de direkta effekterna av den ryska militära aggressionen, respektive närvaron på ett antal av staternas territorium, är samtliga stater i regionen också utsatta för omfattande påverkan från olika delar av den ryska staten och privata ryska aktörer. Intensiteten i och inriktningen av dessa påverkansförsök varierar. Inte minst är genomslaget för ryska statskontrollerade media, som för fram den bild som den ryska ledningen vill förmedla, stort i de flesta av länderna.

Beredningen påminner om att också andra aktörer än Ryssland söker stärka sitt inflytande i regionen. Till dessa hör Kina, Turkiet och i vissa länder Iran. Försvarsberedningen betonar att EU och Sverige måste fortsätta att lämna stöd till en utveckling i riktning mot stärkt demokrati och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna samt rättsstatens principer. Att staterna i Östliga partnerskapet kan upprätthålla sin suveränitet och territoriella integritet är ett centralt intresse för EU och Sverige.

#### **4.4 Den europeiska säkerhetsordningen**

Den europeiska säkerhetsordningen är utmanad i grunden liksom de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militära medel för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa. Detta agerande utgör brott mot de grundprinciper som den europeiska säkerhetsordningen vilar på. Till dessa hör principen att gränser inte får ändras med våld och respekten för varje stats

suveränitet, territoriella integritet och rätt att självständigt och utan inblandning bestämma sin säkerhetspolitiska väg. Också från andra håll utmanas det öppna samhällets värderingar.

#### 4.4.1 Den europeiska säkerhetsordningens beståndsdelar

Den europeiska säkerhetsordningen avser den helhet av regler, folkrättsliga såväl som politiskt bindande, som tillsammans utgör fundamentet för Europas säkerhet och därmed dess välbefinnande. Med den europeiska säkerhetsarkitekturen brukar man avse dess organisationer och institutioner, varav de viktigaste är EU, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet.

Den europeiska säkerhetsordningen vilar ytterst på FN-stadgan. Den manifesteras i Helsingforslutakten (*Helsinki Final Act*) från 1975 och Parisstadgan (*Charter of Paris for a New Europe*) från 1990, tillsammans med de övriga politiska åtaganden som förhandlats fram inom ramen för den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) och OSSE. Denna regelbaserade europeiska säkerhetsordning bygger på ett brett säkerhetsbegrepp som kopplar ihop respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer med säkerheten mellan stater. Den har tillkommit i bred samstämmighet mellan alla europeiska stater samt USA och Kanada. Sovjetunionen var drivande för tillkomsten av den process som ledde till Helsingforslutakten.

På det militära området har avtalet om konventionella styrkor i Europa (*Treaty on Conventional Forces in Europe*, CFE-avtalet), Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder (ursprungligen antaget 1999, senast uppdaterat 2011) och avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa medel- och kortdistansrobotar (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF-avtalet) från 1987 varit bärande pelare. *Open Skies*-avtalet om ömsesidig rätt till överflygningar med fotospaningsplan är en viktig förtroendebyggande åtgärd. Dessa avtal om rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder har varit en förutsättning för den utveckling i riktning mot nedrustning som inleddes i slutet av 1980-talet.



På den globala nivån har de successiva överenskommelserna mellan USA och Sovjetunionen, och senare Ryssland, om kärnvapenbegränsningar (SALT- och START-avtalen) varit en viktig fond för rustningskontrollansträngningarna i Europa.

Också Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och det normgivande arbete som bedrivs inom Europarådet, av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och av Venedigkommissionen utgör en del av den europeiska säkerhetsordningen i bred mening.

#### **4.4.2 Rysslands undergrävande av den europeiska säkerhetsordningen**

Försvarsberedningen konstaterade i sin slutrapport i maj 2014 att Rysslands agerande mot Ukraina gjort att vår syn på Rysslands politiska intentioner måste förändras och därmed även vår syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen. Fem år senare kan Försvarsberedningen konstatera att de ryska brotten mot folkrätten och ansträngningarna att undergräva den europeiska säkerhetsordningens grundläggande principer fortsätter.

Rysslands krig mot Ukraina sedan 2014 är den mest framträdande och hittills allvarligaste yttringen av detta ryska agerande. Beredningen vill dock påminna om att de målmedvetna ryska ansträngningarna att undergräva den europeiska säkerhetsordningen och att omstöpa den så att den bättre motsvarar den ryska ledningens intressen pågått under lång tid. Åtskilliga tidigare rapporter från beredningen har påpekat att rysk utrikespolitik ända sedan mitten av 1990-talet präglats av ambitionen att utöva kontroll över Rysslands grannländer i Östeuropa, något som i sig strider mot den europeiska säkerhetsordningens grundprinciper.

Sedan 2000-talets första år har den nuvarande ryska ledningen drivit denna linje alltmer målmedvetet. Utöver de regelrätta brotten mot den europeiska säkerhetsordningen, som i förhållande till Georgien och Ukraina, har Ryssland de facto slutat tillämpa rustningskontrollavtal som CFE och INF. Ryssland har också framfört krav på att den europeiska säkerhetsordningen skall revideras och under mer än ett årtionde aktivt undergrävt OSSE:s arbete för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati genom bl.a. valövervakning. Samtidigt som OSSE:s grundprinciper öppet

ifrågasätts av Ryssland, kan det konstateras att organisationen sedan den ryska aggressionen mot Ukraina inleddes 2014 haft en central roll i form av närvaro i östra Ukraina genom övervakningsmissionen *Special Monitoring Mission* (SMM).

Försvarsberedningen konstaterar att Ryssland under de senaste åren har visat en grundläggande beredvillighet att ignorera, omtolka och relativisera internationella spelregler. Det ryska agerandet mot EU:s och Natos medlemsstater och andra västländer har också blivit alltmer konfrontativt. Sedan delrapporten *Motståndskraft* utkom har denna tendens bekräftats bl.a. genom mordförsöket på den ryske f.d. underrättelseofficieren Sergej Skripal och hans dotter i Storbritannien med hjälp av ett kemiskt stridsmedel i mars 2018, vilket ledde till ett dödsfall bland allmänheten; det därpå följande försöket att göra intrång i datanätverket vid Organisationen för förbud av kemiska vapen (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW); samt det ryska blockerandet av fartygstrafik till Azovska sjön, som utgör ett allvarligt brott mot folkrätten.

Sedan 2014 har Rysslands användning av även icke-militära maktmedel (i den västliga diskussionen ofta omtalat som hybridhot) fått allt större uppmärksamhet. Den mediala uppmärksamheten har tenderat att fokusera på enskilda incidenter såsom mord och mordförsök, cyberattacker, inblandning i val, osv. Försvarsberedningen framhåller att det centrala i utvecklingen är hur en rad militära och icke-militära maktmedel används på ett sammansatt sätt för att påverka våra samhällen. Detta innebär att hotbilden har breddats.

#### **4.4.3 Den europeiska säkerhetsordningens betydelse för Sverige**

Försvarsberedningen framhåller att det är av stor vikt för Sverige att den europeiska säkerhetsordningen och dess grundläggande principer upprätthålls och respekteras i alla staters agerande. Ett fortsatt undergrävande av respekten för dessa principer har konsekvenser för Sveriges säkerhet. Det har också stor betydelse för Sverige att varje lösning av konflikter i Europa, såsom den mellan Ryssland och Ukraina, fullt ut respekterar den europeiska säkerhetsordningens principer och åtaganden och att brott mot dess

principer inte accepteras, eller i värsta fall legitimeras. Det skulle leda till att den europeiska säkerhetsordningen undergrävdes och de facto ersattes av en annan där inflytelsesfärer och användningen av militärt våld som politiskt medel accepterades.

Försvarsberedningen konstaterar att det, mer än någon annanstans i Europa, är i Östliga partnerskapets länder som den europeiska säkerhetsordningen har utmanats. Beredningen bedömer att det också är där den kommer att fortsätta att utmanas. Att dessa stater kan upprätthålla sin suveränitet och politiska handlingsfrihet är ett centralt intresse för EU och Sverige. Det har i förlängningen också säkerhetspolitisk betydelse. Att upprätthålla EU:s sanktioner mot Ryssland så länge skälen till att de infördes kvarstår är också ur detta perspektiv av stor vikt, eftersom de utgör en viktig markering om att brott mot den europeiska säkerhetsordningen inte accepteras.

En lösning som innebär inskränkt suveränitet för Ukraina, t.ex. genom att landets rätt att fullfölja sina Nato- och EU-ambitioner förnekas, skulle skapa en särskild kategori av stater i Europa med ställning som s.k. rand- eller buffertstater. Detta skulle innebära en stor framgång för Rysslands ambitioner att få gehör för sina anspråk på att ha rätt att begränsa grannländers säkerhetspolitiska valfrihet med hänvisning till påstådda konsekvenser för Rysslands säkerhet. Det skulle därmed också kunna uppmuntra den ryska ledningen att försöka uppnå motsvarande inskränkningar i förhållande till andra europeiska länder, med potentiellt negativa konsekvenser för länder som Sverige och Finland.

Försvarsberedningen anser att det ligger i Sveriges intresse att bidra till de ansträngningar som görs för att återupprätta respekten för den europeiska säkerhetsordningens principer. Ett aktivt engagemang i OSSE är av stor betydelse.

Försvarsberedningen understryker att diskussioner i OSSE och i andra format inte får syfta till att omförhandla, underminera eller ersätta nuvarande principer och åtaganden och därmed inte heller bidra till en normalisering av de rådande ryska brotten mot folkrätten och OSSE:s principer. Principen om säkerhetens odelbarhet, som bl.a. innebär att säkerhet inom stater är nära kopplad till säkerheten mellan stater och att ingen stat har rätt till intressesfärer, är central och måste upprätthållas. Detta innebär att en regionalisering av säkerheten i Europa, t.ex. inrättande av separata

regimer för Östersjöområdet, med olika grad av suveränitet och säkerhet för olika länder måste motverkas.

#### 4.4.4 Rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder

Behovet av fungerande konventionell rustningskontroll i Europa, med tillhörande förtroendeskapande regimer, har ökat i takt med det försämrade omvärldsläget. Beredningen konstaterar samtidigt att utvecklingen på detta område under mer än ett årtionde gått i fel riktning. Idag fungerar varken CFE eller INF, som är de centrala rustningskontrollregimerna i Europa, och de regimer som reglerar förtroendeskapande åtgärder är förknippade med problem.

Redan 2007 suspenderade Ryssland sin tillämpning av CFE-avtalet och 2015 lämnade landet avtalets samordnande organ (*Joint Consultative Group*). Ryssland förklarade därefter också att man lämnat avtalet, trots att det inte finns några sådana klausuler i CFE. Det anpassade CFE-avtalet har aldrig kunnat träda i kraft eftersom Ryssland har vägrat uppfylla de åtaganden om att dra tillbaka sin trupp från Georgien och Moldavien som landet gjorde i samband med att avtalet undertecknades 1999. Ingen rysk militär övning har anmälts och genomförts på sådant sätt att den kunnat observeras enligt Wiendokumentet. Ryssland har också sedan aggressionen mot Ukraina inleddes vägrat att engagera sig i en uppdatering och modernisering av Wiendokumentet för att öka militär transparens och förutsägbarhet. Ryssland har vidare i delar ifrågasatt genomförandet av *Open Skies*-samarbetet.

Ryssland bryter mot INF-avtalet genom att ha tagit fram en kärnvapenbärande kryssningsrobot med räckvidd inom det spann som avtalet förbjuder. Efter att i flera år ha påtalat de ryska avtalsbrotten meddelade USA i februari 2019 att landet formellt kommer att suspendera sina INF-åtaganden och deklarerade sin avsikt att frånträda avtalet. Detta kan tidigast ske sex månader senare, dvs. i augusti 2019. Ryssland meddelade omgående att landet också suspenderar INF-avtalet.

Det är angeläget för Sverige att aktivt delta i de diskussioner som förs inom OSSE om ökad militär transparens och förutsägbarhet. Det övergripande ramverket för sådana militärpolitiska diskussioner på europeisk nivå måste vara att bevara och återställa respekten för

den existerande europeiska säkerhetsordningen som den uttrycks i OSSE:s principer och åtaganden.

## 4.5 Ryssland

Försvarsberedningen konstaterade i sin försvarspolitiska rapport 2014 att det ryska agerandet gentemot Ukraina hade befast bilden av en statsledning med en ökande ambition att bygga upp Ryssland till en stormakt, med kontroll över så stora delar av före detta Sovjetunionen som möjligt. Försvarsberedningen bedömde att detta fortsatt skulle komma att vara den centrala ledstjärnan för rysk utrikespolitik under nuvarande ledning. Beredningen slog fast att det ryska agerandet hade förstärkt intrycket av att Ryssland under nuvarande ledning är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och etablerade europeiska principer för att hävda sina intressen även om detta medför kraftigt negativa reaktioner från omvärlden och försvagar den ryska ekonomin.

Fem år senare kan beredningen konstatera att denna bedömning äger fortsatt giltighet. I viktiga avseenden har den ytterligare underbyggts av Rysslands agerande på olika områden och av den ryska ledningens uttalanden.

### 4.5.1 Ledningens världsbild och drivkrafter

Försvarsberedningen konstaterar att den ryska ledningens agerande under det senaste årtiondet, och särskilt sedan 2014, ofta har överraskat omvärlden. Många västerländska bedömare har förbryllats av att Ryssland agerat på ett sätt som stått i motsättning till de intressen som omvärlden förutsatt att Ryssland borde ha, såsom internationellt anseende, ekonomisk tillväxt och omsorg om befolkningens välfärd. Det ryska agerandet har därför ofta uppfattats som kontraproduktivt och därmed irrationellt. Försvarsberedningen bedömer att detta synsätt bidragit till att omvärlden upprepade gånger gjort felaktiga antaganden om var gränserna för det ryska agerandet gått. Flera västliga bedömare har närt förhoppningar om att den ryska ledningen inom kort kommer att återgå till en, ur västerländskt perspektiv, mer sansad politik. Försvarsberedningen menar att analysen av Rysslands agerande

emellertid bör utgå från antagandet att den ryska ledningen i huvudsak agerar rationellt, utifrån hur den uppfattar världen och sina egna intressen.

Försvarsberedningen konstaterar att den ryska ledningen ger uttryck för en geopolitiskt och delvis konspiratoriskt färgad syn på världen. Inflytande ses som ett nollsummespel.

Förhållandet till väst har varit föremål för diskussion i Ryssland i hundratals år. Den nuvarande ledningen har på senare år allt tydligare valt att ansluta sig till en tradition av att definiera Ryssland i motsättning till väst. Väst framställs i Ryssland ofta som en enhetlig aktör under ledning av USA och uppfattas eftersträva ett svagt Ryssland. En vanlig föreställning är att väst har som mål att byta ut den nuvarande ryska ledningen och att detta skulle kunna ske genom att iscensätta en s.k. färgrevolution. Den ryska ledningen ger konsekvent uttryck för uppfattningen att de demokratiska demonstrationer mot auktoritära ledare som lett till politiska omvälvningar i Georgien, Ukraina och Kirgizistan varit iscensatta av väst. Ett medel för att försvaga Ryssland uppfattas vara spridande av påstått degenererade västerländska värderingar till Ryssland. Väst anklagas också för att försöka omringa Ryssland genom att tvinga in Rysslands grannländer i Nato och EU, och motarbeta ryskledda integrationsprojekt som Eurasiska ekonomiska unionen (*Eurasian Economic Union*, EEU) och Organisationen för avtalet om kollektiv säkerhet (*Collective Security Treaty Organisation*, CSTO).

Denna omvärldsuppfattning tas av den ryska ledningen till intäkt för att göra återupprättandet av Rysslands stormaktsstatus till den ryska statens viktigaste uppgift. Försvaret av Rysslands intressen anses också förutsätta att landet omger sig med en intressesfär bestående av stater som helt eller delvis kontrolleras av Ryssland. Detta uttryckte den dåvarande ryske presidenten Medvedev i samband med Georgienkriget 2008 som att Ryssland i vissa regioner anser sig ha ”privilegierade intressen”.

#### 4.5.2 Inrikespolitik

Beredningen konstaterar att den världsbild som beskrivits ovan används för att legitimera den nuvarande ryska ledningens fortsatta maktinnehav. Den har också i mångt och mycket använts för att

rättfärdiga de kontinuerliga inskränkningar i de mänskliga fri- och rättigheterna och de fundamentala rättigheterna, yttrandefriheten och den politiska friheten som skett i Ryssland sedan millennieskiftet. Successivt har dessa värden underordnats statens intressen såsom de definieras av den ryska ledningen, trots att Ryssland i retoriken fortsatt påstår sig respektera dem. Sedan 2012 har en kraftig försämring av respekten för mänskliga rättigheter skett. En lista över politiska fångar i Ryssland 2018 som tagits fram av den respekterade ryska människorättsorganisationen Memorial omfattar 195 namn. Organisationen framhåller att det verkliga antalet personer i Ryssland som berövats sin frihet av politiska skäl är mångdubbelt större.

Istället har på senare år, särskilt i den statskontrollerade tv-propagandan, konturerna av en ny, traditionalistisk och revanschistisk statsideologi framträtt, med inslag av krigsromantik och historierevisionism.

Försvarsberedningen konstaterar att dagens ryska politiska system är både auktoritärt och repressivt. Missnöjesyttringar är tillåtna inom vissa ramar och en viss grad av yttrandefrihet, inklusive på nätet, och en begränsad politisk oppositionsverksamhet tolereras. De nuvarande makthavarna har samtidigt i ord och handling gjort klart att de är beredda att gå långt för att förhindra att en politisk opposition framträder som på allvar skulle kunna utmana deras maktinnehav. Detta illustrerades väl av presidentvalet 2018. Hela valprocessen hade riggats till president Putins fördel och den enda oppositionspolitiker som på allvar skulle kunna utmana honom, Aleksej Navalnyj, tilläts inte ställa upp i valet. Den ryska ledningens agerande på senare år visar att den anser det vara av särskild betydelse att förhindra folkliga protester som skulle kunna utvecklas till ett hot mot den nuvarande ledningens fortsatta maktinnehav.

Försvarsberedningen understryker kopplingen och den nära växelverkan mellan den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland och dess utrikespolitiska agerande. Att Ryssland i den officiella retoriken framställs som hotat av inre och yttre fiender har fått legitimera både intern repression och extern aggression.

Den auktoritära politiska utvecklingen i Ryssland har inneburit att det inte längre finns någon organiserad politisk opposition med reellt inflytande. Det fåtal oberoende medier som existerar är kringskurna. Detta innebär att det inte finns några organiserade

kanaler för systematiskt politiskt ansvarsutkrävande eller några substantiella motkrafter mot de nuvarande makthavarna i det ryska samhället. Beredningen konstaterar att det ryska beslutsfattandet, särskilt i centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, sker i en snäv krets kring president Putin. Det innebär att beslutsfattande kan ske snabbt och därför ofta överraska omvärlden. Det innebär samtidigt risk för grupptänkande samt hastiga och oöverlagda beslut.

### 4.5.3 Ekonomi

Den ryska ekonomins utveckling har på senare år varit svag. År 2015 och 2016 minskade BNP. Sedan 2017 växer ekonomin dock åter. Den köpkraftskorrigerade BNP per capita (PPP) befinner sig nu på samma nivå som Lettland och Grekland. Problemen i den ryska ekonomin beror till del på de sanktioner som bl.a. EU och USA antagit som ett svar på Rysslands aggression mot Ukraina, och den kraftiga nedgången i oljepriset 2014. Underliggande strukturella problem, såsom ett omfattande statlig ägande, korruption, avsaknaden av en rättsstat och godtycklig inblandning i ekonomin av personer som står nära den politiska makten håller också tillbaka den ekonomiska utvecklingen.

Den ryska statsledningen förefaller på senare år ha haft som en central prioritering att omforma den ryska ekonomin och strukturera statsfinanserna så att beroendet av omvärlden, och därmed sårbarheten för ekonomiska sanktioner, minskas. Sedan 2014 har Ryssland bl.a. målmedvetet satsat på s.k. importsubstitution, dvs. att ersätta import med inhemsk produktion. Oavsett hur framgångsrik denna politik bedöms ha varit så kan beredningen konstatera att den ingår i en större ambition att minska Rysslands beroende av sin omvärld. Andelen intäkter från olja och gas i den federala budgeten har gått ned från 60 procent till 46 procent på några år. Deras andel av BNP uppgår till cirka tio procent och är därmed betydande men inte dominerande. En ytterligare komponent i ansträngningarna att minska beroendet av omvärlden har varit en konservativ finanspolitik. Denna har bl.a. lett till att den ryska statsskulden uppgår till blott cirka 15 procent av



BNP och att budgetöverskottet 2018 uppgick till cirka 2,5 procent av BNP. Budgetöverskott förutses även under 2019–2021.

Försvarsberedningen konstaterar att de förhoppningar som funnits om att de ekonomiska konsekvenserna av Rysslands aggressiva agerande skulle leda till en förändrad linje hittills inte har infriats. Den ekonomiska politik som bedrivs garanterar också att Ryssland har ett stort statsfinansiellt utrymme för att både bibehålla nuvarande nivå på statens utgifter och att öka dem kraftigt.

#### 4.5.4 Militär utveckling

Trenden att prioritera försvarsutgifter framför andra utgifter och utan större hänsyn till den ekonomiska utvecklingen har rått sedan den nu pågående försvarsreformen startade 2008. Under perioden 2005–2015 mer än fördubblades försvarsutgifterna i reala termer och försvarsbudgetens andel av BNP ökade kraftigt. Perioden 2011–2014 utmärktes av minskande tillväxt men försvarsutgifterna anpassades inte till denna nedgång. Medan BNP ökade med i genomsnitt två procent per år ökade försvarsbudgeten med sju procent per år. Inte heller när BNP krympte under 2015 och 2016 anpassades försvarsbudgetens nivå till den försvagade ekonomin utan utgjorde 3,8 respektive 4,4 procent av BNP 2015 och 2016 enligt Sipris internationellt erkända siffror. Först under 2017–2018 har en anpassning till de ekonomiska realiteterna skett och den federala budgeten för 2018–2020 förutser en utplanande försvarsbudget, vars andel av BNP planeras att bli lägre än de senaste årens toppnoteringar.

Sedan försvarsreformen inleddes 2008 har den ryska militära förmågan och handlingsfriheten stärkts. Bland annat fördubblades markstridskrafternas antal stridsdugliga manöverförband i brigads storlek mellan 2013 och 2016. De uppgick enligt FOI 2016 till 56 stycken. Den ökade förmågan beror på tillförseln av nya förband och vapensystem, intensiv övningsverksamhet samt ökad beredskap och stridsduglighet. Även krigföringen i Ukraina och Syrien har bidragit till en starkt förmåga att samverka i strid mellan försvarsgrenar och truppslag. Förmågetillväxten sker främst i den europeiska delen av Ryssland, inte minst i västra militärområdet inklusive Kaliningrad och S:t Petersburgområdet. Sammantaget vittnar den långsiktiga och

målmedvetet genomförda ryska försvarsreformen om tydliga politiska prioriteringar. De ryska väpnade styrkornas struktur ger också en klar indikation om vilken typ av konflikter den ryska ledningen anser att landet måste förbereda sig för, s.k. förmågeintention.

Försvarsberedningen understryker att den bedömning som görs i delrapporten *Motståndskraft* äger fortsatt giltighet, nämligen att Rysslands militära förmåga i absoluta termer fortsatt kommer att öka under hela den kommande tioårsperioden. Detta beror dels på de resurser som redan har investerats i bl.a. materiel och försvarsindustri, dels på att ytterligare ny materiel kommer att tillföras och på den omfattande övningsverksamheten. De kraftigt ökade ryska försvarsutgifterna under 2005–2015 och den kraftigt ökade övningsverksamheten kommer att ge avkastning under de kommande 15 åren.

Förutom försvarsgrensgemensamma operationer omfattar övningarna i allt större utsträckning även civila och militära myndighetsresurser med uppgifter i det som benämns ”statens militära organisering”. Ryssland skapar därmed förutsättningar för en bredare samhällelig insats än enbart de väpnade styrkorna för militära operationer anpassade för mellanstatlig konflikt. Sammantaget utvecklas de väpnade styrkorna från en förmåga att främst användas för konflikter i det ryska närområdet till en förmåga att genomföra operationer även längre bort.

I delrapporten *Motståndskraft* konstaterar Försvarsberedningen att kärnvapen spelar en central roll i rysk säkerhetspolitik, vilket manifesteras allt tydligare både nationellt och internationellt. Ryssland prioriterar sub-strategiska kärnvapen för regional avskräckning bl.a. för att kompensera upplevda brister i den konventionella militära förmågan. Ryssland inledde redan på 1990-talet en omfattande modernisering av sina kärnvapen och idag finns inga kärnvapenstridsspetsar kvar i Ryssland som är tillverkade under Sovjettiden. Detta har möjliggjorts av att Ryssland, till skillnad från USA, har bibehållit den industriella infrastrukturen för tillverkning och montering av kärnvapen.

Ryssland förbehåller sig rätten att vara först att tillgripa kärnvapen om den ryska statens existens är hotad. I den ryska debatten förs från tid till annan även en diskussion om användande av kärnvapen i preventivt, s.k. de-eskalerande, syfte. Beredningen

noterar att det senaste årets utveckling, där nya kärnvapenbärande vapensystem presenterats offentligt och Ryssland brutit mot och sedan suspenderat tillämpningen av INF-avtalet, talar för att kärnvapens roll om något kommer att fortsätta att öka. Det kan bl.a. leda till en större koncentration av ryska kärnvapen med förmåga mot mål i Sverige. Det kan också leda till att antalet kärnvapen i Sveriges närområde riskerar att bli större än på åtskilliga årtionden.

Försvarsberedningen beskriver i delrapporten *Motståndskraft* ingående hur ryskt utrikespolitiskt agerande och rysk krigföring bygger på ett samordnat användande av alla resurser som står till samhällets förfogande för att uppnå statens målsättningar och innefattar en systematisk strävan efter att skapa gråzonsproblematik för sina motståndare. Beredningen konstaterar att ryskt agerande under tiden sedan delrapporten *Motståndskraft* utkom bekräftat riktigheten i denna bedömning.

#### 4.5.5 Det politiska systemet och dess följder

Försvarsberedningen konstaterar att auktoritära politiska system utmärks av en inneboende instabilitet och oförutsägbarhet. Detta beror bl.a. på bristen på öppet meningsutbyte, avsaknaden av mekanismer för ansvarsutkrävande och återkoppling mellan makthavare och medborgare, och på att det i regel saknas en transparent och förutsägbar ordning för maktväxling. Systemens slutna natur gör att det ofta är svårt för utomstående att uppfatta när inre spänningar och förändringstryck byggs upp.

Beredningen noterar att samtliga dessa problem präglar det politiska systemet i dagens Ryssland. Det finns också andra interna faktorer som skulle kunna destabilisera situationen i Ryssland, bland dem den fortsatt instabila situationen i norra Kaukasus. Beredningen menar att inrikespolitiska skeenden i Ryssland skulle kunna leda till en förändrad utrikespolitik, t.ex. en kuppstartad förändring i den ryska ledningen eller omfattande folkliga protester. Beredningen konstaterar samtidigt att den idag inte går att urskilja några indikationer på att en sådan utveckling skulle vara att vänta. En sammantagen bedömning av den ryska ledningens världsbild, hotföreställningar, inrikespolitiska krav och de ekonomiska och

militära resurser som den förfogar över, inklusive för att kontrollera den egna befolkningen, gör därför att huvudantagandet måste vara att Rysslands hittillsvarande utrikes- och säkerhetspolitiska huvudinriktning kommer att bestå.

Detta leder till slutsatsen att omvärlden bör basera sin planering på antagandet att den ryska ledningen under de kommande åren kommer att driva sina intressen med fortsatt intensitet och en ökande samordning av de medel som den förfogar över. Den ryska politiska ledningen kan väntas fortsatt vara beredd att de facto åsidosätta såväl folkrätten som världsoinionen och Rysslands långsiktiga ekonomiska utveckling för att uppnå geopolitiska mål.

Ryssland kan väntas fortsätta sin strävan att dominera länderna i sitt närområde, särskilt de f.d. Sovjetrepublikerna. Detta innefattar att utnyttja olösta konflikter, exempelvis Transnistrien, Abchazien Sydossetien och Donbas, eller skapa nya sådana. Ryssland kan också väntas använda ekonomiska, politiska och diplomatiska påtryckningar. Konfrontationen med de västliga demokratierna kan förväntas fortsätta och i värsta fall skärpas. En möjlig utlösande faktor för en sådan skärpning kan vara en situation där den inrikespolitiska situationen i Ryssland skapar ett behov för den ryska ledningen att avleda folkligt missnöje och spela upp påstådda yttre hot. Utvecklingen i omvärlden, t.ex. en konfrontation mellan USA och Kina, kan också skapa tillfällen som den ryska ledningen kan uppfatta som gynnsamma för att flytta fram sina positioner.

Trenden att Ryssland agerar allt högre upp på konfliktskalan gentemot Väst och nyttjar en bredare och mer samordnad arsenal av verkansmedel än tidigare kan förväntas fortsätta. Den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda subversiva metoder och våld för att påverka politiska beslut i länder långt från Ryssland. En ökad militär förmåga, en ökad militarisering av samhället och en ökad politisk beredvillighet att använda militära medel för att uppnå politiska mål gör att Ryssland kan komma att använda militärt våld på andra platser och i större skala än vad som hittills skett. Det kan inte uteslutas att detta också kan ske mot medlemmar av EU och Nato eller andra länder.

Ryssland kan väntas fortsätta stärka sin globala roll och försöka stärka sitt inflytande inte bara i sitt närområde utan även på västra Balkan och i Mellanöstern, Afrika, Asien och Latinamerika.

Försvarsberedningen betonar vikten av att Sverige och EU fortsätter att föra en tvåspårspolitik gentemot Ryssland. Sverige måste stå upp för folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen, fortsatt fördöma Rysslands olagliga annektering av Krim och dess fortgående aggression mot Ukraina och bibehålla sanktionerna mot Ryssland så länge skälen till att de infördes består. Samtidigt bör Sverige eftersträva politiska och diplomatiska kontakter på samtliga nivåer med Ryssland och vara öppet för sådant samarbete som ligger i svenskt intresse. Detta inkluderar mellanfolkliga kontakter.

## 4.6 Europas närområde

Utvecklingen i Europas södra närområde ger få förhoppningar om fred och stabilitet. Svaga statsbildningar och inrikespolitiska konflikter, t.ex. i Syrien, Irak, Libyen och Jemen, ofta underblåsta av utländska krafter och våldsbejakande grupperingar, får allvarliga konsekvenser i regionen och påverkar även Europa. Försvarsberedningen konstaterar att instabiliteten i Mellanöstern och delar av Afrika, inklusive klimatpåverkan i dessa regioner med torka och vattenbrist som följd, gör att migrations- och flyktingströmmarna till Europa kan förväntas fortsätta.

### 4.6.1 Mellanöstern

Mellanöstern har under det senaste decenniet genomgått stora omvälvningar som resulterat i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Den arabiska vårens förhoppningar om ökad frihet, jämlikhet och demokrati har inte infriats. Repressionen har ökat i många länder och de etniska och religiösa konflikterna har intensifierats samtidigt som den geopolitiska rivaliteten har förstärkts.

Till följd av inbördeskrig, interna motsättningar eller externa interventioner har flera stater i regionen försvagats eller helt fallit samman. Syrien, Jemen och Libyen är exempel på detta. Terroristgrupper såsom Daesh (ibland omtalad som Islamiska staten, IS) har utnyttjat det maktvakuum som uppstått för att befästa en territoriell kontroll. De militära insatserna mot Daesh har emellertid under de senaste åren lett till att terroristnätverket kraftigt försvagats och att rörelsen tappat sitt territoriella fäste i

Syrien och Irak. Daesh har försvagats också i Libyen. Daesh och andra terrorgrupper kan dock förväntas förbli aktiva i regionen och när tillfälle ges agera för att destabilisera redan svaga stater.

Det senaste decenniets händelseutveckling har inneburit förändringar av maktbalansen i Mellanöstern. USA är fortsatt en viktig aktör i regionen även om det amerikanska engagemanget gradvis har minskat. Rivaliteten mellan regionala aktörer såsom Iran, Saudiarabien, Turkiet och Israel har tilltagit samtidigt som Ryssland och Kina har fått ett ökat inflytande. Kina och i mindre utsträckning Indiens ekonomiska intressen i Mellanöstern växer. Ländernas beroende av energi från Mellanöstern kan på längre sikt få effekter på allianser och strategiska samarbeten i regionen. De skärpta motsättningarna mellan USA och Iran inklusive USA:s frånråde från den kärntekniska överenskommelse JCPOA har bidragit till att öka spänningarna i regionen.

Den tilltagande rivaliteten inom Mellanöstern har också haft allvarliga följder. Både Saudiarabien och Iran har intervenerat militärt i flera konflikter i regionen, vilket bl.a. har medfört militär upprustning inte minst i de arabiska gulfstaterna. Politiska och ekonomiska påtryckningar har haft negativa konsekvenser för stabiliteten i t.ex. Libanon, medan inblandningen av Iran och Saudiarabien förvärrat de väpnade konflikterna i Syrien och Jemen. Konflikten i Jemen har underblåst sekteristiska spänningar och lett till att Al-Qaida och Daesh har stärkts.

Konflikten i Syrien har pågått sedan 2011, krävt hundratusentals dödsoffer och tvingat över 13 miljoner människor på flykt. Den ryska militära interventionen sedan 2015 har spelat en avgörande roll för att vända utvecklingen i den väpnade konflikten till Assadregimens fördel. Regimen är på väg att med militära medel konsolidera den territoriella kontrollen över landet. Regimens ovilja att nå en långsiktig politisk lösning på konflikten, i kombination med dess ökade förtryck av och övergrepp mot befolkningen, riskerar dock att försvåra förutsättningarna för hållbar fred i Syrien. Instabiliteten i landet kan förväntas bestå under överskådlig tid.

I Irak har situationen stabiliserats något och våldsnivåerna minskat efter att Daesh tryckts tillbaka. Det säkerhetspolitiska läget förblir dock skört och risken för nya konflikter, inklusive mellan landets tre stora befolkningsgrupper kvarstår. Hur relationen mellan

det kurdiska styret i norr och centralregeringen i Bagdad utvecklas är betydelsefullt för Iraks framtida stabilitet.

Israel- och Palestinakonflikten fortsätter att utgöra en stor säkerhetspolitisk utmaning med potentiellt omfattande regionala efterverkningar.

#### 4.6.2 Afrika

Nordafrika karakteriseras av inrikespolitiska konflikter och spänningar mellan länderna. Undantaget är Tunisien där utvecklingen går i en mer positiv, demokratisk riktning. Regionen har sedan den arabiska våren drabbats av en ökande gränsöverskridande brottslighet samt våldsbejakande extremism och terrorism. Konflikten i Libyen och utvecklingen i landet kommer att ha fortsatt inverkan på regionens stabilitet. Etniska, regionala och religiösa grupper strävar efter makten och landet präglas av våldsamma politiska strider. Säkerhetssituationen i Egypten karakteriseras av ett ständigt närvarande hot från terroristgrupperingar, samtidigt som regeringens agerande allt mer kringskar utrymmet för den egna befolkningen och civilsamhället. Algeriet och Marocko spelar viktiga roller i den internationella kampen mot våldsbejakande extremism, samtidigt som ländernas inbördes motsättningar om Västsahara påverkar regional stabilitet och samarbete. Ryssland stärker sin närvaro i länderna i Nordafrika, inte minst i Libyen.

Sahelregionen präglas av svaga stater, humanitära kriser, samt en växande ojämlikhet mellan olika befolkningsgrupper med en hög andel marginaliserade grupper som följd. Situationen utgör en grogrund för radikalisering, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Terroristgrupper som al-Qaeda och Boko Haram utnyttjar situationen. Instabiliteten i Mali och norra Nigeria präglar säkerhetsläget i regionen. Stridigheter, förtryck och ekonomisk nöd tvingar människor på flykt.

Utifrån ett hot- och säkerhetsperspektiv har Sahel och Nordafrika blivit alltmer ömsesidigt sammankopplade. Intensifierad spridning av vapen och förflyttning av jihadist- och rebellgrupper sker mellan regionerna. Migranter färdas genom Sahel mot Libyen, Algeriet och Marocko på väg till Europa. Instabilitet och osäkerhet

i Sahel har idag en påverkan utanför regionen, inte minst på EU. Utvecklingen på Afrikas horn präglas av en ny dynamik i och med den historiska fredsprocessen mellan Etiopien och Eritrea, vilken har bidragit till förhoppningar om stärkt regionalt samarbete. Regionen rymmer fortsatt flera olösta och sammankopplade konflikter, exempelvis i Sudan och Sydsudan. Även på Afrikas horn kvarstår inslag av terrorism. Säkerhetsläget i Somalia har över tid förbättrats men det finns en risk för ökad instabilitet.

EU:s säkerhetsrelaterade intressen har blivit alltmer sammankopplade med Afrika, direkt eller indirekt. EU har flera civila och militära missioner i Maghreb, Sahel och på Afrikas horn. Länken mellan Sahel och Afrikas horn, men också Gulfbområdet har kommit att bli allt tydligare. Det gäller exempelvis hot mot sjöfarten i farvatten angränsande till den afrikanska kontinenten och dess påverkan på europeiska ekonomier. Under 2018 lanserade EU ett nytt partnerskap med Afrika med fokus på hållbara investeringar och arbetstillfällen. Samma år undertecknades ett samförståndsavtal mellan EU och Afrikanska unionen (AU) med syfte att stödja det långsiktiga samarbetet mellan parterna på området fred och säkerhet. Det syftar inte minst till att stödja AU:s strukturer för konflikthantering samt för att främja god samhällsstyrning och rättsstatens principer.

Försvarsberedningen understryker vikten av fortsatt svenskt engagemang och närvaro i Mellanöstern respektive Afrika samt analys av utvecklingen i regionerna för att Sverige, bilateralt och framförallt som del av EU, ska kunna bidra till fredlig och hållbar utveckling i EU:s närområde. Detta har ytterst betydelse också för Sveriges säkerhet.

## **4.7 Den transatlantiska länken till USA och Kanada**

Den transatlantiska länken spelar en avgörande roll för Europa och Sverige. Den grundar sig på en historisk gemenskap med USA och Kanada baserad på erfarenheterna av andra världskriget och det kalla kriget. Länken har värderingsmässiga grunder i form av gemensam syn på demokratiskt styrelseskick, öppna marknader och långtgående individuella fri- och rättigheter, och tar sig också säkerhetspolitiska och försvarspolitiska uttryck.



Europa är beroende av USA för militär förmåga, såväl kvalitativt som kvantitativt. Dessutom finns ett beroende av amerikansk teknikförsörjning för att säkerställa militär förmåga i många europeiska länder. Den transatlantiska länken har även varit viktig för att balansera de större västeuropeiska staternas intressen internt och externt. Försvarsberedningen konstaterar att medlemmarna i Nato ser Natos kollektiva försvarsgarantier och den amerikanska närvaron i Europa som garanten för sin säkerhet. Övriga nordiska länder har också varit noga med att vårda den transatlantiska länken och den bilaterala relationen till USA.

Försvarsberedningen konstaterar att Ryssland ihärdigt, men utan större framgång, ifrågasätter och försöker försvaga och fragmentisera etablerade samarbetsformer inom Nato och EU, till förmån för stärkta bilaterala relationer med enskilda länder i Europa. Detta är ett tecken både på det transatlantiska samarbetets betydelse och Rysslands försök att stärka sin svaga förhandlingsposition gentemot ett enat kollektiv av stater.

#### **4.7.1 USA:s utrikes- och säkerhetspolitik**

USA spelar en avgörande roll för den globala världsordningen. Detta grundar sig i landets politiska tyngd, kulturella dragningskraft, militära kapacitet, dollarns roll som internationell reservvaluta, landets ledande ställning i och finansiering av de flesta globala institutioner, samt en stor ekonomisk innovations- och konkurrenskraft. USA:s ekonomi utgör en femtedel av världens samlade BNP. Trots att utvecklingen går mot en mer multipolär världsordning och USA utmanas ekonomiskt, politiskt och militärt – framför allt av Kina – har landet fortfarande en ledande ställning i det globala systemet. Den amerikanska nationella säkerhetsstrategin från 2017 utgår samtidigt från en världsordning präglad av kraftmätning mellan stormakter, där Kina och Ryssland pekas ut som USA:s främsta utmanare.

Försvarsberedningen konstaterar att den nuvarande amerikanska presidentadministrationens utrikes- och säkerhetspolitik i högre utsträckning än vad som brukat vara fallet präglas av oförutsägbarhet i retorik men till del även i handlande. Mångtydiga budskap i centrala frågor har genererat debatt och skapat viss osäkerhet i omvärlden.

Budskapet ”Amerika först”, med en definition av amerikanska intressen såsom i första hand nationella, förefaller fortsätta att vara centralt för presidentadministrationen. Försvarsberedningen bedömer att det sammantaget står klart att amerikanskt internationellt engagemang i större utsträckning än tidigare är beroende av i vilken grad USA:s direkta intressen står på spel. Denna politik beskrivs ibland som mer transaktionell än tidigare administrationers. Sådan politik fokuserar mer på direkt återbäring än långsiktigt strategiskt inflytande i de utrikes relationerna.

Diskussionerna om bördefördelning i Nato har förekommit under en längre tid, men i och med den negativa säkerhetspolitiska utvecklingen och den nuvarande presidentadministrationen har trycket på medlemsländerna ökat ytterligare. Det amerikanska engagemanget förefaller nu vara avhängigt av allierades och partnerländers egna försvarsansträngningar på ett sätt som skiljer sig från tidigare administrationer. USA, med stöd av andra medlemsstater, har uttryckt starka förväntningar på att Natomedlemmarna uppfyller löftet om att öka försvarsanslagen till minst två procent av BNP, i enlighet med den gemensamt beslutade inriktningen från Natos toppmöte i Wales 2014. USA har även förväntningar om att andra allierade, såsom Japan och Sydkorea, samt partnerländer ska ta ett ökat ansvar för sitt eget försvar. Oavsett hur presidentadministrationen framställer förutsättningarna för fortsatt amerikanskt medlemskap i försvarsalliansen bör det samtidigt noteras att stödet för Nato är väl förankrat inom kongressens bägge kamrar samt inom det militära etablissemanget.

Samtidigt som relationen mellan USA och Natoländerna samt europeiska partnerländer förändrats de senaste åren kan det konstateras att Europa, genom de ekonomiska, militära, historiska, demografiska och kulturella banden, alltjämt utgör USA:s närmaste samarbetspartner. Även om USA och EU kan inta skilda ståndpunkter i enskilda frågor och på vissa områden, t.ex. handelspolitiken, bedömer Försvarsberedningen att USA har ett fundamentalt intresse av ett Europa som i stor utsträckning delar värdegrund och intressen med USA i ett globalt perspektiv. Detta förhållande kan förväntas bestå.

Även om den nuvarande presidentadministrationen kan förväntas lägga ett större fokus på USA:s bilaterala relationer så kommer

troligtvis USA:s globala ambitioner och dess system av allianser och säkerhetsåtaganden även fortsättningsvis att medföra ett omfattande amerikanskt engagemang. Försvarsberedningen noterar att detta också har bekräftats i praktiskt amerikanskt handlande sedan 2017. Sedan den ryska aggressionen mot Ukraina inleddes 2014 har USA stärkt sitt försvarspolitiska engagemang i Europa genom avsevärda ekonomiska tillskott och en utökad militär närvaro. Som exempel kan noteras att USA har ökat medlen till sin försvars- och beredskapsförmåga i Europa mer än sexfaldigt.

Kinas växande politiska, ekonomiska och militära tyngd, och snabba teknologiska utveckling, gör att USA ser Kina som den största geopolitiska utmanaren. USA söker genom samarbete med främst allierade och partner bemöta exempelvis Kinas strategiska investeringar och projekt som ”den nya Sidenvägen” (*Belt and Road Initiative*, BRI). Hanteringen av USA:s och Kinas motstridiga intressen och konflikten på handelsområdet kompliceras samtidigt av det ömsesidiga ekonomiska beroendet och i vissa avseenden gemensamma säkerhetspolitiska intressen, tydligast kopplat till hanteringen av Nordkorea. I relationen till Sverige och EU framhåller USA allt oftare vikten av att enas i frågor om militär, ekonomisk och politisk uthållighet gentemot Kina. Viktiga samarbetsområden som ofta lyfts fram rör hanteringen av t.ex. kinesiska investeringspropåer riktade mot infrastruktur eller högteknologiska företag, Kinas ökade intresse för Arktis som kommersiell och säkerhetspolitisk arena samt de risker som sammanhänger med den förestående utbyggnaden av 5G-nätverk betonas också.

Flera tidigare amerikanska presidentadministrationer har initialt försökt förbättra den bilaterala relationen med Ryssland, men efter hand har dessa försök återgått till en mer skeptisk hållning. Motsvarande utveckling kan även skönjas under nuvarande presidentadministration. Den initiala ambitionen att etablera en mer samförståndsriktad relation med Ryssland har visat sig svåruppnäelig. Presidentens nedtonade retorik om Ryssland kan kontrasteras med kongressens betydligt mer kritiska syn, samt den hållning som kommer till uttryck i den nationella säkerhetsstrategin från 2017 som undertecknats av presidenten.

Hittills har den amerikanska kongressen föredragit att bemöta rysk aggression med sanktionsåtgärder. De mest omfattande

infördes efter den olagliga annekteringen av Krim och den militära aggressionen i östra Ukraina. Sanktionerna har framför allt fokuserat på verksamhet inom energi- och finanssektorerna. Under senare år har även personer och företag som varit delaktiga i inblandningen i det amerikanska presidentvalet 2016 blivit föremål för sanktioner. Efter att ha spelat en underordnad roll under en rad år är bilden av Ryssland som en kapabel motståndare åter framträdande i den amerikanska kongressen. Denna linje bedöms fortsatt utgöra grunden för den amerikanska synen på Ryssland.

Även Nordkorea och Iran pekas ut som hot mot amerikanska intressen i regionen. USA gör bedömningen att Nordkorea innehar kärnvapenbestyckade långräckviddiga ballistiska robotar. De utgör ett direkt hot inte bara mot Sydkorea och Japan utan även mot USA:s baser och territorium, inklusive det amerikanska fastlandet. USA har vidtagit motåtgärder bl.a. genom att öka förmågan till bekämpning av ballistiska robotar avfyra från Nordkorea. Robotförsvarssystem i Sydkorea har förstärkts. Det ömsesidigt hårda tonläget mot Nordkorea, åtföljt av kraftfulla amerikanska sanktioner, har emellertid dämpats och ett par toppmöten har genomförts.

Iran har av den amerikanska presidentadministrationen identifierats som ett av de mest överhängande hoten mot säkerheten, både för USA och viktiga allierade. Den amerikanska politiken grundar sig framför allt på Irans tydliga ambitioner på kärnvapen- och vapenbärrandområdet, den iranska inblandningen i Irak, stödet till Assadregimen i Syrien samt de av Iran uttalade hoten mot Israel. Det amerikanska beslutet att dra sig ur den gemensamma övergripande handlingsplanen (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*) och återinföra de tidigare amerikanska sanktionerna mot Iran, vilket fattades med stort partiöverskridande stöd, har ytterligare försämrat relationen mellan länderna. Den amerikanska presidentadministrationen har aviserat ytterligare sanktionsåtgärder mot Iran och sagt sig vara beredd att samtala om ett nytt avtal, men samtidigt understrukit att man förväntar sig att Iran lever upp till JCPOA och att alla aktörer efterlever de amerikanska sanktionerna. Följaktligen har många investerare, särskilt europeiska, också minskat nyinvesteringar och ekonomisk verksamhet i landet.

Även om möjliga motsättningar med Kina och Ryssland sedan 2017 ses som den stora utmaningen för USA, anser

presidentadministrationen att radikal islamistisk terrorism fortsatt är ett allvarligt säkerhetspolitiskt hot mot USA. De militära insatserna mot Daesh i Irak och Syrien intensifierades i och med administrationens tillträde, men i december 2018 annonserade president Trump att de amerikanska trupperna som deltagit i kampen mot Daesh i Syrien ska dras tillbaka. Något definitivt beslut om tillbakadragandet har ännu inte meddelats.

#### 4.7.2 USA:s militära utveckling

Försvarsberedningen konstaterar att USA fortsätter att vara överlägset andra stater i konventionell militär förmåga med global räckvidd. På regional och subregional nivå utmanas emellertid denna överlägsenhet till följd av ett antal faktorer. Till dessa hör Rysslands och Kinas omfattande militära upprustning, andra aktörers anpassning av sitt taktiskt uppträdande samt spridningen av militärt användbar och överkomlig teknologi till såväl stater som icke-statliga aktörer. Kina kan t.ex. idag försvåra USA:s dominans i Sydkinesiska havet och begränsa möjligheterna att hjälpa allierade i Östasien. USA har inte kunnat stoppa eller bemöta etableringen av flera större militära baser i Sydkinesiska havet eller utbyggnaden av militära baser i Afrika och i Sydasien.

I den nationella försvarsstrategin från 2018 fastslås att USA:s militära övertag minskat de senaste åren, vilket medfört ett behov av att återigen stärka försvaret. Stort fokus har lagts vid att åter utforma stridskrafterna för att kunna möta en kvalificerad motståndare. Beredskap och tillgänglighet samt möjligheten att samtidigt sätta in större förband har prioriterats. En avgörande faktor i denna omställning är också att uppnå en förmåga till kontinuerlig förnyelse där ny teknologi, ofta utvecklad inom den civila sektorn, omsätts till ny militär förmåga för att möta avancerad teknologi hos framtida motståndare.

De långvariga och omfattande operationerna i Irak och Afghanistan har medfört att den amerikanska militära förmågan gentemot kvalificerade statliga motståndare har nedgått. Av denna anledning prioriteras nu återställande av förband och förmågor i syfte att kunna genomföra konventionell krigföring mot sådana motståndare.

Den amerikanska positionen som världsledande utvecklare av militär teknik medför dock en fortsatt trend i riktning mot förmåga till fjärrbekämpning. Förmåga att verka med precision på långa avstånd och på av motståndare kontrollerat territorium, bl.a. genom att använda obemannade och miniatyriserade vapensystem, är fortsatt viktig i amerikansk militärstrategi.

USA:s kärnvapenarsenal har en relativt hög genomsnittlig ålder och genomgår för närvarande en modernisering. I den amerikanska kärnvapenöversynen (*Nuclear Posture Review*) från 2018 anges en ökad ambition att möta ryska förmågor vad gäller sub-strategiska kärnvapen och därigenom avhjälpa bedömda brister i den amerikanska avskräckningen. Det kommer att åtgärdas på kort sikt med stridsspetsar med lägre laddningsstyrka på ubåtsbaserade strategiska robotar, och på längre sikt genom utveckling av ubåtsbaserade kryssningsrobotar bestyckade med kärnvapen. Dessa åtgärder är en fortsättning på den modernisering av strategiska kärnvapen som inleddes på 2010-talet. USA presenterade 2019 en översyn av sitt robotförsvaret (*Missile Defense Review*). Översynen konstaterar att robothotet ökat och blivit mer komplext sedan den förra översynen för nio år sedan. Det amerikanska robotförsvaret syftar till att skydda det amerikanska hemlandet samt försvara allierade och partner från regionala robothot. Dessa bedöms framför allt komma från Iran, Nordkorea, Ryssland och Kina. Översynen föreslår bl.a. förstärkande av existerande förmågor och utveckling av ny teknologi, däribland nämns rymdbaserade sensorer.

Försvarsberedningen konstaterar att amerikansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, och ett starkt och förutsägbart amerikanskt engagemang för upprätthållandet av internationella normer, är fortsatt avgörande för Europas säkerhet och stabilitet, och därmed även för Sveriges. I den övergripande bilaterala relationen mellan Sverige och USA har försvarsrelaterade frågor en viktig roll. Båda sidor har i hög utsträckning en liknande syn på utmaningar för säkerhetssituationen i Östersjöområdet samt åtgärder för att hantera dessa.

### 4.7.3 Kanada

Den transatlantiska relationen och samarbetet fokuserar ofta på USA:s betydelse och bidrag, men Försvarsberedningen anser att det också är viktigt att framhålla Kanadas roll. Kanada har under och efter andra världskriget spelat en mycket viktig roll i Europa militärt och politiskt och var med och grundade Nato 1949.

EU:s medlemsstater och Kanada har på senare år slutfört förhandlingarna om ett övergripande avtal om ekonomi och handel (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*) och slutit ett strategiskt partnerskapsavtal (*Strategic Partnership Agreement, SPA*). Det fastställer formerna för samarbetet och dialogen med Kanada och slår fast att förbindelserna bygger på gemensamma värderingar. Det upprättar även samarbeten på en rad områden, bl.a. i fråga om internationell fred och säkerhet, främjande av mänskliga rättigheter, hållbar utveckling, rättsligt samarbete och politisk dialog.

Kanadas försvarspolitik förändrades 2017 och nu genomförs en omfattande förstärkning av försvarsbudgeten. Enligt plan ska utgifterna höjas med cirka 70 procent från 2016–2017 till 2026–2027. Kanada behöver omsätta stora delar av sin försvarsmateriel. Satsningarna omfattar bl.a. drygt 20 nya fartyg till marinen, 88 stridsflygplan till flygvapnet samt nytt artilleri, nya stridsfordon och luftvärnsförmåga till armén. Investeringar görs även i förmågor för att möjliggöra verksamhet i Arktis.

I den nya försvarspolitikerna framhålls fortfarande internationella insatser, Natosamarbetet och bilaterala engagemang som prioriterade. Landet ska uppfattas som en stabil, pålitlig och ansvarstagande partner internationellt och det motiverar moderniseringen av försvaret. Kanadas viktigaste partnerländer är USA, Storbritannien och Frankrike.

Kanada är på flera sätt engagerat i Europas säkerhet, inte minst genom Natomedlemskapet, men även genom bidrag till EU:s civila krishanteringsinsatser. Inom ramen för Natos förstärkta framskjutna närvaro (EFP) har Kanada ledningsansvar för bataljonsstridsgruppen i Lettland. Det kanadensiska bidraget uppgår till ungefär 540 personer.

Kanada inledde tidigt stödet till Ukraina efter Rysslands olagliga annektering av Krim. Stödet är både omfattande och långsiktigt.

Kanada lanserade 2015 den bilaterala insatsen Unifier som syftar till att höja den ukrainska försvarsmaktens förmåga. Kanadas personalbidrag uppgår till cirka 200 personer. Flera andra länder deltar i insatsen, inklusive Sverige.

#### 4.7.4 Nato

Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken. Organisationen är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. En stats rätt till enskilt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som regleras i artikel 51 i FN-stadgan. Denna princip utgör utgångspunkten för de försvarsförpliktelser som återfinns i Natofördragets artikel 5 och i artikel 42.7 i EU:s Lissabonfördrag.

Sedan 2014 och Rysslands olagliga annektering av Krim har Nato vidtagit åtgärder för att förbättra förmågan att snabbt genomföra operationer under artikel 5 samt stärkt den militära närvaron främst på de östra medlemmarnas territorier. Nato har bl.a. etablerat en snabbinsatsstyrka, (*Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF), i form av en multinationell brigad. Vid Natos toppmöte i Warszawa 2016 beslutades om den förstärkta framskjutna närvaron (EFP), som innebär att fyra bataljonsstridsgrupper grupperas på rotationsbasis i de baltiska länderna och Polen. Utöver ramnationsländerna Storbritannien, Kanada, Tyskland och USA, bidrar även andra Natoländer med resurser. Den multilaterala sammansättningen ska förstärka avskräckningen då ett angrepp omedelbart skulle involvera flertalet Natoländer, inklusive de tre kärnvapenmakterna, för att skapa ett tryck bland medlemsländerna att återropa artikel 5 i Washingtonfördraget. Natomedlemmarna har även enats om att stärka samhällets motståndskraft inom ett antal områden, t.ex. livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och transporter.

Vid Natos toppmöte i Wales 2014 antogs målsättningen att medlemsländernas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP senast 2024. Enligt Nato får kostnader för att åstadkomma ett robust samhälle inte räknas in i tvåprocentsambitionen. Diskussionerna om bördefördelning har förekommit under en



längre tid, men i och med den negativa säkerhetspolitiska utvecklingen och den nuvarande amerikanska presidentadministrationens inriktning har trycket på medlemsländerna ökat ytterligare. USA och andra allierade utövar nu ett betydande tryck på de Natoländer som ännu inte uppfyllt tvåprocentsmålet eller antagit planer för hur det ska uppnås. Åtta av Natos medlemsländer nådde tvåprocentsmålet 2018 och fler förväntas nå dit 2024.

Nato söker parallellt med närvaron i de östra medlemsstaterna stärka sin roll i terrorismbekämpning och främjande av säkerhet och stabilitet i syd, däribland i Svarta havs-regionen och i Medelhavet.

Efter det kalla krigets slut skars den amerikanska militära närvaron i Europa successivt ner. Obama-administrationen beslöt under 2012 att minska denna nivå ytterligare, men reviderade beslutet efter den ryska aggressionen mot Ukraina 2014. Sedan dess har USA stärkt sin militära närvaro i Europa för att återförsäkra allierade och avskräcka Ryssland. Mot bakgrund av nuvarande politiska inriktning och tillförda resurser bedömer Försvarsberedningen att den amerikanska närvaron och förstärkningen av den militära förmågan i Europa kommer att fortsätta under de kommande åren. Nato utvidgades för sjunde gången när Montenegro anslöt sig till alliansen 2017. Nu väntar Nordmakedonien på att övriga medlemsstater ska ratificera avtalet för att bli den trettionde medlemsstaten.

Försvarsberedningen konstaterar att kärnvapens relevans för samarbetet inom Nato och alliansens kärnvapendimension har ökat under de senaste åren. Inom ramen för Natos arrangemang för delat ansvar för kärnvapen (*nuclear sharing*) avser USA ersätta den frifallande bomben B61 med en uppdaterad variant av samma typ. Detta kräver anpassning och ny certifiering för kärnvapenbestyckning av stridsflygplanen. Samtidigt håller flera av de länder där B61-bomberna är lagrade (Italien, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Turkiet) på att införskaffa nya stridsflygplan. F-35A förväntas vara certifierad för kärnvapenbestyckning 2024–2026.

Storbritannien har avvecklat alla kärnvapensystem förutom den strategiska ubåtsflottan och saknar därmed kärnvapenförmågor utanför den strategiska avskräckningen. Detta till skillnad mot Frankrike som utöver strategiska ubåtar även har

kärnvapenbestyckade flygburna kryssningsrobotar. Ur ett västeuropeiskt, regionalt perspektiv är det således primärt amerikanska frifallsbomber, vilka är utplacerade i vissa europeiska Natoländer, som utgör den sub-strategiska kärnvapenförmågan gentemot Ryssland i dag.

## 4.8 Asien

Den politiska, ekonomiska och demografiska utvecklingen i Asien gör att beslut som fattas i regionen kommer att få allt större internationella konsekvenser. Kinas ekonomi är nästan lika stor som USA:s, medan Indien är världens snabbast växande större ekonomi. Båda länderna är också i färd med att kraftigt öka sina försvarsutgifter. De utvecklas till alltmer inflytelserika aktörer regionalt, men även globalt. Flera av Asiens övriga större stater har ambitioner att vinna inflytande utanför regionen och att spela en mer betydande roll i multilaterala institutioner.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien kretsar kring Kinas förhållande till USA och Indien. I regionen finns såväl officiella som de facto kärnvapenstater. Försvarsberedningen konstaterar att den regionala integrationen är svag och att starka regionala institutioner saknas. De regionala multilaterala organisationerna såsom Asean (*Association of Southeast Asian Nations*) har huvudsakligen en ekonomisk prägel och spelar inte samma viktiga säkerhetspolitiska roll som t.ex. EU, OSSE och Nato i den euroatlantiska kontexten.

Försvarsberedningen bedömer att utvecklingen i Asien kommer att få allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Med en växlande global roll påverkar Kina den regelbaserade multilaterala världsordningen, t.ex. genom att söka omdefiniera normer och stärka sitt inflytande i institutionerna. Kinas strategiska intressen utsträcker sig till vårt närområde, bl.a. i Arktis. En direkt effekt av Kinas utveckling är landets ökade investeringar i Europa, däribland i strategisk infrastruktur och högteknologiska företag. Kinas strategi för s.k. civil-militär fusion innebär att kinesiska privata bolag måste dela med sig av sin teknik till Kinas försvarsmakt. Den praktiska innebörden av detta är att om en teknologi är tillgänglig för ett kinesiskt bolag så är den också tillgänglig för den kinesiska militären. Kinas förvärv av företag inom framtidssektorer

som IT och läkemedel kan också få direkta följder för svenskt näringslivs framtida konkurrensförmåga. Det rapporteras om ett omfattande kinesiskt industrispionage, som bedrivs med målet att komma över spetsteknologi.

De indirekta effekterna av utvecklingen i Asien är att Kinas militära upprustning och alltmer ökade globala makt leder till ett ökat amerikanskt säkerhetspolitiskt och militärt fokus på Asien. USA ser Kina som sin största geopolitiska utmanare. Försvarsberedningen bedömer att denna utveckling kan komma att påverka USA:s intresse och möjligheter att vidmakthålla och i händelse av en kris förstärka sina styrkor i Europa. Det kan inte uteslutas att Ryssland skulle försöka utnyttja en säkerhetspolitisk kris i Asien för att flytta fram sina positioner i Europa. I en sådan situation kan USA:s uppmärksamhet förväntas vara fokuserad på Asien och amerikanska styrkor i hög utsträckning bundna där. Detta innebär att begränsade styrkor står till förfogande för att förstärka Europa och att förstärkningsåtgärder kan dröja. Detta får konsekvenser för Sverige.

Beredningen bedömer att spänningarna mellan Kina och USA kommer att bestå under lång tid. Sverige och andra europeiska länder kan i ökande utsträckning komma att hamna i situationer där Kina respektive USA kommer att förvänta sig att vi tar ställning i konflikter mellan dem. Detta kan innefatta politiska och ekonomiska påtryckningar och de ståndpunkter ett land som Sverige intar kan få följder. Inte minst kan detta gälla handelsfrågor och hanteringen av Kinas investeringar i strategiskt viktig infrastruktur och andra företag. Försvarsberedningen understryker i detta sammanhang vikten av att WTO-regelverkets upprätthålls och respekteras.

#### **4.8.1 Kina**

Kinas snabba utveckling och stärkta roll är den allt överskuggande förändringen inom den regionala säkerhetsdynamiken i Asien. Det är också en av de mest betydelsefulla förändringarna på det globala planet under de senaste årtiondena.

Kina är en enpartistat utan fria och rättvisa val. Politisk opposition är inte tillåten, mänskliga rättigheter kränks och

statsledningens agerande styrs av det överordnade målet att säkerställa kommunistpartiets överlevnad och fortsatta maktmonopol. Inrikespolitiskt har Kina gått i en alltmer auktoritär riktning. Partiets centrala roll betonas och repressionen av oliktankande och av vissa etniska grupper, t.ex. uigurerna, har förvärrats. Detta har förstärkts ytterligare sedan 2012 i och med Xi Jinpings tillträde som kommunistpartiets generalsekreterare, ordförande i centrala militärkommissionen och det symboliska ämbetet som statens president. Den kinesiska staten använder i ökad utsträckning elektronisk övervakning och högteknologi som medel för övervakning och kontroll.

För att säkra sitt fortsatta maktmonopol måste kommunistpartiet hantera Kinas interna problem. Till dessa hör en åldrande befolkning, växande klyftor i samhället, miljöförstöring, en omfattande inhemsk skuldbörda, korruption och ökande behov av importerad energi. Fortsatt snabb ekonomisk utveckling krävs för att undvika missnöjesyttringar och befolkningens krav på större inflytande. Alltmer medel avsätts för att garantera inhemsk säkerhet och förhindra missnöjesyttringar eller hot mot den sociala stabiliteten, enligt partiets språkbruk. Spridning av information och åsikter som utmanar partiets narrativ begränsas av politisk kontroll, en omfattande övervakningsapparat och en effektiv internetcensur.

Kina är världens största handelsnation, den världsledande oljeimportören och världens tredje största ekonomi efter USA och EU. Det är Sveriges största handelspartner i Asien och en av de tio stater som Sverige handlar mest med globalt. Den kinesiska ekonomin genomgår en omläggning från exportdriven tillväxt till satsningar på inhemsk konsumtion. Fortsatt god ekonomisk tillväxt är en förutsättning för många av de mål som kommunistpartiet har satt upp. En kraftigare ekonomisk inbromsning skulle medföra stora konsekvenser, såväl för Kina som för världsekonomin.

Kina är en stormakt inom forskning, utveckling, innovationer och högteknologi. Inom vissa högteknologiska områden, t.ex. e-handel och telekommunikationer, är kinesiska företag världsledande.

För att få tillgång till marknader, teknologier och varumärken utomlands ökar kinesiska bolag sina utlandsinvesteringar mer än någon annan aktör. Detta har gjort Kina till världens näst största källa till investeringar efter USA. ”Den nya Sidenvägen” (*Belt and*

*Road Initiative*, BRI) lanserades 2013 med huvudsyftet att bygga ut infrastruktur i Kina och utomlands. BRI har blivit en central beståndsdel i den kinesiska utrikespolitiken. Försvarsberedningen anser att Sidenvägsinitiativet måste ses och därför bemötas som ett kinesiskt instrument för att öka sitt inflytande i världen. Detta gäller i förhållande till EU och därmed Sverige. Beredningen anser att det är viktigt att Sverige inser den utmaning mot svenska intressen som det kinesiska agerandet på olika områden innebär. Det behöver bemötas med olika initiativ, på nationell såväl som på EU-nivå, bl.a. för att värna den regelbaserade multilaterala världsordningen och för att skydda kritisk infrastruktur. Sverige har ett strategiskt intresse av att EU och andra länder i största möjliga utsträckning kan nå enighet avseende Kinas maktanspråk, användandet av handel och investeringar för att nå politiska mål, och riskerna med spridning av kinesisk teknologi. Det är också viktigt att Sverige förhindrar oönskad spridning av skyddsvärd teknologi.

Kina är en snabbt växande militärmakt och driver i allt högre grad den globala militära utvecklingen. De senaste tio åren har Kinas försvarsutgifter vuxit snabbast av alla större länder i världen. Idag har endast USA större försvarsutgifter än Kina. Sedan fem år tillbaka pågår en reform av Kinas väpnade styrkor. På enskilda områden har Kina redan en ledande militär förmåga. Bristen på stridserfarenhet kan begränsa Kinas militära förmåga. Framförallt i Sydkinesiska havet har landet visat både intresse och beredskap att genomföra militära insatser, genom utbyggnad av militära anläggningar på öar, inklusive konstgjorda sådana, och rev i området. Kina utvecklar sin försvarsförmåga i rymden, luften och på den marina arenan för att öka sin kapacitet att genomföra insatser långt bortom närområdet, bl.a. genom anskaffning av hangarfartyg. Upprustningen sker främst inom flottan, och Kina har målet att 2035 ha fyra hangarfartygsgrupper i insatser samtidigt.

Förmågan hos Kinas strategiska och sub-strategiska kärnvapenarsenal är oklar för utomstående bedömare men det är sannolikt att den är under utveckling. Kvalitativa kinesiska förmågehöjningar på det strategiska planet består framför allt i framtagande av en strategisk ubåtsflotta och teknik som möjliggör robotar med flera stridsspetsar som kan riktas mot delvis olika mål.

Cyber och rymd är andra prioriterade områden för förmågeutveckling. Kina anses både ha statsfinansiell förmåga och

politisk vilja till att öka investeringarna på försvaret inom en överskådlig framtid, även om landets ekonomiska tillväxt skulle avta ytterligare.

Kinas framväxt påverkar övriga länders bevekelsegrunder och möjligheter, bl.a. genom att påverka USA:s ställning som ledande militärmakt i Asien och Stilla havet. Sydostasien blir alltmer en arena för det geopolitiska maktspelet i regionen. Kina ser USA som sin främsta strategiska rival, vilket delvis visar sig genom utveckling av förmågor för att begränsa amerikansk militär handlingsfrihet i Kinas närområde. Den nuvarande amerikanska presidentadministrationen har skärpt sin kritik mot Kina, främst gällande handelspolitiken, cyberspionage och investeringar i känslig infrastruktur. Också på det militära området har intressekonflikter skärpts, bl.a. avseende Taiwan. I händelse av ett kinesiskt militärt angrepp mot Taiwan kommer USA att involveras genom de amerikanska säkerhetsåtagandena till Taiwan.

Försvarsberedningen bedömer att utvecklingen mot ökad spänning i relationen mellan USA och Kina fortsätter. USA:s säkerhetsnärvaro i Asien kommer i hög grad att påverkas av hur Kinas agerande och förmåga utvecklas. Samtidigt kan det noteras att Kina och USA samarbetar på vissa områden, bl.a. i ansträngningarna att begränsa Nordkoreas kärnvapenprogram.

Kinas agerande i Sydkinesiska havet, såsom utbyggnaden av öar och rev samt hindrande av fiskerättigheter, strider mot folkrätten. Kinas anspråk på havsområden i Sydkinesiska havet kolliderar med grannländernas anspråk och USA:s säkerhetsintressen. Tvisterna råder främst mellan Kina och Filippinerna respektive Kina och Vietnam, men även Taiwan, Indonesien, Malaysia och Brunei gör vissa anspråk i Sydkinesiska havet. Dessa länder grundar sina anspråk på reglerna i FN:s havsrättskonvention, enligt vilken en kuststat har rätt att upprätta en ekonomisk zon på upp till 200 nautiska mil. I en tribunal under annex VII i konventionen UNCLOS (*UN Convention on the Law of the Sea*) fastslogs 2016 att Kina saknar folkrättslig grund för sina anspråk på områdena. Flera incidenter har under åren skett mellan kinesiska fartyg, inklusive kustbevakning, med vietnamesiska respektive filippinska fiskefartyg i området. I Östkinesiska havet utmanar Kina samtidigt Japans kontroll över ögruppen Senkaku/Diaoyu. Också med Indien finns territoriella tvister.

Samtidigt måste övriga större länder i Asien, bland dem Indien, Japan, Indonesien, Australien och Sydkorea, förhålla sig till det faktum att Kina är deras största handelspart. Enskilda länder som Japan och Indien har de senaste åren förstärkt sitt samarbete sinsemellan. Termen *Indo-Pacific* används bl.a. av USA, Japan, Australien och Indien för att på olika sätt beskriva ett samlat förhållningssätt till Kinas stärkta ställning. Fria handelsvägar och värnande av folkrätten är centrala i detta sammanhang.

Relationen mellan Ryssland och Kina har på senare år utåt sett stärkts. Detta beror delvis på en rysk ambition att orientera sig österut som en reaktion på att Rysslands agerande i Europa lett till försämrade relationer med EU- och Nato-länderna. Länderna uppträder alltmer samordnat i FN och andra internationella sammanhang. På det militära området är samarbetet redan omfattande, såväl militärindustriellt som genom gemensamma övningar. Sommaren 2017 deltog Kina för första gången i en militärövning i Östersjön, genom en övning med den ryska flottan och hösten 2018 deltog kinesisk trupp för första gången i en övning i Ryssland. Underliggande spänningar och obalanser mellan länderna gör dock att frågetecken kan sättas för hur nära och förtroendefullt det rysk-kinesiska samarbetet i själva verket har förutsättningar att bli.

EU är Kinas största handelspartner och landet säger sig förespråka ett enat EU som partner för dialog och samarbete. I praktiken fokuserar dock Kina på bilaterala relationer, särskilt med de större länderna. Fjorton EU-länder har ingått avtal om BRI med Kina. Det inkluderar Italien, Portugal och Grekland samt de 11 EU-länderna som ingår i det av Kina initierade s.k. 16+1-formatet. Både EU-medlemsstater och länder utanför unionen ingår i formatet, som riskerar att bidra till splittring inom EU. EU:s Kinastrategi från 2016 slår fast vikten av att EU utgår från egna intressen i banden till Kina. Försvarsberedningen betonar vikten av att EU står enat i sin Kinarelation och utgår från strategin från 2016.

Samtidigt ifrågasätts kinesiska investeringar i känsliga strategiska områden alltmer och några EU-länder har stoppat investeringar från Kina av säkerhetsskäl. Medvetenheten har ökat i Europa om Kinas användning av påverkansmetoder utomlands, liksom om den omfattande kinesiska underrättelseinhämtningen, bl.a. genom dataintrång. Enligt Kinas underrättelselag måste alla kinesiska

medborgare, organisationer och företag samarbeta med underrättelsetjänsterna. Den långtgående civil-militära integreringen, i Kina kallad civil-militär fusion, innebär att privata kinesiska bolag måste dela med sig av sin teknik till landets försvarsmakt.

En specifik fråga som Sverige och andra EU-medlemsstater behöver ta ställning till gäller nästa generation telekommätverk, 5G. Kina ger omfattande statligt stöd till forskning och utveckling, och utveckling av standarder. Samtidigt som staten ger exportstöd till inhemska leverantörer, begränsas tillträdet till den kinesiska marknaden för utländska bolag. Detta leder till en oro för att operatörer runtom i världen i förlängningen inte kommer att ha några alternativ än att använda sig av kinesisktillverkad infrastruktur. Det finns farhågor om att den kinesiska underrättelsetjänsten kan utnyttja denna infrastruktur för bl.a. underrättelseinhämtning. För att hantera riskerna har USA, Australien, Nya Zeeland och Japan förbjudit eller begränsat kinesiska leverantörer i sina 5G-nät.

#### 4.8.2 Utvecklingen i övriga Asien

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien är i mångt och mycket avhängig av hur relationerna mellan ett antal centrala aktörer utvecklas. Av särskild vikt är relationerna mellan Kina och USA och dess allierade, samt mellan Kina och Indien.

Indien ser sig själv som en stormakt med stora ambitioner och gör anspråk på en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Indiens BNP-tillväxt bedöms förbli den snabbaste bland världens större ekonomier under kommande år. Sammantaget kommer Indiens växande roll i det globala systemet och utvecklingen av relationerna till USA, Kina och Ryssland påverka den säkerhetspolitiska utvecklingen inte bara i Asien utan också globalt.

I takt med den snabba ekonomiska tillväxten bedöms de indiska försvarssatsningarna öka kraftigt framöver. Indien genomför en ambitiös försvarsmodernisering, bl.a. i syfte att både utveckla indisk inhemska stridsflygplansförmåga och anskaffa stridsflygplan från internationella leverantörer, upprätta tre hangarfartygsgrupper och vidareutveckla sin nukleära triad. Landet har världens fjärde största försvarsbudget och är världens största importör av försvarsmateriel.



En stor andel av denna importerar från Ryssland. Mot bakgrund av Kinas investeringar i en oceangående flotta, med potentiell betydande militär närvaro i Indiska oceanen, prioriterar Indien sina marina förmågor. Därtill utvecklar Indien sin försvarsförmåga i rymden och luften. Sammantaget ökar det landets förmågor för insatser långt bortom närområdet.

Relationerna mellan Indien och Pakistan är sedan länge dåliga. Eftersom båda staterna förfogar över kärnvapen skulle en fullödig väpnad konfrontation kunna få katastrofala konsekvenser, både i Asien och globalt. Pakistans inrikespolitiska utveckling har en betydande inverkan på stabiliteten i regionen, särskilt genom relationerna till grannländerna Afghanistan och Indien. Landet har sedan länge en nära relation med Kina, som på senare tid visat ett förnyat strategiskt intresse för Pakistan. Detta kommer till uttryck inte minst i det omfattande energi- och infrastrukturprojektet (*China Pakistan Economic Corridor*, CPEC), som lanserades 2015. Pakistans och USA:s militära samarbete är fortsatt betydande, även om den amerikanska presidentadministrationen har fryst delar av det militära stödet med krav på kraftfullare åtgärder mot militanta grupper. Ett omfattande militärt samarbete mellan Kina och Pakistan förekommer också.

Japan spelar en nyckelroll för maktbalansen i Asien. Japan är en av världens största ekonomier, granne med Kina och nära allierad med USA. Hörnstenen i Japans säkerhets- och försvarspolitik är det bilaterala säkerhetsavtalet med USA, vars huvudsakliga innebörd är en försvarsgaranti som täcker alla territorier som administreras av Japan. Alliansen med Japan är avgörande för USA:s militära närvaro i regionen.

Japans försvars- och säkerhetspolitik är under förändring. Den huvudsakliga drivkraften till detta utgörs av vad Japan uppfattar som ett alltmer osäkert säkerhetspolitiskt läge i regionen. Nordkoreas utveckling av kärnvapen och Kinas militära upprustning är centrala för den japanska hotbilden. Japan uppfattar Nordkorea som sin främsta omedelbara säkerhetspolitiska utmaning, medan Japan ser Kina som den främsta utmaningen på längre sikt. Relationerna mellan Japan och Kina fortsätter att vara ansträngda, inte minst p.g.a. av Kinas agerande och anspråk i Sydkinesiska havet. Genom Sydkinesiska havet passerar huvuddelen av den för Japan livsnödvändiga sjöfarten. Samtidigt är Japan och Kina ekonomiskt

beroende av varandra och det ekonomiska utbytet fyller en viktig funktion för att stabilisera relationerna länderna emellan. Från japansk sida strävar man efter att förbättra relationen med Ryssland, bl.a. i syfte att kunna lösa konflikten kring de norra territorierna. Konflikten omöjliggör ännu slutandet av ett formellt fredsavtal efter andra världskriget.

De långvariga motsättningarna på den delade Koreahalvön fortsätter. Nordkorea är alltjämt en av världens mest repressiva stater som begår grova, omfattande och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Den säkerhetspolitiska utvecklingen kretsar kring Nordkoreas kärnvapenambitioner. Landet bedöms inneha kärnvapenbestyckade långräckviddiga ballistiska robotar som utgör ett direkt hot mot närliggande länder som Sydkorea och Japan, men även mot det amerikanska fastlandet. Efter en tid av eskalerande motsättningar skedde med början våren 2018 framsteg i form av nya politiska samtal, inte minst i den interkoreanska dialogen och i förhållandet mellan Nordkorea och USA. Utsikterna för substantiella framsteg framstår dock som osäkra i ljuset av avsaknaden av konkreta resultat vid de högnivåmöten som hittills genomförts. Alliansen med Sydkorea är viktig för USA:s militära närvaro i regionen.

Sydostasien är en central arena för såväl stormakterna med sina intressen som för andra, mindre aktörer i regionen. Kinas folkrättsstridiga anspråk i Sydkinesiska havet och dess allt större ekonomiska och politiska inflytande är centrala utmaningar. Asean-ländernas förmåga att agera gemensamt försvåras av att några av dem har mycket nära band till Kina. Under de senaste årtiondena har försvarsutgifterna ökat kraftigt i regionen. Osäkerheten kring USA:s långsiktiga politiska engagemang och militära närvaro är en faktor som länderna tar hänsyn till i sitt beslutsfattande, inklusive i förhållande till Kina. Filippinernas närmande till Kina har rest frågetecken kring alliansen med USA.

Singapore är tack vare sitt geografiska läge på många sätt ett nav i den sydöasiatiska regionen, med nära relationer med grannländerna. Singapore lägger betydande resurser på försvaret. Landet fäster också stor vikt vid starka bilaterala relationer inom och utom regionen, och är ett av de länder som är drivande för att en regional säkerhetsarkitektur byggs upp. Singapore satsar också på goda relationer till Europa och USA, delvis som motvikt till Kinas

och Japans inflytande i regionen. Sverige och Singapore har ett nära samarbete inom försvarsområdet.

Konflikten i Afghanistan har drabbat landet hårt och även påverkat grannländerna. Den internationella militära närvaron i Afghanistan uppgår för närvarande till ca. 16 000 soldater och består av en Nato-ledd utbildnings- och rådgivningsinsats, *Resolute Support Mission*, samt en bilateral amerikansk insats som går under namnet *Operation Freedom's Sentinel*. USA har antytt att man framöver kommer att vilja minska den militära närvaron och justera tonvikten från nationsbyggande till anti-terrorism. Afghanistans egna internationellt utbildade och utrustade militära förmågor söker hålla tillbaka talibanrörelsen, med växlande framgång. Uppgifterna varierar men talibanrörelsen uppskattas periodvis kontrollera uppemot 40 procent av landets territorium. De samtal som förs om en politisk lösning på konflikten i Afghanistan kan medföra osäkerhet för regionen, inte minst i Centralasien. En eventuell fred skulle sannolikt innehålla krav på en minskning av den internationella truppnärvaron i landet.



## 5 Svensk säkerhetspolitik

Försvarsberedningen erinrar i delrapporten *Motståndskraft* om den inriktning för svensk säkerhetspolitik som redovisas i försvarsinriktningsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). Enligt detta beslut syftar Sveriges säkerhetspolitik ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Vi måste kunna värna vår suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska uppnå målen för vår säkerhet.

Den svenska säkerhetspolitiken är en del av samhällets samlade resurser för att möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Flera hot och risker kan dock resultera i katastrofer och kriser utan att för den skull hota rikets suveränitet eller territoriella integritet. Säkerhetspolitiken inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt.

Försvarsberedningen understryker vikten av att sammanhållet kunna värna vår suveränitet och svenska intressen. Det kräver en stärkt svensk förmåga att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot i närområdet, i Europa och globalt såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande bl.a. politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära, på ett koordinerat sätt.

Försvarsberedningen vill även framhålla att Sverige behöver använda strategisk kommunikation som ett integrerat verktyg i säkerhetspolitiken. Det ska ske inom ramen för det öppna samhället, med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och fria medier.

Beredningen noterar vidare i delrapporten att säkerhetspolitiken, genom vårt stöd till FN, ska bidra till global fred, säkerhet och utveckling. Sverige tar genom sitt medlemskap i EU solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. Vårt samarbete med Nato bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra samt ger oss möjlighet att utveckla totalförsvarets sammantagna förmåga, t.ex. rörande interoperabilitet, och att bidra till kvalificerade internationella krishanteringsinsatser. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Det är centralt för svensk säkerhet att den europeiska säkerhetsordningen, som bl.a. kommer till uttryck i OSSE:s principer och åtaganden, respekteras och upprätthållas. Sverige ska fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila och militära, inom ramen för FN, EU, Nato och OSSE.

En stats rätt till enskilt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som regleras i artikel 51 i FN-stadgan. Denna princip utgör utgångspunkten för den solidaritet som återfinns i artikel 42.7 i EU:s Lissabonfördrag och i Natofördragets artikel 5. Försvarsberedningen kan konstatera att den svenska säkerhetspolitiken sedan kalla krigets slut har ändrats i grunden. Medlemskapet i EU har förändrat förutsättningarna för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen lämnade 2007 ett förslag till en unilateral svensk solidaritetsförklaring och lade därmed grunden för vår nuvarande säkerhetspolitiska linje. I juni 2009 beslutade riksdagen om Sveriges unilaterala solidaritetsförklaring som innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland i EU, Norge eller Island (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10). Riksdagen har också godkänt en svensk ratificering av Lissabonfördraget (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8), inklusive artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, och solidaritetsklausulen i artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördraget trädde i kraft i december 2009. Det innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter understrukit vikten av att så långt möjligt möta utmaningar och hot i samverkan med andra länder och organisationer. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Försvarsberedningen erinrar om att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten ska fördjupas. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Det är av utomordentlig vikt att Sverige upprätthåller och ytterligare fördjupar den bilaterala relationen med USA. Vikten av ett fördjupat samarbete med Finland ska framhållas. Samarbetet med Finland omfattar även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Sverige värnar sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Med grundläggande värden avses demokrati, en fungerande rättsstat och mänskliga fri- och rättigheter. Grundläggande intressen är att upprätthålla vår självständighet, vårt statsskick och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. Svenska intressen är vidare att upprätthålla en världsordning med sin grund i folkrätten syftande till att uppnå fred, frihet och försoning, att värna och stärka solidaritet och integration inom EU, samt att upprätthålla ett fredligt, stabilt och förutsägbart närområde, förankrat i europeiska och euroatlantiska strukturer.

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

Vid ett eventuellt brittiskt utträde ur EU bör Sverige verka för att Storbritannien fortsatt är en del av EU:s säkerhetspolitiska

gemenskap och därmed också omfattas av den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen.

Beredningen erinrar om att den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen, den nordiska solidaritetsdeklarationen och de bilaterala och regionala försvarssamarbeten som Sverige ingår i, inte omfattar några ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser och är därför ingen ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. Det nordiska samarbetet är ett komplement till, och inte en ersättning för, de existerande samarbetena inom EU och Nato.

Vårt EU-medlemskap utgör den viktigaste plattformen för den unilaterala solidaritetsförklaringen och den solidariska säkerhetspolitiken. Den transatlantiska länken är avgörandeför Europas säkerhet. Sverige har ett ansvar för att främja säkerheten i vår del av Europa. Tillsammans med andra stater och organisationer bidrar Sverige aktivt till att främja säkerheten i vårt närområde. Sverige ska ytterst, inom ramen för den solidariska säkerhetspolitiken, enskilt och tillsammans med andra stater och organisationer kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp. Sverige ska därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

En förutsättning för den solidariska säkerhetspolitiken är en aktiv och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik. Det ligger i Sveriges intresse att vara och uppfattas som en trovärdig, pålitlig och solidarisk samarbetspartner. Genom att vara med och ta ansvar för internationell fred och säkerhet skapar vi förutsättningar för ett starkt svenskt totalförsvar.

Sverige ska stärka den samlade förmågan att i fredstid och vid höjd beredskap kunna möta antagonistiska hot, såväl militära som icke-militära. Redan idag utsätts Sverige för t.ex. cyberangrepp och påverkansoperationer. För att kunna avvärja denna typ av antagonistiska hot krävs en samlad uppfattning om hotens omfattning, karaktär m.m. Det krävs också förebyggande åtgärder och möjlighet att effektivt möta dessa hot.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar



på svenskt territorium. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas.

Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel och andra säkerhetspolitiska instrument krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret måste därför ytterst ha en trovärdig krigföringsförmåga med ett militärt och civilt försvar. Det uppnås genom att totalförsvaret har en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfälla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvar med både motståndskraft och värnkraft är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.



## 6 Sveriges strategiska läge

Försvarsberedningen utvecklar i delrapporten *Motståndskraft* sin syn på utgångspunkterna för totalförsvaret inklusive det väpnade angreppet, gråzonsproblematiken, icke-linjär krigföring, det militärstrategiska läget och viktiga geografiska områden. Beredningen föreslog också vilka krav som ska ställas på totalförsvaret inklusive det civila och militära försvaret. Dessa utgångspunkter gäller som grund för det militära försvaret.

I delrapporten *Motståndskraft* redovisar också beredningen ett antal slutsatser och förslag rörande totalförsvaret. Dessa utgör tillsammans med slutsatserna och förslagen i denna rapport en helhet.

Beredningen konstaterar att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium.

Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas.

Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Totalförsvaret måste därför ytterst ha en trovärdig krigföringsförmåga med ett militärt och civilt försvar. Det uppnås genom att totalförsvaret har en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller

från försök att anfälla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt territorium. Ett starkt svenskt totalförsvar är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

Sverige är redan idag utsatt för olika former av antagonistiska påtryckningsmedel. Exempel på detta är påverkansoperationer och cyberattacker.

Bedömningar av vad totalförsvaret ska klara av är inte bara ett resultat av en bedömning av olika tekniska faktorer, utan innehåller också en viktig psykologisk komponent. Att planera för en allvarlig situation stärker totalförsvarets trovärdighet både inåt, nationellt, mot den egna befolkningen och utåt, internationellt, mot externa aktörer. Därmed skapar det militära och civila försvaret sammantaget en tydlig krigsavhållande förmåga.

Försvarsvilja och folkförankring är grunden för möjligheten att uppbåda ett trovärdigt försvar. Invånare och beslutsfattare måste medvetandegöras om vad krig ställer för krav. Krismedvetenhet måste kompletteras med en krigsmedvetenhet. Beredningen noterar att broschyren *Om krisen eller kriget kommer* är ett viktigt bidrag till detta.

Politisk, diplomatisk och mellanfolklig dialog bidrar aktivt till Sveriges säkerhet och nationella intressen. Försvarsberedningen vill betona att diplomatiska medel utgör en viktig del i Sveriges sammantagna krigsavhållande förmåga. Grunden för diplomatin är att säkerställa de mellanstatliga kontakterna och att företräda Sverige i internationella organisationer. Utvecklingsamarbete, reformsamarbete, stöd till mellanfolkliga kontakter, insatser för att stärka respekten för mänskliga rättigheter, fredsbyggande, arbetet med Sverige bilden utomlands osv. är centrala uppgifter för svensk diplomati, som alla på olika sätt bidrar till vår säkerhet. Sveriges insatser för att främja nedrustning och stärka rustningskontroll är ett exempel på verksamhet som har direkta effekter på vår säkerhet. Utlandsmyndigheternas rapportering är också, tillsammans med underrättelseinhämtningen, viktiga delar i den sammantagna säkerhetspolitiska analysen.

Försvarsberedningen konstaterar att den försämrade omvärldsutvecklingen, globalt och i Sveriges närområde, ställer ökade krav på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken. Försvarsberedningen understryker vikten av stärkt utrikes- och säkerhetspolitisk analyskapacitet, liksom en ökad förmåga att

identifiera och säkerställa svenska intressen i centrala bilaterala relationer och multilaterala organisationer samt närvaro i säkerhetspolitiskt relevanta regioner. Därtill finns behov av stärkt kompetens och långsiktig kunskapsuppbyggnad, inklusive språkkunskaper, avseende främst Ryssland och Kina.

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp. Om Sverige angrips ska totalförsvaret fungera i krig. Av denna anledning anser beredningen att den samlade förmågan i totalförsvaret behöver stärkas. Detta ställer högre krav såväl på den militära verksamheten som på den civila verksamheten samt på samverkan inom totalförsvaret.

Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* att följande mål för totalförsvaret bör ersätta dagens mål för det militära försvaret respektive det civila försvaret:

Totalförsvaret ska enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

## 6.1 Det militärstrategiska läget

Försvarsberedningen har i delrapporten *Motståndskraft* och tidigare i denna rapport utvecklat sin syn på det militärstrategiska läget i Sveriges närområde. Det militärstrategiska läget beror på förmågan och viljan hos stormakterna och våra grannländer i kombination med militärgeografiska förutsättningar. Läget har försämrats de senaste åren bl.a. som ett resultat av den politiska utvecklingen i Ryssland och av att den ryska militära förmågan har ökat. Ryssland har redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. Rysslands militära förmåga i absoluta termer kommer fortsatt öka under hela den kommande tioårsperioden.

Ryssland uppfattas systematiskt sträva efter att skapa gräzonsproblematik för sina motståndare. I både den ryska teorin och praktiken kombineras hela bredden av militära och icke-militära medel för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar de väpnade styrkorna, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati och ekonomiska

medel. De flesta av dessa instrument kan tillämpas över hela konfliktskalan från fred till krig. Ur ett ryskt perspektiv är de väpnade styrkorna ett effektivt medel för att nå politiska målsättningar. Enligt rysk syn på krigföring kan alla tillgängliga maktmedel användas för att nå säkerhetspolitiska målsättningar.

Ryssland utvecklar okonventionella medel för att asymmetriskt möta uppfattade motståndare. Samtidigt ses fortsatt de konventionella militära styrkorna som ytterligt viktiga. I den ryska militärdoktrinen ges icke-militära medel en grundläggande roll i samtida och framtida konflikter. Informationsarenan är av särskild betydelse. Samtidigt visar lärdomarna från Ukraina att även icke-linjära medel kan innebära ett betydande inslag av våldsanvändning. I den icke-linjära krigföringen ingår bl.a. nätverks- och påverkansoperationer samt användande av minoritetsgrupper eller missnöjda samhällsgrupper för egna syften.

Den icke-linjära krigföringen tar sig olika uttryck beroende på situation och förutsättningar. Det som fungerar i förhållande till de baltiska länderna gör det kanske inte gentemot ett nordiskt land. Den ryska militärdoktrinen definierar tre typer av krig – lokala, regionala och storskaliga krig. Det senare betecknas som ett krig mellan koalitioner av stater eller mellan stormakter. Storskaligt krig kan vara resultatet av att ett lokalt eller regionalt krig eskalerar. Ett storskaligt krig kräver enligt doktrinen att hela landets materiella, moraliska och andliga kraft mobiliseras. Ryssland är medvetet om sina svagheter gentemot väst och att de inte kan vinna ett alltför utdraget konventionellt krig. Ett krig måste därför ur Moskvas perspektiv bli förhållandevis kortvarigt och uppnå de ryska strategiska målsättningarna innan västmakterna hinner mobilisera hela sin ekonomiska och militära potential. Den ryska generalstaben konstaterar att defensiva operationer i syfte att försvara Ryssland kan vara offensiva.

Försvarsberedningen framhåller i delrapporten *Motståndskraft* att de europeiska Natomedlemmarnas stridskrafter saknar den redundans som krävs för att utkämpa ett krig med en motståndare som Ryssland. Försvaret av Baltikum saknar operativt djup vilket bl.a. förstärker behovet av att snabbt kunna tillföra förstärkningar i närområdet i händelse av en säkerhetspolitisk kris.

Motsvarande analys görs av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i rapporten *Västlig militär förmåga*. FOI framhåller vidare att

de internationella försvarssamarbeten som skapats för att generera en snabb förstärkningsresurs till utsatta medlemsländer inom Nato, t.ex. *NATO Response Force* (NRF) och den brittiskledda *Joint Expeditionary Force* (JEF), har begränsningar och deras verkliga beredskap behöver enligt FOI klargöras. Dessa förstärkningsresurser är multinationella och de har idag en varierande grad av förmåga i högnivåkonflikter.

För att sätta in en reell förmåga som är utbildad, utrustad och i övrigt förberedd på att agera i en högnivåkonfliktmiljö mot en kvalificerad motståndare är Europa i hög grad beroende av amerikanska resurser, åtminstone initialt tills de nationella europeiska försvarsmakterna mobiliserats och i övrigt förberetts för uppgiften. Förmågan att genomföra respektive skydda förstärkningsoperationer kan vara avgörande för väst i en konflikt i Sveriges närområde. Sammantaget finns det, vilket FOI konstaterat, många frågetecken om status och beredskap i de västliga stridskrafterna. Det finns flera kända brister i de förband som på papperet skulle kunna förstärka östra och norra Europa i en konflikt, brister som tar månader eller längre tid att åtgärda.

Trump-administrationen men även den tidigare Obama-administrationen har varit pådrivande för att de europeiska Natomedlemmarna ska öka sina försvarsansträngningar i enlighet med Washingtonfördragets artikel 3. Sammantaget konstaterar Försvarsberedningen att det i ljuset av det försämrade säkerhetspolitiska läget finns en ökad politisk beslutsamhet bland Natomedlemmarna att öka försvarsförmågan.

Genom att störa eller bryta sjövägarna i Nordatlanten mellan Nordamerika och Europa försvåras avsevärt möjligheten för Nato att försvara de östliga medlemsstaterna inklusive de baltiska staterna. Detsamma gäller om Ryssland besätter, eller på annat sätt neutraliserar, Natos bas- och grupperingsområden i Norden. Med det skulle möjligheten att nordiskt territorium och luftrum används av Nato för offensiva luftoperationer mot Ryssland förhindras eller begränsas. En etablering i Sverige för att möta västliga operationer kan också, i samband med en militär aktion i Östersjöområdet, innebära att det ryska luft- och sjöförsvaret flyttas västerut och att Baltikum och Östersjön därmed militärt kan isoleras. Svenskt territorium är troligtvis en förutsättning för att etablera en sådan luftförsvarssköld i Skandinavien.

En utökning av det ryska operationsområdet till den skandinaviska halvön och Finland samt Norska havet skulle kraftigt försvåra en Nato-ledd försvarsoperation av de östra Nato-medlemmarna inklusive Estland, Lettland, Litauen och Polen. Etablerandet av ett större operativt djup i västlig riktning med en framskjuten operativ förmåga är troligtvis avgörande för rysk framgång i händelse av krig i norra Europa.

Ryssland har redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. Utvecklingen av den ryska militära förmågan har hittills inte mötts av en motsvarande förmågeförstärkning i väst.

Ryssland stärker sin förmåga till fjärrbekämpning t.ex. med fler och bättre lång- och medelräckviddiga vapensystem med precisionsbekämpningsförmåga. Det rör sig om ballistiska robotar, kryssningsrobotar och sjömålsrobotar, kompletterat med avancerade luftförsvarssystem och modernt stridsflyg med förmåga att bekämpa luft-, mark- och sjömål. Det möjliggör att s.k. avreglingszoner (det som på engelska benämns *Anti-Access/Area Denial*, A2/AD) kan upprättas där motståndarens luft- och marinstridskrafter kan förnekas tillträde eller tillgång till baser m.m.

Sverige är ett av de till ytan största länderna i EU och är relativt glesbefolkat förutom kring storstadsregionerna i mellersta och södra Sverige. Geografin har en stor betydelse för genomförandet av militära operationer. Sveriges geografiska läge och storlek gör att förutsättningarna för försvaret ser annorlunda ut än för andra till ytan mindre länder i Europa. För våra grannländer och för Sverige är öst-västliga förbindelser över och genom Sverige viktiga. De nord-sydliga förbindelserna i landet är avgörande för vår egen förmåga att upprätthålla ett fungerande totalförsvaret och för att kunna genomföra militära operationer. Det stora antalet vattendrag ställer särskilda krav vad gäller möjligheterna att förflytta sig. Det gäller för alla stridskrafter i varierande grad då all logistik i grunden är markbunden. I det osäkra säkerhetspolitiska läget skapar Sveriges geografi möjligheter och beroenden, men även risker. Detta måste beaktas i försvarsplaneringen och i utvecklingen av krigsorganisationen. Inom ramen för det samlade totalförsvaret kan en planering som tar hänsyn till vår geografi och vårt klimat vändas till vår fördel.



## 6.2 Det väpnade angreppet

Försvarsberedningen utvecklar i delrapporten *Motståndskraft* sin syn på det väpnade angreppet. Totalförsvarets viktigaste uppgift är att kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten, med stöd av övriga totalförsvaret, försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet.

Sverige ska försvaras. Det betyder ytterst att en främmande makt ska tvingas att ta till vapenmakt, dvs. en väpnad krigshandling, för att utnyttja svenskt territorium för egna syften. Försvaret ominriktas från ett insatsförsvar till ett försvar av Sverige.

Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats. Försvaret kommer därför inledningsvis att agera reaktivt för att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Stridskrafterna måste vara grupperade för att begränsa effekterna av förbekämpning och för att samtidigt kunna möta angrepp mot olika delar av landet. Det senare gäller särskilt för arméstridskrafterna med hänsyn till deras begränsade möjligheter att snabbt genomföra längre operativa förflyttningar.

Försvarsberedningen utgår från att en eventuell angripare strävar efter att uppnå sina politiska målsättningar i första hand och när så är möjligt utan att behöva tillgripa militära maktmedel och direkta krigshandlingar. För att lyckas med detta kan angriparen också presentera ett hot om användande av vad som uppfattas som en överlägsen militär förmåga. Utan risk att t.ex. möta motstånd på marken så kan nätverks- och påverkansoperationer m.m. kombinerat med överraskande hot om militär våldsanvändning skapa en situation där försvararen ställs inför fullbordat faktum och kriget aldrig utlöses. Därmed kan angriparen nå sina politiska och militära målsättningar utan användande av militärt våld.

I samband med en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet bedöms Sverige bli utsatt för en kombination av olika medel såsom politiska, diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, nätverksoperationer, sabotage m.m. där också militära maktmedel kan utgöra en komponent. Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i vårt närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige.

Försvarsberedningen bedömer att väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen.

Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och riket hamnar i krig bedömer beredningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Ett väpnat angrepp kan föregås av att angriparen under kortare eller längre tid genomför aktiv, ofta dold, verksamhet utan att utlösa krig. Det sker genom att skapa en svårbedömd och svårhanterad gråzonsproblematik. Användandet av denna typ av aktiviteter måste dock vägas mot risken för svenska motåtgärder inklusive militära beredskapshöjningar. En alltför aktiv verksamhet före ett regelrätt angrepp skulle riskera att frånta den militära operationen dess överraskningsmoment, vilket i praktiken allvarligt skulle riskera en framgångsrik militär operation mot Sverige. Tidiga och tydliga indikationer på angreppsförberedelser i fredstid är viktigt för vår möjlighet att besluta om verk samma motåtgärder. Underrättelse- och lägesbedömningen kan bidra till att skapa förutsättningar för att tidigt kunna fatta nödvändiga beslut rörande olika former av motåtgärder och beredskapshöjningar. Därmed skulle det handlingsutrymme angriparen skapat med gråzonsproblematiken minska och ytterst begränsa möjligheterna att framgångsrikt genomföra ett väpnat angrepp mot Sverige.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. Förbekämpningen genomförs med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och genom sabotage. Nyckelpersonal likvideras. Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att vara en del i krigföringen. Kryssningsrobotar, ballistiska robotar och attackflyg når idag mål i hela Sverige. Om ett nätverksangrepp ger upphov till fysiska skador

på människor eller egendom kan det i sig vara att betrakta som ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen betonar att stridsfältet till sin natur kommer att vara förhållandevis glest. Ett väpnat angrepp kommer inte att ha karaktären av invasion i traditionell mening. Istället kan viktiga områden besättas som en del i en större strategisk operation. Ett problem ur svensk synvinkel är att avgöra och bedöma var en sådan operation kommer att genomföras. Det finns ur angriparens synvinkel flera områden som kan vara aktuella och därför måste försvaret kunna möta angrepp i flera områden.

Den ökade förmågan att använda precisionsbekämpningssystem ställer särskilda krav på totalförsvarets förmåga och på de svenska stridskrafternas uppträdande och utformning. Bekämpning av luft- och sjömål samt enstaka sensorsystem kräver oftast en eller enstaka träffar med robotar för att få en avgörande effekt. Mot ytmål på marken förhåller det sig ofta annorlunda. Fjärrbekämpningsförmågan mot markmål utgör främst ett hot mot stationära och semi-stationära mål t.ex. ledningscentraler, radaranläggningar, marin- och flygbaser, kritisk militär och civil infrastruktur inklusive broar och hamnar samt logistiknoder.

Enligt utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) kan det krävas stora insatser med ett betydande antal robotar för att få effekt. Sammantaget kan konstateras att det är högvärdiga markmål med säkra inmätta måluttag som i första hand kommer att bekämpas med fjärrbekämpningssystem.

Beredningen vill i det sammanhanget påpeka att motståndarens tillgång till ballistiska robotar men även kryssningsrobotar och stridsflyg kommer att vara begränsad och att det ofta krävs ett förhållandevis stort antal vapen för att nå en avgörande och bestående effekt på markmål. Det gäller särskilt om försvararen spridit sina resurser, har ett rörligt uppträdande, använder maskering och skenmål, har förmåga att störa angreppen aktivt och passivt samt har en relevant reparationsberedskap.

I direkt anslutning till förbekämpningen kan viktiga områden besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft. Även med en begränsad mängd stridskrafter avdelade för operationen kan

områden besättas. Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen.

Angriparens ambitionsnivå vad gäller ett angrepp mot Sverige styrs av bl.a. tillgängliga militära resurser, bedömning av försvarets styrka, möjligheten att utnyttja överraskning och vilseledning, effekten av operationer som skapat gråzonsproblematik, möjliga motåtgärder samt den egna benägenheten till risktagning.

Krigföring handlar om att använda sin styrka mot motståndarens svagheter och sårbarheter för att uppnå ett överläge. Genom att använda tid, rum, politiska förhållanden och val av medel på ett för försvararen asymmetriskt vis kan styrkor, svagheter och sårbarheter utnyttjas. Överraskning, vilseledning och skicklighet i att skapa strategiskt handlingsutrymme är viktiga delar i all krigföring. Att redan i fredstid verka med dolda metoder för att påverka beslut, försvarsvilja och politisk handlingskraft är en del i att skapa svagheter och sårbarheter.

Försvarsberedningen understryker att ett väpnat angrepp kommer att uppfattas som kaotiskt. Angriparen strävar efter överraskning i tid och rum. Överraskningen understöds av vilseledning. Påverkansoperationer, ryktesspridning, sabotage och likvidering av nyckelpersonal kommer att förstärka det kaosartade intrycket. Genom planering och övningar samt inventering av resurser och förmågor är dock individer och organisationer bättre förberedda på att hantera det kaos som uppstår. Planering och övning är en förutsättning för att med rimliga förväntningar om framgång kunna hantera det oförutsedda. Det kaos som uppstår vid ett krig går dock aldrig att helt förebygga genom planering.

I krig är mycket oförutsägbart. Oförutsedda händelser leder till friktioner som helt eller delvis omintetgör det förväntade händelseförloppet. Mänskligt agerande liksom andra faktorer såsom geografi, topografi, väder, teknologi, typ av stridskrafter och kultur kan skapa friktioner. Dessa händelser kan uppstå överraskande och på alla nivåer.

Friktioner, osäkerheter och oförutsedda händelser skapar en situation där lägesbilden är oklar och överblicken över vad som händer är begränsad. Eftersom denna osäkerhet aldrig helt kan skingras behövs vilja och förmåga att fatta beslut och agera under osäkra och kaotiska förhållanden. Det gäller på alla nivåer och såväl för angriparen som för försvararen. En förmåga att hantera

osäkerheter kan också skapa oförutsedda möjligheter vilka kan utnyttjas under förutsättning att inte ledningen är alltför rigid och centralistisk.

Försvarsberedningen betonar att det militära och civila försvaret måste fungera även om ledningsstrukturen inte är intakt. Ledning som är helt beroende av centraliserade beslut och tekniska ledningssystem ökar risken för allvarliga friktioner och katastrofala effekter av t.ex. fiendlig bekämpning. En sammantagen redundant ledningsförmåga där lägre nivåer fortsatt kan agera även om den centrala nivån tillfälligt inte kan utöva ledning är därför nödvändigt.

### 6.3 Gråzonsproblematik och icke-linjär krigföring

Försvarsberedningen redogör i delrapporten *Motståndskraft* för den s.k. gråzonsproblematiken samt icke-linjär krigföring och de krav dessa företeelser medför för totalförsvaret. Denna redogörelse och de i den tidigare rapporten identifierade kraven är viktiga utgångspunkter också för det militära försvaret.

Beredningen konstaterar att förmågan att möta de utmaningar och hantera de situationer som uppstår i gränslandet mellan fred och krig måste stärkas. Försvarsberedningen anser att angriparens möjligheter att skapa en gråzonsproblematik måste begränsas. Kännedom om de befintliga regelverken måste spridas, roller och uppgifter i den fredstida krisberedskapen och i totalförsvaret måste förtydligas och övas, försvarsviljan stärkas och krismedvetenhet kompletteras med krigsmedvetenhet. Avgörande är att regeringen kan identifiera huruvida det handlar om en antagonistisk statlig aktör samt om det föreligger krigsfara och därmed besluta om att höja beredskapen. Regeringens förmåga att fatta beslut, även under störda förhållanden och med ett ofullständigt beslutsunderlag, behöver övas.

Försvarsberedningen välkomnar att en diskussion nu förs inom bl.a. EU och Nato kring hybrida hot och gråzonsproblematik samt hur dessa ska bemötas. Beredningen påpekar att många av de metoder och angreppssätt som i debatten ofta benämns hybrida metoder inte är nya. Historien visar att främst Ryssland och dessförinnan Sovjetunionen traditionellt haft en god förmåga och politisk beredvillighet att samordna öppen och subversiv verksamhet

för att uppnå politiska målsättningar. Ryssland har visat sig kunna framgångsrikt använda nya arenor och västliga sårbarheter, t.ex. att påverka val genom agerande i cyberdomänen; en av allt att döma ökad rysk förmåga att samordna olika metoder; och en ökad politisk vilja från ryskt håll till risktagande.

En motståndare kommer alltid att leta efter svagheter, sårbarheter och sträva efter överraskning. Därför blir ett trovärdigt totalförsvaret som är integrerat med den fredstida krisberedskapen en kvalitativ egenskap som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

Beredningen framhåller att gråzonsproblematiken i fredstid i huvudsak ska hanteras av civila myndigheter, bl.a. av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, den nya myndigheten för psykologiskt försvar, MSB, Kustbevakningen och Tullverket men även av utrikes- och säkerhetspolitiken genom regeringen och Regeringskansliet. Försvarsmakten stödjer övriga myndigheters arbete.

En effektiv samverkan mellan de olika underrättelsemyndigheterna är en förutsättning för att framgångsrikt hantera gråzonsproblematiken redan i fredstid. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Under skärpt eller högsta beredskap ges det militära försvaret utökade mandat och får en viktigare roll. Försvarsberedningen vill påtala att beslut om åtgärder för att höja försvarsberedskapen kan vara avgörande för att hantera en allvarlig gråzonsproblematik även då krigshandlingar inte inletts.

Tydlighet i hur Sverige kommer att agera samt omvärldens vetskap om detta begränsar möjligheterna för en angripare att utnyttja gråzonsproblematiken för att nå sina syften. Ett trovärdigt totalförsvaret blir därmed en förutsättning för den samlade försvarsförmågan.

## 6.4 Viktiga geografiska områden

Försvarsberedningen konstaterar att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige inklusive Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig. Andra delar av Sverige, t.ex. marinstridskrafternas baseringsområden och flygstridskrafternas baser samt markstridskrafternas koncentreringsvägar och koncentreringsområden är viktiga för möjligheten att försvara Sverige mot ett angrepp. Skyddet av rikets ledning är avgörande för försvaret av Sverige. Det väpnade angreppets karaktär, utbredning och omfattning är beroende av ambitioner, målsättningar och möjligheter för de stridande parterna. Ur ett svenskt perspektiv kan de för landet strategiskt viktiga områdena försvaras enskilt eller tillsammans med andra länder eller organisationer genom operationer i andra delar av landet eller utanför svenskt territorium.

För att kunna motstå ett angrepp är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sverige. De viktigaste svenska västliga förbindelserna går via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands- och Norrbottens län till de norska hamnarna Trondheim och Narvik. Förbindelserna över Öresund till Danmark kan också vara relevanta men bedöms i ett krigsfall snabbt få stora begränsningar. Göteborgs hamn är idag av central betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge.

Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part. De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiell intresse för både Sverige och Finland. Finlands förmåga att möta ett väpnat angrepp är av strategisk betydelse även för Sverige. Därför blir också förbindelserna mellan Sverige och Finland viktiga. Det rör sjöförbindelserna över Bottniska viken samt landförbindelsen i norra Sverige.





## 7 Den militärtekniska utvecklingen

Samhället har i stor omfattning påverkats av den snabba teknikutvecklingen de senaste 200 åren. Inom den militära sfären har historiskt den militära teknikutvecklingen varit ledande. Detta har de senaste decennierna till del förändrats. Det gäller särskilt utvecklingen av digitala system. Idag drivs t.ex. utvecklingen av autonoma system och s.k. artificiell intelligens till stor del av kommersiella civila intressen.

Teknikutvecklingen har ofta varit svårförutsägbar. Med snabb utveckling inom ett område blir svårigheten att förutsäga utvecklingen och dess implikationer på samhällsutvecklingen än större. Utvecklingen drivs inte mot ett mål utan möjligheter och tillämpningar identifieras efter hand vilket i sig försvårar möjligheten att förutse teknikutvecklingens påverkan på samhället och försvaret. Det pågår en snabb teknikutveckling särskilt inom informationsteknologin. Förbättringar avseende automatisk bearbetning av stora datamängder (*Big Data*), kvantdatorer, s.k. artificiell intelligens (AI) och självlärande system ger nya möjligheter men skapar också sårbarheter. Det är svårt att veta i vilket tidsperspektiv AI kan få genomslag men många bedömare menar att den på sikt kan få avgörande betydelse på nästan alla områden där det är viktigt att snabbt behandla stora mängder data. Möjligheterna till militär användning av AI väcker frågor om människans plats och ansvar i beslutskedjan och de etiska aspekterna.

Därtill kommer att datorer kopplas ihop med varandra (*Internet of Things*) och utvecklingen av förbättrade robotar, autonoma system och smygteknik. Utvecklingen av friformsframställning (additiv tillverkning - ”3D-printing”) har gått fort de senaste åren. Kina anses leda denna utveckling som kommer att få stora konsekvenser för t.ex. tillverkningsindustrin och dagens

logistikförsörjningskoncept. Sammantaget kommer det att innebära stora och svårförutsägbara förändringar i samhället och för de militära tillämpningarna av teknologin.

## 7.1 Övergripande syn på teknikutvecklingen

Teknikutveckling pågår inom i stort sett alla områden. Försvarsberedningen vill dock framhålla några som i framtiden bedöms kunna få stort inflytande över krigföringen.

### 7.1.1 System i samverkan

Under de senaste 100 åren har stor kraft lagts på att optimera möjligheterna att uppnå militära resultat genom att flera olika stridskrafter samverkar mot ett gemensamt mål. Digitaliseringen och automatiseringen som tog sin början under 1960-talet har accelererat denna utveckling. Idag fokuserar utvecklingen i mycket på att genom system i samverkan möjliggöra gemensam och samordnad verkan på medellångt och långt avstånd mot sjö-, luft- och markmål.

Denna förmåga kräver avancerade system för mållägesbestämning, ofta luft- och/eller rymdbaserade, samt tillgång till verkanssystem med tillräcklig räckvidd och förmåga att penetrera motståndarens försvarssystem. Vidare krävs möjligheter att analysera och bearbeta stora datamängder inklusive information från olika sensorer. En utvecklad sambands- och informationsteknologi är grunden för att skapa bättre system i samverkan. Det medger sammantaget ökade räckvidder och snabbare, delvis automatiserade, beslutsacykler vid identifiering, målföljning och bekämpning. För bekämpning av snabba mål t.ex. stridsflyg, kryssningsrobotar och ballistiska robotar krävs en integration av system för att skapa en realtidsuppdaterad lägesbild och kvalificerade måldata över stora avstånd.

Denna typ av precisionsbekämpningsförmåga med system i samverkan lämpar sig för bekämpning av högprioriterade mål av begränsad omfattning, t.ex. ledningscentraler och enstaka högvärdiga plattformar såsom robotar, fartyg, och flygplan. Samtidigt blir detta system i sig högvärdigt mål för motståndaren.

Det kräver i sin tur hög robusthet mot störning, vilseledning och motmedel inklusive bekämpning. Att fullt ut anskaffa denna typ av förmåga i sådan omfattning att det kan nå verkan och samtidigt vara tillräckligt robust kräver mycket tekniskt avancerade system i tillräckligt stort antal. Framförallt den långgräckviddiga precisionsbekämpningsförmågan och förmågan att bekämpa ballistiska robotar kräver mycket avancerade tekniska system och därmed blir dessa förmågor mycket kostsamma.

Strid med system i samverkan är beroende av fungerande ledning och är därmed sårbart för motståndarens telekrigsåtgärder vilka också inbegriper fysisk bekämpning. I 2020-talets stridsmiljö är användande av radioemitterande sensorer, sambands- och geolokaliseringssystem ofta problematiskt för de egna förbanden. Försvarsmakten måste ha förmåga att kunna agera med endast en begränsad användning av aktiva system. Förutsättningarna skiljer sig mellan armé-, marin- och flygstridskrafter men uppträdande med begränsad användning av aktiva system måste utgöra en grund för uppträdandet mot en kvalificerad motståndare. Det försvårar och begränsar givetvis möjligheterna till strid i samverkan mellan olika tekniska system.

I den kommande försvarsbeslutsperioden bedöms utvecklingen av system i samverkan kunna skapa systemsamverkan mellan förbandsenheter genom standardiserade sambandslänkar och anpassningar av befintliga ledningssystem. På länge sikt (2030-talet) kan teknikutvecklingen medge att det går att skapa, leverera, agera och verka på sensordata som inte är kopplad till enskild plattform eller stödjande system.

Försvarsberedningen vill erinra om den utveckling av system i samverkan som i mycket präglade Försvarsmakten det första årtiondet på 2000-talet - det så kallade nätverksbaserade försvaret (NBF). NBF utgjorde ett väsentligt inslag i den omfattande omställningen av försvaret och den kännetecknades av en utvecklingsverksamhet präglad av teknikoptimism. Försvarsmaktens utveckling mot ett nätverksbaserat försvar var en del av utvecklingen av det som benämndes invasionsförsvar och utvecklandet av vad som betecknades som ett flexibelt insatsförsvar. Försvarsberedningen kan konstatera att de satsningar som gjordes inom ramen för NBF inte gav påtagliga resultat rörande den operativa förmågan. Dagens problematik inom

ledningssystemområdet härrör fortfarande till stor del från det misslyckade arbetet med NBF.

Försvarsberedningen betonar därför vikten av att arbetet med teknikutveckling och utveckling av framtida förmågor bl.a. tillvaratar de erfarenheter som gjordes i NBF.

### 7.1.2 Rymdbaserade system

Samhället använder i allt större utsträckning rymdbaserade system. Lägre kostnader för uppskjutning och allt mindre och billigare satelliter bidrar till utvecklingen.

Exempel på militära tillämpningar är positionsbestämning, spaning, förvarning, globalt samband och dataöverföring samt s.k. rymdlägesbild. Satellitspaning genomförs med radarsystem, optiska och infraröda sensorer samt system för signalspaning. Optiska spaningssatelliter har i vissa fall decimeterupplösning på informationen som inhämtas.

Det finns begränsningar med de rymdbaserade systemen. I systemen ingår markstationer vilka utgör sårbara noder i systemet. Vidare måste avbildande spaningssatelliter gå i en bana relativt nära jordytan (ett par hundra kilometer) för att få högupplöst information. Den låga banan gör att ett visst område bara kan observeras ett fåtal gånger per dygn. För att få en god täckning av ett operationsområde krävs därför flera satelliter som tidsförskjutet kan överflyga området. Även USA har svårigheter att åstadkomma detta på grund av den höga kostnaden. Med utvecklingen av mindre och billigare satelliter kan detta problem på sikt komma att minska. Satelliter med olika förmågor finns också hos kommersiella aktörer vilket har gjort informationen tillgänglig för ett mycket bredare antal aktörer än tidigare.

Ur svensk synvinkel är tillgång till en rymdlägesbild innehållande information om tidpunkter för motståndarens satellitpassage av olika delar av landet, avgörande för att reducera risken att egna försvarsåtgärder upptäcks och bekämpas. Tillgång till rymdbaserad information för egna operationer är också avgörande.

Inte minst i Ryssland utvecklas motmedel mot rymdbaserade system. Att Ryssland satsar på denna typ av förmåga är ett led i att minska västs förmåga till ledning och samband samt GPS-styrd

bekämpningsförmåga. Motmedel mot rymdbaserade system är en integrerad del i Rysslands telekrigsförmåga.

### 7.1.3 Telekrigssystem

Utvecklingen av modern telekrigsförmåga medger att motståndarens sambandssystem, radarsystem, andra sensorsystem, obemannade system och andra resurser kan störas och att informationen kan förvrängas. Det kan konstateras att Ryssland investerar i förbättring och utveckling av sin telekrigsförmåga. I alla arenor, inklusive cyberarenan, utvecklar Ryssland allt mer kapabla telekrigssystem. Det gör att de kan upphäva en del av de tekniska fördelar väst besitter. För att möta denna utveckling måste det tas fram doktriner och övas för att uppträda i en telekrigsmiljö med störda eller utslagna sambands- och geolokaliseringssystem. Vidare måste den egna förmågan att verka med telekrigssystem kontinuerligt utvecklas.

### 7.1.4 Obemannade system

Obemannade system förekommer på alla arenor och andelen fjärrkontrollerade och autonoma system kommer successivt att öka. Små och medelstora obemannade system används främst för underrättelseinhämtning, fastställandet av lägesbild, insats av mindre precisionsvapen samt för operationer i svårtillgänglig eller farlig miljö. I framtiden kommer obemannade system i högre utsträckning att användas för underrättelse, övervakning, mållägesbestämning och spaning (s.k. ISTAR), telekrig, ammunitionsröjning och som vapenbärare. Obemannade system kommer att få ökad betydelse. Många gånger handlar det inte om att ersätta bemannade system eller förband utan att öka effekten genom att t.ex. tillföra kompletterande sensorer eller vapenbärare.

Många av de obemannade system som är i bruk idag i väst är utvecklade för de krav som följde av kriget mot terrorismen t.ex. i Afghanistan och Irak. De har inte utvecklats för att operera i en stridmiljö där en kvalificerad motståndare disponerar t.ex. avancerade luftförsvårssystem och telekrigsförmåga. Dagens flygande system är dessutom som regel långsamtgående och de lite

större systemen är relativt lätta mål för luftvärn och stridsflyg. En svaghet är också de system som krävs för styrning och överföring av information. Dessa kan störas eller på annat sätt påverkas av motståndarens telekrigssystem. För att kunna möta en kvalificerad motståndare ställs nya krav på framtidens obemannade system.

Obemannade system kommer att ha allt större påverkan på stridsfältet. Successivt kommer nya system införas och användningsområden att utvecklas.

### **7.1.5 Elektromagnetiska vapen m.m.**

Ett område som är under utveckling är elektromagnetiska vapen. De utvecklas för bekämpning av mindre obemannade farkoster och för att påverka målsökare. Tekniken är ännu inte mogen men på sikt skulle denna teknologi kunna användas för att generera en mycket kraftig störning av olika sambandssystem inklusive delar av det civila samhällets infrastruktur. Andra områden som är under stark utveckling, och där de militära implikationerna är svårbedömda, är t.ex. nanoteknologi, bioteknik och syntetisk biologi.

### **7.1.6 Sub-strategiska kärnvapen**

Det kan konstateras att ett antal aktörer globalt vidtar åtgärder för att diversifiera sina kärnvapenarsenaler och förmågan hos en rad s.k. sub-strategiska system. Med det avses kärnvapen med kort till medellång räckvidd som är ämnade att kunna användas politiskt och påverka operativa överväganden under pågående krig. I Europa är det Ryssland som driver utvecklingen genom att ge dessa vapen en mer framträdande roll både i doktriner och retoriskt, men också som prioritering i försvarsutvecklingen. För Ryssland är sub-strategiska kärnvapen bl.a. ett sätt att kompensera för upplevda luckor i den konventionella förmågan. De sub-strategiska kärnvapen som finns i väst (Frankrike och USA) ges inte samma dignitet och uppmärksamhet. Det har inte heller hittills förekommit doktrindiskussioner rörande sådana vapensystem. Den ryska utvecklingen har återaktualiserat frågan om de sub-strategiska kärnvapnen och USA och Frankrike kommer sannolikt inom de närmaste åren fatta beslut om hur de ska hanteras.

Ryssland lägger stor vikt vid kärnvapen för slagfältsbruk och investerar också betydande resurser i utveckling av en mängd kärnvapen av varierade styrka och av vapenbärare till dessa. FOI konstaterar att när det gäller kärnvapen för slagfältsbruk är oklarheterna stora nu och i framtiden. De konstaterar dock att dessa vapen nu återkommer som en faktor vilken påverkar synen på och planläggningen för framtida konflikter. Därför behöver synen på operationsmiljön i betydligt högre grad än tidigare ta hänsyn till att dessa kärnvapen åter är en faktor att räkna med. Det operativa uppträdandet behöver anpassas så att motståndarens frestelse till bekämpning med kärnvapen minskar.

## 7.2 Teknikutveckling i det militära försvaret

Försvarsberedningen betonar att det måste skapas en balans mellan att utveckla, implementera och finansiera ny eller befintlig teknik för militära ändamål samtidigt som anskaffad materiel vidmakthålls. Teknikutvecklingen skapar nya möjligheter för försvarsförmågan och implementering av ny teknik är nödvändig för att stridskrafterna ska vara relevanta. Den tekniska utvecklingen innebär att militär teknik får en bredare innebörd genom att teknik som traditionellt betraktats som civil får militära tillämpningar. Det är vidare Försvarsberedningens uppfattning att folkrätten i fred och folkrätten i krig gäller som legala principer när ny teknik införs t.ex. för aktioner i cybermiljön, rörande obemannade system och eventuell framtida användning av artificiell intelligens i militärt syfte. Stater är alltid folkrättsligt förpliktade att granska om ett stridsmedel eller en stridsmetod är förenlig med folkrätten. I Sverige görs detta av Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt.

Den pågående tekniska utvecklingen och dess lösningar kan införas successivt vid omsättning och nyanskaffning av materiel. De förmågor som tekniken bidrar med kan därför arbetas in i krigsförbanden efter hand och i samband med materielomsättning och uppgradering av befintliga system. Det ställer också krav på funktionalitet mellan befintliga och nya system eftersom flera teknikgenerationer med nödvändighet måste användas samtidigt.

Försvarsberedningen konstaterar, liksom Försvarmakten, att i det längre tidsperspektivet krävs det fördjupade studier avseende behov av nya förmågor och teknik samt att forskningsresultat omsätts i faktisk implementering vid anskaffning. Inför och vid införande av ny teknik måste både den tekniska utvecklingen och de sätt som tekniken bör användas på omhändertas. Det gäller t.ex. stridsteknik, taktik och doktrin.

Samtidigt ställs beslutsfattare inför svåra avvägningar. Det gäller framförallt vid ställningstagande rörande utveckling av ny och oprövad teknik. Historiskt har satsning på modern teknik och utveckling av nya system i vissa fall haft en direkt effekt på krigföringen. Den nya tekniken har dock inte alltid varit ändamålsenlig. Ibland leder utveckling inom andra teknikområden till att ny lovande teknik snabbt blir irrelevant. Utvecklingen av militärteknik är ett ständigt pågående dialektiskt förhållande mellan medel och motmedel.

Utvecklingsarbetet måste vara realistiskt med en omfattande riskhantering i projekten. Målsättningen ska vara leverans av fungerande och robusta tekniska lösningar för försvarmaktens samlade behov inom givna ekonomiska och tidsmässiga ramar. Alternativkostnader för teknikutveckling och framtagandet av nya förmågor i förhållande till andra lösningar måste tas fram liksom hur de bidrar till den samlade krigsavhållande förmågan och det militära försvarets uppgifter. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang också framhålla att i den stridsmiljö som uppstår i ett krig mot en kvalificerad motståndare har inte bara den tekniska nivån på materielen utan också antalet förband och system betydelse. Kvantitet är en kvalitet i sig. Exklusiva och dyra tekniska system måste avvägas mot behovet av mängd för att sammantaget skapa en optimal krigsavhållande förmåga. Det gäller för alla stridskrafter.

Försvarsberedningen konstaterar, liksom utredningen *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7), att materielssystem som anskaffas för att vara operativa runt 2030 i huvudsak kommer att vara baserad på befintlig teknik eller teknik som idag är relativt mogen. Med viss säkerhet går det därför att idag identifiera militärteknik som kommer att vara betydelsefull under 2020-talet och in på 2030-talet.

Osäkerheterna är dock stora rörande utvecklingen på lite längre sikt. Det förstärks av att viss teknikutveckling som verkar lovande



kan råka ut för oväntade problem. Därför betonar beredningen behovet av forskning rörande framtida militärteknik, implikationerna och användningen av civil teknik inom det militära området och rörande utvecklingen i omvärlden.

Försvarsberedningen konstaterar att forskning och utveckling (FoU) både handlar om att hantera kända och definierade hot och utmaningar och samtidigt är en del av beredskapen för att hantera idag okända händelseutvecklingar. FoU blir därför viktigt för vår anpassningsförmåga och för att bygga långsiktigt operativ förmåga i totalförsvaret.



## 8 Försvarsmaktens utveckling sedan kalla krigets slut

Försvarsmakten har genomgått genomgripande förändringar sedan kalla krigets slut. Frånvaron av existentiella militära hot i kölvattnet av Sovjetunionens fall gjorde att Försvarsmaktens mål och uppgifter förändrades. Försvaret av Sverige mot väpnat angrepp gick från att vara huvuduppgift under kalla kriget till att från 2004 i realiteten helt tas bort som planeringsförutsättning. Deltagande i internationella insatser blev i praktiken den dimensionerande uppgiften. Den ”fredsåterbäring” som kalla krigets slut innebar, ledde till reduktioner i försvarsbudgeten samt att huvuddelen av den tidigare krigsorganisationen avvecklades och ersattes av en avsevärt mindre insatsorganisation. Detta medförde i sin tur nedläggning av stora delar av Försvarsmaktens grundorganisation i form av regementen, flottiljer och skolor. Därtill har utgångspunkterna för personalförsörjningen förändrats. Från att baseras på värnplikt övergick den till att helt utgå från frivillig rekrytering och anställd personal mellan 2010–2018, för att idag omfatta både plikt, anställning och avtal. Till detta kan läggas förändrade förutsättningar för materieförsörjningen och den i Sverige verksamma försvarsindustrin.

Det militära försvaret genomgår i och med försvarsbeslutet 2015 en ominriktning där försvaret av Sverige prioriteras. I den fortsatta utvecklingen av det militära försvaret anser Försvarsberedningen att det är värdefullt att studera tidigare försvarsbeslut och de förändringar Försvarsmakten har genomgått under de senaste decennierna, i syfte att belysa Försvarsmaktens grundläggande förutsättningar och dra lärdomar inför framtida beslut.

## 8.1 Försvarsbeslutet 1992

Att försvara Sverige mot väpnat angrepp, varifrån det än kom och även efter kort militär förvarning, var under kalla kriget och t.o.m. försvarsbeslutet 1992 Försvarsmaktens huvuduppgift. Försvaret skulle verka fredsbevarande, krigsavhållande och avskräckande. Det strategiska överfallet infördes som planeringsförutsättning och dimensionerande hot. I försvarsbeslutet 1992 konstaterades att försvaret hade ett omfattande förnyelsebehov och att det fanns brister i krigsdugligheten framförallt inom armén, vilket ledde till modernisering av 16 brigader och en avveckling av resterande 13 brigader. Flygvapnets och marinens krigsorganisationer, som antalsmässigt redan reducerats under 1970- och 80-talen, behölls i stora delar.

Försvarsbeslutet 1992 innehöll en ambition om höjda försvarsanslag, något som dock övergavs i samband med 1990-talets ekonomiska kris. För att underbygga möjligheterna till en materiell förnyelse infördes en automatisk uppräkningsfaktor av försvarsanslagen, en s.k. teknikfaktor. Materielanslaget räknades därmed årligen upp med en faktor om 1,5 procent utöver den uppräkningsfaktor som ägde rum genom försvarsprisindex. Regeringens motiv var att den tekniska utvecklingen för försvarsmateriel medförde ökade utgifter vid betalningstillfället i förhållande till vad som var känt vid utvecklings- eller beställningstillfället.

## 8.2 Försvarsbeslutet 1995/96

Försvarsbeslutet 1995/96 fattades i två etapper, 1995 och 1996. I beslutet 1995 framhölls det markant förbättrade säkerhetspolitiska läget och att de flesta stater i Nato samt i den forna Warszawapakten till följd av detta genomfört betydande neddragningar av sina försvarsutgifter. Detta medgav enligt regeringen neddragningar i form av 4 miljarder kronor, eller totalt ca 10 procent, i jämförelse med budgetåret 1994/95. Beslutet innebar reduceringar inom alla försvarsgrenar, både inom krigs- och grundorganisationen.

I försvarsbeslutet begränsades hotbilden vad gäller omfattningen av ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige samtidigt som tiden för bedömd förvarning förlängdes väsentligt. Försvarsmaktens uppgifter diversifierades och blev formellt fyra till antalet: att

försvara Sverige mot väpnat angrepp, att hävda Sveriges territoriella integritet, att kunna genomföra internationella fredsfrämjande insatser samt att kunna bidra vid svåra påfrestningar på samhället i fred. På grund av osäkerheten om den långsiktiga utvecklingen i omvärlden, underströks i försvarsbeslutet 1996 behovet av förmåga till anpassning och tillväxt vid utformningen av svenska totalförsvarsresurser. Beredskapen och förmågan att delta i FN:s fredsfrämjande operationer skulle härutöver avsevärt förbättras.

I försvarsbeslutet ingick även beslut om utveckling och anskaffning av ytterligare JAS 39 Gripen (sedermera JAS 39 C/D). När beslutet fattades var två delserier JAS 39 A/B för åtta stridsflygdivisioner under anskaffning med planerad slutleverans 2003. Försvarsbeslutet 1996/97 innebar att flygplan och utrustning för ytterligare fyra stridsflygdivisioner skulle anskaffas i en tredje delserie med planerad slutleverans 2006. Inga ytterligare medel anvisades utan anskaffningen skulle finansieras inom tilldelad ekonomisk ram.

Regeringen fick med anledning av försvarsbeslutet 1995/96 återkomma till riksdagen våren 1998. Orsaken var att det uppdragats att anslagna medel inte räckte för att åstadkomma den krigsorganisation som nyligen hade beslutats. Regeringen ansåg att Försvarsmaktens underlag för 1996 års beslut hade innehållit en obalans mellan planerad verksamhet och av riksdagen beslutade ekonomiska resurser. Obalansen uppskattades av Försvarsmakten till sammanlagt ca 10,6 miljarder kronor för återstoden av försvarsbeslutsperioden (åren 1998–2001). Obalansen skulle enligt regeringen åtgärdas genom att beredskapen sänktes, materielprojekt sköts på framtiden och att färre värnpliktiga skulle inkallas. Endast utvalda delar av krigsorganisationen skulle ett år efter beslut kunna uppnå full krigsduglighet.

### **8.3 Försvarsbesluten 1999–2001**

Nästa försvarsbeslut fattades i praktiken i tre etapper, två beslut fattades 1999 och ett beslut fattades 2001. Propositionerna föregicks av en säkerhetspolitisk kontrollstation som utförts av Försvarsberedningen. Utifrån kontrollstationens resultat bedömde regeringen att den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under

1990-talet skulle fortsätta. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige var inte genomförbart under en 10-årsperiod, givet att Sverige hade en grundläggande försvarsförmåga. Däremot kunde väpnade angrepp mot begränsade mål i Sverige inte avskrivas.

Mot bakgrund av den omvärldsbedömning och hotbild som lämnades i Försvarsberedningens rapport, ansåg regeringen att det var rimligt att ytterligare minska utgifterna för totalförsvaret. Enligt regeringen borde den ekonomiska ramen under kommande försvarsbeslutsperiod därmed kunna sänkas med 4 miljarder kronor. Den särskilda teknikfaktor som införts i försvarsbeslutet 1992 togs bort.

Det tidigare invasionsförsvaret och krigsorganisationen skulle ersättas av en väsentligt mindre insatsorganisation som kunde försvara landet mot mer begränsade angrepp och samtidigt delta i det internationella säkerhetssamarbetet. Insatsorganisationen skulle bestå av ett antal högt prioriterade och mångsidigt användbara krigsförband som redan i grundberedskap skulle kunna lösa uppgifter. Försvarsmakten skulle därtill ha förmåga till anpassning och tillväxt om hotbilden förändrades. För att säkerställa förmågan till anpassning var det enligt regeringen viktigt att Försvarsmakten hade nödvändig kompetens. Försvarsmakten skulle enligt regeringen behöva ha lednings-, underrättelse-, skydds- och logistikkompetens, kompetens att genomföra väpnad strid, kompetens inom informationskrigföring, internationell kompetens samt kompetens till civil samverkan.

Omvandlingen till en mer kompetent och insatsberedd insatsorganisation motiverade ytterligare reduktioner i krigsorganisationen. Den tidigare omfattande regionala militära ledningsorganisationen i form av militärkommando Gotland, försvarsområden, marinkommandostaber, flygkommandostaber och militärområden m.m. avvecklades. Operativ ledning koncentrerades till Högkvarteret och den kvarvarande begränsade territoriella ledningen övertogs av fyra militärdistrikt. Den fredstida grundorganisationen reducerades kraftigt.

## 8.4 Försvarsbeslutet 2004

Försvarsbeslutet 2004 innebar att det väpnade angreppet slutligen togs bort som planeringsförutsättning för Försvarsmakten. Enligt regeringens bedömning var ett enskilt väpnat angrepp i alla dess former direkt mot Sverige osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Däremot ansågs inte militära incidenter kunna uteslutas, eller att ett militärt hot mot Sverige skulle kunna uppstå i framtiden. Försvaret skulle utformas med en bredare hotbild som utgångspunkt. Omvärldsutvecklingen medgav ytterligare reduceringar av insatsorganisationens och grundorganisationens storlek. Den ekonomiska ramen för försvaret skulle minska för att vid utgången av 2007 vara 3 miljarder lägre än 2004.

Huvuduppgiften för det militära försvaret föreslogs mot denna bakgrund vara förmågan till väpnad strid. Kraven på operativ förmåga avgränsades till att övervaka svenskt territorium, hävda territoriell integritet samt medverka i fredsfrämjande insatser. Utöver detta skulle Försvarsmakten, vid en försämrad omvärldsutveckling, kunna skydda verksamhet eller objekt och bistå andra myndigheter, bl.a. vid insatser mot terrorism. Tidigare ambitioner till anpassning och tillväxt togs bort. Beredskapen i insatsorganisationen skulle vara differentierad, vilket innebar en varierande personell och materiell beredskap beroende på hur prioriterade enskilda förband var för att lösa olika uppgifter. Beredskapen skulle i första hand vara avpassad för att genomföra internationella insatser och upprätthålla territoriell integritet. Fokus skulle riktas mot att utveckla det svenska bidraget till utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga, sedermera den nordiska stridsgruppen (*Nordic Battlegroup*, NBG).

Vad avsåg omfattningen av insatsorganisationen ansåg regeringen att det var nödvändigt att upprätthålla en större volym av förband än vad den direkta militära hotbilden krävde, både för att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och av kompetensskäl. Existerande förbandstyper bevarades därför i allt väsentligt. Brigaderna avvecklades dock. Antalet förband minskades påtagligt i jämförelse med försvarsbeslutet 1999/2001. Återstående delar av den regionala ledningen (militärdistriktet) avvecklades och all militär ledning, såväl operativ som territoriell, samlades till Högkvarteret. Genom försvarsbeslutet 2004 avvecklades även

återstående delar av grundorganisationen som inte ansågs behövlige. Att bevara kapacitet för att kunna hantera tillväxt togs därmed bort som kriterium för grundorganisationens dimensionering. Efter en allvarlig och varaktigt försämrade omvärldsutveckling och successiva beslut av regeringen och riksdagen skulle Försvarsmakten kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande operationer mot Sverige.

Det nätverksbaserade försvaret (NBF) behandlades utförligt i 2004 års försvarsbeslut. NBF byggde på ett amerikanskt koncept som benämndes *Network Centric Warfare*. Utvecklingen av NBF syftade enligt regeringen till att ”nä ökad operativ effekt genom att flexibelt sammansatta enheter med hög precision skulle kunna nå graderad verkan i olika insatsmiljöer”. Utvecklingen utgjorde enligt försvarsbeslutet en viktig grund för reformeringen från ett invasionsförsvar till ett flexibelt insatsförsvar. Gemensam information och omvärldsuppfattning var nyckelbegrepp som skulle tillgängliggöras i nätverk för staber, förband, verkansdelar och befattningshavare. Tekniska system, främst ledningssystem, skulle medge snabbare och effektivare beslutsfattande. Modern informations- och kommunikationsteknik skulle användas för att stödja det militära försvarets förmåga.

## 8.5 Försvarsbeslutet 2009

Försvarsbeslutet 2009 antogs mot bakgrund av Georgienkriget 2008 och utvecklingen i Ryssland. Regeringen föreslog i beslutet nya mål för försvaret, nya krav på operativ förmåga, ett nytt personalförsörjningssystem, utvecklade principer för anskaffning av materiel, en utvecklad syn på civil-militär samverkan och mer internationellt samarbete m.m. Fokus skulle vara ett försvar i användning med ökad tillgänglighet.

Bedömningen att ett militärt hot mot Sverige inte sågs som troligt inom tio år togs bort. Istället uttrycktes att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortsatt var osannolikt under överskådlig tid. Kriser och incidenter, som även inbegrep militära medel, kunde dock uppstå i vår region och på längre sikt kunde inte militära angreppshot uteslutas. Beslutet föreskrev att Sveriges engagemang i internationella fredsfrämjande insatser skulle öka. På



sikt skulle Försvarsmakten ha förmåga att ha upp till 2000 personer insatta nationellt och internationellt. Myndigheten skulle kontinuerligt kunna delta i upp till fyra förbandsinsatser, varav minst en av bataljonsstridsgruppsstorlek. Insatsorganisationens utformning, vad avsåg förbandstyper och antal, överensstämde i huvudsak med vad som beslutats i försvarsbeslutet 2004. Den befintliga insatsorganisationen skulle dock kunna utökas om det skulle krävas vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i närområdet. Fyra mekaniserade bataljoner skulle därför organiseras utanför insatsorganisationen som en förbandsreserv.

I beslutet ställdes väsentligt högre beredskapskrav på insatsorganisationen än tidigare i syfte att skapa vad som benämndes användbara och tillgängliga förband. Differentierad beredskap skulle inte längre tillämpas utan samtliga insatsförband skulle vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara. Ekonomiska medel för att finansiera denna ambitionshöjning tillfördes dock inte. Ambitionen skulle genomföras i den takt ekonomin medgav. Som en följd av försvarsbeslutet 2009 fick Försvarsmakten något år senare i uppdrag att återuppta den nationella försvarsplaneringen.

Användbara och tillgängliga förband krävde ett nytt personalförsörjningssystem. Alla insatsförband skulle vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om höjd beredskap eller mobilisering. Insatser skulle kunna göras såväl inom som utom landets gränser. Under rådande säkerhetspolitiska förhållanden skulle, enligt regeringens mening, en övergång till en personalförsörjning baserad på frivillighet för alla personalkategorier väsentligt förbättra förutsättningarna för insatsorganisationen. År 2010 beslutade riksdagen att personalförsörjningen av Försvarsmakten skulle ske på frivillig grund och värnplikten lades vilande.

Det nätverksbaserade försvaret behandlades nästan inte alls i försvarsbeslutet 2009. Statskontoret hade i en serie granskningar framfört skarp kritik mot NBF och dess genomförande. Arbetet hade enligt Statskontoret inte givit några påtagliga resultat.

Den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar skulle ske i den takt som ekonomin medgav. Regeringen angav att resurser skulle behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och

logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigjordes kunde det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanserades mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Exempelvis gjordes en besparing om sammanlagt 1,9 miljarder kronor på materielanslaget mellan 2008–2010 genom avslutande av en rad materielprojekt.

## 8.6 Försvarsbeslutet 2015

I försvarsbeslutet 2015 konstateras att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att detta innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Beslutet innebär att den nationella försvarsdimensionen åter ställs i fokus. Försvaret ska enligt beslutet utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp och försvara det svenska territoriet. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Det har inneburit att totalförvarsplaneringen har återupptagits.

Stridskrafterna ska vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet. Samtliga förband ges ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för krig eller krigsfara. Vid höjd beredskap ska inget krigsförband ha en beredskap som överstiger en vecka. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa i händelse av höjd beredskap ges ett krigsduglighetskrav. Krigsförbanden ska vara personellt och materiellt uppfyllda och vara samövade. Övningsverksamheten ökas därför och grundläggande behov av bl.a. personlig utrustning, sambandsmateriel, ammunition och standardfordon ska enligt försvarsbeslutet tillgodoses. Alla delar av Försvarsmaktens organisation och all personal som behövs vid höjd beredskap ska krigsplaceras. I mars 2017 beslutade regeringen att återinföra grundutbildning med värnplikt och fr.o.m. 2018 sker all grundutbildning med värnplikt.

Försvarsbeslutet 2015 har efterföljts av flera politiska överenskommelser och beslut om ytterligare ekonomiska resurser under 2016–2020. Budgeten för det militära försvaret uppgick 2015

till ca 44,6 miljarder kronor och förväntas 2020 att uppgå till ca 59,1 miljarder kronor.

## 8.7 En förändrad hotbild – ett förändrat försvar

Det gynnsamma säkerhetspolitiska läget efter kalla krigets slut ansågs medge omfattande minskningar av försvarsutgifterna. Detta var inte bara fallet i Sverige, utan de flesta stater i Nato samt i den forna Warszawapakten genomförde betydande reduktioner av försvarsanslagen. Besluten om besparingar på försvarsutgifterna i Sverige bör också ses mot bakgrund av 1990-talets ekonomiska kris och de försämrade svenska statsfinanserna. I frånvaron av existentiella militära hot breddades hotbilden och Försvarsmakten, liksom många av västvärldens försvarsmakter, inriktades mot internationella krishanteringsinsatser.

Att försvara Sverige mot väpnat angrepp var under kalla kriget och t.o.m. försvarsbeslutet 1992 Försvarsmaktens kärnuppgift. I försvarsbeslutet 1995/96 begränsades hotbilden vad gäller omfattningen av ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige. Samtidigt förlängdes tiden för bedömd förvarning väsentligt. Försvarsmaktens uppgifter diversifierades. Uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp fanns kvar men tolkningsutrymmet om uppgiftens innebörd och vad som behövdes för att lösa uppgiften ökade. I försvarsbesluten 1999/2001 reducerades hotbilden ytterligare även om väpnade angrepp mot begränsade mål i Sverige inte helt avskrevs. I försvarsbeslutet 2004 avskrevs det väpnade angreppet helt som planeringsförutsättning för Försvarsmakten. Försvarsbeslutet 2015 innebar att det väpnade angreppet återinfördes som dimensioneringsgrund för myndighetens verksamhet.

De successivt minskade anslagsnivåerna och det gynnsamma säkerhetspolitiska läget innebar mycket stora reduktioner i krigs-/insatsorganisationen. Reduktionerna under perioden 1985–2005 innebar i korthet att antalet brigader reducerades med mer än 90 procent (från 29 brigader till ca 2 brigader), antalet territorialförsvarsförband med 100 procent, antalet ytstridsfartyg med mer än 80 procent (från 46 stycken till 7 stycken), antalet kustartilleri-/amfibiebataljoner med ca 95 procent (från 27

bataljoner till 1), antalet stridsflygdivisioner med 80 procent (från 20 stycken till 4 stycken), antalet stridsledningsbataljoner med mer än 90 procent (från 11 bataljoner till 1) samt antalet flygbasbataljoner med mer än 90 procent (från 30 stycken till 2 stycken).

Med reduceringarna av krigs-/insatsorganisationen följde även avveckling av en stor del av grundorganisationen. Cirka 70 procent av enheterna i grundorganisationen lades ned mellan 1990 och 2005. Krigs-/insatsorganisationen stabiliserades avseende förbandstyper och antal i och med 2004 års försvarsbeslut och har sedan dess varit i huvudsak oförändrad, om än med mindre justeringar. Detsamma gäller i stort sett för grundorganisationen. Dock återupprättades Gotlands regemente år 2018.

Omställningen av försvaret som genomfördes mellan 1992–2009 var i hög grad driven av strävan att åstadkomma en ökning av insatsförbandens materiella kvalitet. En förutsättning för detta inom en given resursram var en mycket kraftig organisatorisk reduktion och därigenom ett likaledes minskat återanskaffningsbehov. Materielanslagen utgjorde en internationellt sett hög andel av den totala försvarsbudgeten under perioden 1990–2009. Den materiella förnyelsen skedde i huvudsak genom tillförsel av materiel utvecklad och producerad av försvarsindustri verksam i Sverige. Statens satsningar på utvecklings- och seriebeställningar till den i Sverige verksam försvarsindustrin skapade därmed vissa nödvändiga förutsättningar för dessa företag.

Försvarsbesluten från 1992 och framåt innebar att de allra flesta förbandstyper som funnits i organisationen före 1990-talet kunde bevaras och moderniseras, om än i mycket begränsat antal och med i vissa fall begränsad förmåga och ambition. Genom detta bevarade försvarsbesluten vissa minimiförutsättningar för Försvarsmakten att kunna lösa uppgifter inom ramen för försvar av Sverige mot väpnat angrepp samt att anpassa organisationen i ljuset av en förändrad och försämrad hotbild.

Den *insatsorganisation* som beslutades av riksdagen 2004 var dock inte kvalitativt eller kvantitativt utformad eller utrustad med avsikt att användas i ett sammanhang för att försvara Sverige och antalet s.k. insatsförband var få. Lednings- och sambandsmateriel, mängdmateriel (personlig utrustning m.m.), logistik- och sjukvårdsmateriel, standardfordon och ammunition

dimensionerades t.ex. inte med det väpnade angreppet som utgångspunkt. Ammunition anskaffades främst i kompetens- och utbildningssyfte och inte utifrån beräkningar av åtgång eller begränsningar i anskaffningsmöjligheter vid höjd beredskap och krig. Försvarets logistikverksamhet i vid mening ändrades från att ha varit utformad för att stödja en kvantitativt stor försvarsmakt i krig – med bestämda krav på förmåga och uthållighet – till att stödja en liten fredstida organisation och där pågående internationella insatser i mångt och mycket var bestämmande för logistikens utformning och omfattning. Dessa förhållanden kvarstår i allt väsentligt än idag.

## 8.8 Avveckling och uppbyggnad

Avvecklingarna som genomfördes under 1990-talet och början av 2000-talet var mycket omfattande och genomfördes snabbt. Att avveckla ett regemente förutsattes ta mellan 18 och 24 månader inklusive förberedelser. Även materiel och tillhörande förråd m.m. i krigsorganisationen avvecklades snabbt genom bortskänkning, försäljning och framförallt destruktion. På detta sätt kunde besparingar uppnås på längre sikt. Samtidigt fanns det andra faktorer som var motverkande, bl.a. kostnader kopplade till uppsägningstider för personal och fastigheter, sanerings-, destruktions- och återställandekostnader m.m. Ofta innebar en regements- eller flottiljnedläggning att verksamheten inte helt försvann, utan blev kvar i mindre skala. I flera fall flyttades också större eller mindre delar till ett annat regemente eller flottilj. Detta krävde inte sällan nyinvesteringar. Ett nytt försvarsbeslut kunde senare innebära att verksamhet återigen behövde flyttas och att nyligen uppbyggd eller renoverad infrastruktur inte längre kunde användas. I flera fall hade stora investeringar genomförts på regementen eller flottiljer som kort därefter lades ned.

Avvecklingarna var inte enbart begränsade till det militära försvaret utan omfattade hela totalförsvaret. Som Försvarsberedningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* upphörde planeringen för höjd beredskap och krig i allt väsentligt i början på 2000-talet. Som en följd lades stora delar av det tidigare totalförsvaret ned, inte minst på den civila sidan där fokus istället har varit att utveckla beredskapen för fredstida kriser och

samhällsstörningar. Denna utveckling innebar också materiell avveckling av bl.a. infrastruktur för civil ledning, materiel såsom skyddsmasker, sjukvårdsutrustning samt beredskapslager med exempelvis insatsvaror för industrin.

Det gynnsamma säkerhetspolitiska läget i Europa och västvärlden efter kalla kriget har inneburit att både det militära försvaret och samhället i stort har utvecklats enligt fredsrationala utgångspunkter. För det militära försvarets del har detta medfört företeelser som centrallagring av materiel och en i huvudsak centraliserad ledning. När förutsättningarna nu ändras behöver denna typ av lösningar ses över.

Det var länge sedan riksdagen fattade ett försvarsbeslut som innebar en organisatorisk eller verksamhetsmässig tillväxt av försvaret. Att skapa en välavvägd helhet kräver eftertänksamhet och långsiktighet. Att bygga upp och utveckla förmågor tar avsevärt längre tid än att avveckla dem. Materielanskaffning från upphandling till levererat och infört system innebär ofta långa ledtider, ibland tio år eller längre. Att utveckla och förstärka utbildningsorganisationen samt att utbilda och öva soldater, sjömän samt officerare och annat befäl tar också tid. På motsvarande sätt kräver nyetablering eller utbyggnad av existerande infrastruktur lång framförhållning då processerna för tillståndsgivning, upphandlingsförfaranden samt byggnation i regel tar flera år i anspråk.

Att stärka Sveriges försvarsförmåga kommer således att ta tid och kräva ytterligare ekonomiska tillskott. Det försämrade säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget i Europa och Sveriges närområde påkallar samtidigt skyndsamt vad gäller beslut för att kunna igångsätta förmågeuppbyggnad. Framtida beslut måste balansera eller kombinera dessa två förhållningssätt.

## 9 Försvarsmakten idag

Försvarsbeslutet 2015 innebär en ominriktning från ett insatsförsvaret till ett försvar med nationellt fokus. Försvaret utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp och försvara det svenska territoriet. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Under den kommande försvarsbeslutsperioden 2021–2025 har Försvarsmakten till stor del att bygga vidare på den förmåga som uppnåtts under nuvarande period. Enligt Försvarsberedningens anvisningar ska den inriktning för försvaret som lades fast i försvarsbeslutet 2015 fullföljas och utgöra grunden för beredningens förslag. Inför ett nytt försvarsbeslut är det därmed viktigt att utvärdera den pågående reformens fortskridande samt att göra en bedömning om vilket läge som kommer föreligga i slutet av 2020.

### 9.1 Bedömd operativ förmåga 2020

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten i nuvarande omvärldsläge har förmåga att upprätthålla territoriell integritet, att genomföra internationella insatser samt att lämna stöd till civil verksamhet.

Det finns däremot brister i Försvarsmaktens förmåga att hantera en händelseutveckling som kan uppstå vid ett försämrat omvärldsläge. När det kommer till kravet att kunna möta ett väpnat angrepp bedömer Försvarsberedningen att Försvarsmakten har en operativ förmåga med väsentliga begränsningar. Detta innefattar såväl begränsningar i krigsorganisationens samlade förmåga att möta väpnat angrepp som enskilda krigsförbands förmåga att lösa sina huvuduppgifter. Utöver detta finns begränsningar i

krigsorganisationens uthållighet. Begränsningarna i förmåga beror bl.a. på personella och materiella brister i krigsförbanden, en alltför liten förbandsvolym, otillräcklig samövning av förbanden samt den begränsade uthålligheten. Förmågan att mobilisera är vidare i fortsatt behov av utveckling liksom förmågan att ta emot internationellt militärt stöd.

I försvarsbeslutet 2015 konstateras att Försvarsmaktens operativa förmåga främst utgörs av dess krigsförband. Alla krigsförband ska inriktas mot uppgifter under höjd beredskap och ytterst mot sina krigsuppgifter. Med krigsduglighet avses hur väl krigsförbandet i sin helhet kan lösa sina huvuduppgifter direkt efter mobilisering. Den sammantagna operativa förmågan i krigsorganisationen är beroende både av att krigsförbanden har tillräcklig krigsduglighet och av att det finns förmåga att använda krigsförbanden på ett ändamålsenligt sätt. För att krigsförbanden ska kunna lösa sina uppgifter måste de vara bemannade, materiellt utrustade och samövade. I dag finns brister inom samtliga områden. Den sammantagna militära operativa förmågan är också beroende av den samlade förmågan i totalförsvaret.

När det kommer till krigsorganisationens personaluppfyllnad har inflödet av personal under lång tid varit otillräckligt för att tillgodose Försvarsmaktens behov. Försvarsmaktens mål gällande utbildningsvolymen underskreds varje år mellan 2011 och 2017, vilket har lett till en ackumulerad brist på nyutbildad personal. Det finns för närvarande brister i personaluppfyllnaden inom flera personalkategorier. För att hantera detta bemannar tidigare militärt utbildad totalförsvarspliktig personal en stor del av befattningarna i krigsförbanden.

Vidare finns materiella brister i krigsförbanden. Utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) konstaterar att de ekonomiska ramar som gällt under flera år har inneburit att det under lång tid inte funnits utrymme för att vidmakthålla befintlig materiel i tillräcklig omfattning. Inte heller har det gått att anskaffa ny materiel, inklusive ammunition, i en sådan utsträckning att olika förmågor i Försvarsmakten har kunnat bibehållas. Utredningen konstaterar också att otillräckligt underhåll tillsammans med bristande reservdelsanskaffning skapat en betydande risk för att krigsförband vid en mobilisering kommer att sakna en del av sin tilldelade materiel. Reservdelsbrist kommer också att påverka



möjligheten att snabbt reparera uppkomna fel. Det kan vidare konstateras att begränsad tillgång till reservdelar och andra förnödenheter såsom ammunition begränsar krigsorganisationens uthållighet.

Kvalificerad övningsverksamhet har genomförts i ökad utsträckning under försvarsbeslutsperioden vilket har bidragit till att öka förmågan inom vissa krigsförband. Den bristande personaluppfyllnaden inom framförallt kontraktsförbanden i kombination med att relativt få totalförsvarspliktiga har kallats in till repetitionsutbildning har dock försvårat förutsättningarna att åstadkomma samövade krigsförband på bredden i krigsorganisationen.

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga har ökat något under nuvarande försvarsbeslutsperiod. Några krigsförband har ökat sin krigsduglighet som en följd av den pågående reformen, t.ex. genom kvalificerad övningsverksamhet eller materielltillförsel. Andra krigsförband har lägre krigsduglighet än planerat, bl.a. till följd av brist på materiel och personal.

Enligt försvarsbeslutet 2015 ska huvuddelen av *armétridskrafterna*, tillsammans med relevanta delar av de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna, organiseras i två brigader. Försvarsbeslutet och efterföljande inriktningsbeslut gör gällande att Försvarsmaktens förmåga att kunna agera samtidigt med två brigader ska öka till 2020. Försvarsberedningen konstaterar emellertid att det ännu inte har skett en fast organisering av krigsförbanden i två brigader. Detta leder till problem att uppfylla förmågan att agera samtidigt med två krigsdugliga brigader. Med en avsaknad av såväl fastställda målsättningar som en fast indelning i brigader har inte heller brigaderna kunnat samövas i sin helhet mot sina uppgifter. Problematiken förstärks också av att krigsförbanden som utgör stommen i brigaderna fortsatt har brister rörande personal och materiel, samt i de stödjande lednings- och logistikförbanden. De materiella bristerna består bl.a. av att huvuddelen av materielen, inte minst de effektbestämmande systemen som stridsvagnar och stridsfordon, har behov av renovering och modifiering för att vara tekniskt och operativt relevanta. Den begränsade tillgången till indirekt eld, logistik-, lednings- och fältarbetsresurser liksom avsaknaden av

luftvärnsskydd för flera krigsförband försvårar vidare avsevärt möjligheten att lösa uppgifter med högre ambition.

Gällande *marinstridskrafterna* bedömer Försvarsberedningen att tillväxten av personal och utvecklingen av förbandsverksamheten går i stort enligt plan och under försvarsbeslutsperioden 2016–2020 sker ett antal leveranser av plattformar och materiel. Utmaningen för marinstridskrafterna ligger främst i ett stort omsättnings- och vidmakthållandebehov bortom 2020 till följd av uppskjutna återinvesteringar i förbanden. Flera fartygstyper når sin tekniska och operativa livslängd efter 2025 och beslut om utveckling och omsättning behöver tas tidigt i nästa försvarsbeslutsperiod 2021–2025, eller i vissa fall tidigare om nuvarande förmåga ska vidmakthållas.

Försvarsberedningen konstaterar att det råder en systemobalans inom *flygstridskrafterna* som gör dem sårbara vid ett väpnat angrepp. Den begränsade tillgången till logistik- och basförband med bredden av kompetenser inklusive basskydd begränsar möjligheterna att sprida stridsflygdivisionerna i händelse av väpnat angrepp. Tillgängligheten och uthålligheten i stridsflygssystemet är begränsad, bl.a. till följd av tillgången till reservdelar, utbytesenheter och personal. Det finns vidare brist på vapen och annan effektbestämmande materiel. Svårigheter finns dessutom i personalförsörjningen av flygförare, framförallt till stridsflygssystemet.

En grundläggande problematik för de Försvarsmaktsgemensamma *lednings- och logistikförbanden* är att de inte är dimensionerade för att samtidigt ge stöd till alla stridskrafter på både taktisk och operativ nivå. Detta påverkar förmågan att mobilisera och sätta in hela Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp. Försvarsmakten har till regeringen föreslagit en omorganisation av lednings- och logistikförbanden, i syfte att stärka förmågan att verka med två brigader. Försvarsberedningen bedömer att detta förbättrar den sammantagna operativa förmågan, framförallt inom arméstridskrafterna. Det åtgärdar dock inte den övergripande problematiken med att logistikresurserna och även till del ledningsresurserna totalt sett är underdimensionerade.

I delrapporten *Motståndskraft* konstaterar Försvarsberedningen att Försvarsmakten idag i hög grad är beroende av att det övriga samhället fungerar för att myndigheten ska kunna bedriva sin

verksamhet. Försvarsmakten behöver bl.a. ha tillgång till sjukvård, drivmedel, transportresurser, elektricitet, elektroniska kommunikationer samt förnödenheter från civila aktörer för att kunna genomföra sina uppgifter. Det gäller såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen konstaterade i delrapporten att planeringen för totalförsvaret har återupptagits hos statliga myndigheter samt till viss del även hos landsting och kommuner. Beredningen bedömde samtidigt att planeringen utgår från en så pass låg nivå att totalförsvaret under nuvarande försvarsinriktningsperiod inte kommer att uppnå en förmåga som är tillräcklig för att hantera de hot och utmaningar totalförsvaret ska kunna möta. Försvarsberedningen konstaterar att bristerna inom det civila försvaret även påverkar Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp.

Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten inte fullt uppnår den ambition som angetts i den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Försvarsmakten konstaterar i budgetunderlaget för 2020 att krigsdugligheten har ökat under perioden såväl för organisationen som helhet som för de olika stridskrafterna. Utvecklingen sker dock från låga nivåer och inte i den takt, eller till den nivå, som omvärldsutvecklingen kräver.

De ekonomiska tillskott som tillförts genom beslut om statens budget för 2019 bedöms av Försvarsmakten ha en avgörande betydelse för möjligheterna att fortsätta planerad utveckling, upprätthålla beredskap, genomföra övningsverksamhet och fullfölja investeringar. Trots de ekonomiska tillskott som tillförs 2019 och som planeras att tillföras 2020–2021 är Försvarsberedningens bedömning att Försvarsmaktens operativa förmåga mot ett väpnat angrepp kommer att ha väsentliga begränsningar vid utgången av nuvarande försvarsbeslutsperiod. Försvarsberedningen konstaterar vidare att en prolongering av den planerade ekonomiska nivån för 2021 under resten av 2020-talet skulle innebära en nedgång av den operativa förmågan.

## 9.2 Begränsningar i dagens krigsorganisation

Försvarsberedningen konstaterar att dagens krigsorganisation, när det kommer till förbandstyper och antal förband, endast marginellt

har förändrats sedan försvarsbeslutet 2004. Den *insatsorganisation* som beslutades av riksdagen 2004 utformades inte med syftet att kunna möta ett väpnat angrepp. I försvarsbeslutet 2004 bedömdes ett väpnat angrepp i alla dess former vara osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Målet för det militära försvaret var formulerat som att upprätthålla kompetens för förmåga till väpnad strid. Kraven på operativ förmåga avgränsades till att övervaka svenskt territorium, hävda territoriell integritet samt medverka i fredsfrämjande insatser. Samtliga insatsförband skulle heller inte kunna användas samtidigt.

En s.k. differentierad beredskap tillämpades, vilket innebar en varierande personell och materiell beredskap beroende på hur prioriterade enskilda förband var för att lösa olika uppgifter. Syftet var att prioritera ett fåtal förband främst för internationella insatser medan huvuddelen förband hade mycket låga krav på förmåga och i praktiken var resurspooler ur vilka personal och materiel kunde användas för att komplettera och förstärka andra förband vid bl.a. insatser. Denna planeringsförutsättning ändrades i försvarsbeslutet 2009 och 2015, inte minst genom tydliga krav på tillgänglighet i fred och beredskap inför ett beslut om höjd beredskap och mobilisering. Grunden kvarstår dock – organisationen som helhet är inte utformad eller utrustad med avsikt att användas i ett sammanhang för att försvara Sverige.

Av detta följer att dagens krigsorganisation i grunden inte är utformad för att möta ett väpnat angrepp med krigshandlingar på svenskt territorium. Krigsorganisationen som helhet är begränsad av att vissa funktioner är underdimensionerade för uppgiften, vilket kan exemplifieras av logistik- och ledningsförbanden som inte har förmåga att samtidigt stödja alla förband i krigsorganisationen. Vidare är krigsorganisationen i sin helhet underdimensionerad då förbandsvolymen inte medger den tillgänglighet, redundans och uthållighet som krävs för att möta ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen anser därför att krigsorganisationen behöver omstruktureras och förstärkas under nästa försvarsbeslutsperiod.

# 10 Det militära försvarets uppgifter och krav

## 10.1 Det militära försvarets uppgifter

I delrapporten *Motståndskraft* lämnar Försvarsberedningen förslag till mål för totalförsvaret och uppgifter för det civila och militära försvaret. Försvarsberedningen föreslår att det militära försvaret ska bidra till målet för totalförsvaret genom att ha följande uppgifter:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarsmakten med stöd av andra aktörer som ska lösa uppgifterna i det militära försvaret. Uppgifterna löses enskilt och tillsammans med andra och därmed ska det militära försvaret ha förmågan att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer.

Försvarets viktigaste uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande.

Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten, med stöd av övriga totalförsvaret, försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. En förutsättning för att kunna förebygga, möta och hantera ett väpnat angrepp är att det militära försvaret har resurser som kan försvara Sverige när det krävs. Detta ställer krav på hög beredskap och en aktuell planering för att kunna verkställa beslut om beredskapshöjningar och ytterst beslut om höjd beredskap samt allmän mobilisering. Det ställer också krav på uthållighet.

En grundläggande förutsättning för att försvara och främja vår säkerhet, frihet och självständighet är värnandet av vårt lands suveränitet. Försvarsmakten ska hävda vår territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen. Uppgiften innebär bl.a. att övervaka territoriet samt att kunna upptäcka och avvisa kränkningar. Det innebär också att kunna skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära maktmedel. Vidare ska svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför territoriet värnas i enlighet med internationell rätt, t.ex. när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten eller luftrum för transporter av varor och tjänster. Försvarsmakten ska även, med stöd av andra myndigheter, kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet.

Försvarsmakten ska, med stöd av andra myndigheter, även främja vår säkerhet samt förebygga konflikter och krig genom att i fredstid kunna genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt genom deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. Det militära försvaret ska vidare skydda samhället och dess funktionalitet genom att kunna bistå det övriga samhället, bl.a. vid fredstida kriser. Detta stöd ska så långt som möjligt även kunna ske vid krigsfara och krig.

Försvarsberedningen konstaterar att uppgiften som rör Försvarsmaktens stöd till övriga samhället är begränsad i den meningen att stödet till civil verksamhet ska ske med myndighetens befintliga förmåga och resurser. Försvarsberedningen noterar att denna begränsning kan försvåra möjligheterna att merutnyttja statliga resurser för att effektivt hantera svåra fredstida kriser. Att Försvarsmakten bidrar med stöd till fredstida kriser, såsom t.ex. skogsbränder och översvämningar, är viktigt för folkförankringen av försvaret och bedöms ha en positiv effekt på försvarsviljan. Att

samhällets resurser används effektivt genom att berörda myndigheter samverkar är även ytterst en trovärdighetsfråga för staten.

Med de förslag som Försvarsberedningen lämnar i denna rapport om en förstärkt krigsorganisation ökar Försvarsmaktens förutsättningar att bidra med stöd till övriga samhället. Stödet ska huvudsakligen ske inom ramen för den förmåga och de resurser som Försvarsmakten har och utvecklar för att lösa sin huvuduppgift, att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Med utökade grundutbildningsvolymerna förbättras förutsättningarna att använda totalförsvarspliktiga under utbildning för att stödja samhället vid kriser. Försvarsberedningen vill vidare understryka den betydelse hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna har i den fredstida krishanteringen. De har visat att deras personal är en mycket viktig resurs vid fredstida kriser. Det frivilliga engagemanget har varit stort från hemvärnssoldaternas och andra frivilligas sida. Med de förslag som Försvarsberedningen lämnar i denna slutrapport stärks hemvärnets och de frivilliga försvarsorganisationernas möjligheter att bidra till fredstida kriser.

Beredningen konstaterar att det idag finns specialregleringar för att säkerställa att andra myndigheter kan använda Försvarsmaktens resurser. Det gäller t.ex. Försvarsmaktens stöd till Polisen med helikoptrar som regleras i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och förordningen (2017:113) om Försvarsmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten även fortsättningsvis ska stödja Polisen med helikopterförmåga. Med de förslag som lämnas i denna och föregående rapport anser beredningen att specialregleringar för olika typer av stöd inte kommer att vara nödvändiga i samma utsträckning. Däremot behöver Försvarsmakten tillsammans med andra berörda myndigheter samverka och genomföra en gemensam planering för hur resurser ska användas effektivt vid olika typer av situationer.

Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet reglerar bl.a. Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt förordningen får Försvarsmakten på begäran lämna stöd till bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. I förordningen finns

begränsningar vad gäller Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, vilket beredningen redovisar i sin delrapport. Försvarsberedningen konstaterar givet nuvarande reglering att det finns behov av att se över de rättsliga förutsättningarna för att förbättra möjligheten till ett effektivare användande av Försvarmaktens resurser vid stöd till samhället i fredstid.

## 10.2 Förändrade krav på det militära försvaret

Det förändrade säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, den militärtekniska utvecklingen samt de förändrade uppgifterna för det militära försvaret ställer krav på det svenska försvaret, bl.a. vad gäller uthållighet, beredskap och krigsduglighet.

### 10.2.1 Det militära försvarets uthållighet

Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* att förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid är grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga. Det innebär att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Det inbegriper gränsproblematik, t.ex. i inledningen till ett väpnat angrepp eller i hanteringen av en efterkrigssituation.

Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet där stödet från andra kan ge effekt efter hand. De olika stridskrafternas agerande i en sådan situation kommer att variera.

I fall av en lägre stridsintensitet och/eller tidigt effektivt stöd från andra ska en krigssituation kunna hanteras under längre tid. En större konflikt i vårt närområde kan inledas med ett angrepp på Sverige. Planeringen ska utgå från en allvarlig säkerhetspolitisk situation i vårt närområde där även våra grannländer involveras i en



militär konflikt. Det militära försvaret ska vinna tid genom att ha en sådan uthållighet att ett angrepp kan mötas och att politiskt och militärt stöd från det internationella samfundet därmed hinner ge effekt.

Försvarsberedningen bedömer att ett väpnat angrepp kommer att utvecklas på ett oförutsägbart sätt. Det innebär att detaljerad planering av annat än de inledande faserna inte är realistiskt utom vad avser vissa grundläggande förutsättningar för fortsatt motstånd som t.ex. underhållssäkerhet och organisation. Det bör genomföras planläggning för hur dessa grundläggande förutsättningar ska hanteras även under längre tid.

Försvarsberedningen framhåller att inom ramen för planeringsinriktningen om tre månader ska ambitionen för totalförsvaret vara att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället. Det innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläget. Det innebär också stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället. Att sörja för att upprätthålla den nödvändigaste funktionaliteten i samhället är det civila försvarets ansvar. Det militära försvaret ska inriktas på att lösa sina uppgifter och främst då att möta väpnat angrepp.

Beredningen konstaterar att planeringen måste utgå från att det under de tre månaderna råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits. Sverige kommer inte under de mest påfrestande situationerna att ha möjlighet att fullt ut upprätthålla logistikflödena med omvärlden på egen hand.

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret. Försvarsberedningen betonar vikten av att kunna ställa om samhället till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling och mobilisera militära och civila resurser som gynnar de samlade försvarsansträngningarna. Detta kan ta upp till en vecka.

Beredningen betonar att regeringsbeslut om beredskapshöjande åtgärder inklusive vid behov beslut om skärpt eller högsta beredskap ska utgöra en planeringsförutsättning för att det militära försvaret ska kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och ytterst ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen understryker att om en angripare lyckas etablera sig på svenskt territorium ska denne mötas av fortsatt motstånd. Det fortsatta motståndet ska inledas omedelbart efter att en angripare tilltvingat sig en del av svenskt territorium och ska syfta till att försvåra och förhindra för angriparen att nyttja svenskt territorium för egna syften.

### 10.2.2 Försvarsplaneringen

Inom ramen för försvarsplaneringen identifieras viktiga operationsområden. Områdena identifieras utifrån deras geografiska betydelse för försvaret av Sverige och för samhällsfunktioner av vital betydelse för rikets självständighet; samhällets funktionalitet och det militära försvaret i övrigt.

I händelse av ett väpnat angrepp kan förbekämpning med långräckviddiga vapensystem i varierande omfattning drabba stora delar av Sverige. Vilka områden som drabbas av direkta strider beror ytterst på det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget samt ambition och val av tyngdpunkt hos angriparen.

Försvarsberedningen föreslår att försvarsplaneringen ska utgå från militära operationer mot Sverige, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium, i form av ett antal krigsfall med olika tyngdpunkter. Huvuddelen av krigsförbanden ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller utgångsgrupperas för att initialt kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt. I försvarsplaneringen ska områden identifieras som bedöms kunna drabbas av krigshandlingar. Försvarsplaneringen ska utgöra grunden för den sammantagna totalförsvarsplaneringen på central, regional och lokal nivå. Planeringen behöver därmed successivt utvecklas för att omfatta de behov av planering som krävs även på den lokala nivån.

Totalförsvaret måste i grundplaneringen ha en uthållighet som medger att det kan skapas handlingsfrihet att ställa om samhället för en längre period av säkerhetspolitisk kris samt att det kan medge civilt och militärt stöd från andra länder.

### 10.2.3 Att ge och ta emot militärt stöd

Försvarsberedningen betonar vikten av att mottagande av militärt och civilt stöd förbereds och planeras. Med utgångspunkt i den solidariska säkerhetspolitiken är möjligheten att ge och ta emot militärt och civilt stöd en integrerad del av den svenska försvarspolitik och av den svenska försvarsdoktrinen. Att erhålla stöd från andra länder i händelse av en säkerhetspolitisk kris är avhängig ett antal faktorer. För ett hotat eller angripet land kan politiskt och *icke-militärt stöd* från andra länder förhoppningsvis påräknas tidigt. Det kan i varierande utsträckning gälla politiska markeringar och andra former av diplomatiska aktiviteter samt humanitärt och ekonomiskt stöd.

Om, när och i vilken utsträckning ett land kan få hjälp med *militärt stöd* är dock svårare att förutsäga, i synnerhet om det angripande landet är en militärt kapabel aktör som t.o.m. förfogar över kärnvapen. Det är bl.a. avhängigt politiskt engagemang och beslutsfattande i andra länder och i internationella organisationer. Stödets förverkligande är också beroende av tillgängliga resurser i andra länder, transporttider och infrastrukturkapacitet samt hur nationella och internationella regelverk är utformade. Vidare måste det land som ska stödjas uppfattas som hjälpbart i den meningen att landet inledningsvis kan försvara sig självt och att det finns praktiska förutsättningar för att ta emot hjälp. Det är således svårt att bedöma i vilken utsträckning samt hur lång tid det skulle ta att mobilisera och få internationellt militärt stöd vid en säkerhetspolitisk kris.

Planeringen för att ge och ta emot stöd inför eller vid ett krig i vårt närområde måste så långt som möjligt genomföras tillsammans med berörda aktörer. Denna planering kan göras i flera steg där aktiviteterna efter hand blir allt mer komplexa och integrerade.

Sverige har idag kommit långt i den gemensamma planeringen med Finland. Relevanta delar av vår planering har delgivits motsvarande finländska myndigheter. Sammantaget skapar det en samordnad planering inom flera områden. Sverige och Finland har dock varit överens om att denna gemensamma planläggning inte innebär några förpliktelser. Gemensamt agerande förutsätter nödvändiga nationella beslut i respektive land.

Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen och de bilaterala och regionala försvarssamarbeten som Sverige ingår i omfattar inte

några ömsesidiga försvarsförpliktelser. Givande och mottagande av stöd inför eller vid ett krig i vårt närområde måste dock så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas tillsammans med berörda aktörer. Försvarsplaneringen måste utgå från vissa antaganden om möjligt stöd, i det fall nödvändiga politiska beslut fattats. Indirekt militärt stöd med t.ex. underrättelser inklusive luftlägesbild kan troligtvis, om nödvändiga politiska beslut fattas, ges tämligen omgående. Mer konkreta stödåtgärder tar av geografiska och andra rent praktiska orsaker längre tid. Efter nödvändiga politiska beslut bedömer beredningen att det tar dagar till veckor för tredje part att verkansfullt sätta in flygstridskrafter till stöd för Sverige. Marinstridskrafter tar veckor till månader och arméstridskrafter tar månader att få på plats i relevant omfattning. Stöd med viss kvalificerad materiel, t.ex. robotar och prioriterade reservdelar, skulle kunna flygas in till Sverige relativt snabbt. Logistiskt stöd av större omfattning tar längre tid. Det gäller t.ex. drivmedel, mängdammunition och fordon.

De geografiska och militärstrategiska förutsättningarna i och omkring Sverige påverkar också möjligheten att få stöd från tredje part. Det kan röra sig om möjligheten att upprätthålla ostörda förbindelser över Atlanten, möjligheten och viljan att verka med marinstridskrafter i Östersjön och att basera flygstridskrafter i Skandinavien eller i Norska havet samt möjligheten att transportera, gruppera och underhålla markstridskrafter på svenskt territorium. I ett säkerhetspolitiskt läge, då även andra delar av Europa och kanske även andra delar av världen samtidigt påverkas av en säkerhetspolitisk kris, kan tillgången till möjliga förstärkningsresurser för direkt militärt stöd till Sverige begränsas.

Beredningen betonar vikten av att genomföra planering och förberedelser för att ta emot internationellt militärt stöd. Ett förberett mottagande underlättar möjligheterna och förkortar därmed tiden det tar att få ett effektivt stöd. Planeringen bör omfatta inventering av infrastrukturella förutsättningar samt uppdaterade militärgeografiska verk, där relevanta delar vid behov kan delges andra. Gemensam övningsverksamhet och andra internationella samarbeten underlättar också för att kunna ta emot både civilt och militärt stöd. Ytterst vilar stödet på tillgängliga resurser och fysiska transporter.

Dessa möjligheter och begränsningar avseende militärt stöd från tredje part ska utgöra en utgångspunkt för utvecklingen av det svenska militära försvaret. Försvarsberedningen betonar att en rimlig bedömning av möjligheten att få stöd med vissa förmågor och stridskrafter måste ligga till grund för utformningen av det militära försvaret.

Försvarsberedningen betonar att deltagande i internationella militära insatser utgör en del av vår solidariska säkerhetspolitik. Deltagande i insatser är också ett sätt att visa solidaritet och fördjupa samarbete med länder och organisationer som är viktiga för säkerheten i vårt närområde. Utvecklingen i vårt närområde ställer, i ljuset av vår solidariska säkerhetspolitik och vårt medlemskap i EU, andra krav än tidigare på vår förmåga att bygga konkreta bi- och multilaterala samarbeten för att stärka vårt totalförsvaret samt bidra till stabilitet och säkerhet i närområdet. Försvarsberedningen anser att Sverige så långt som möjligt måste utveckla möjligheterna till gemensam operativ planläggning med Finland samt i största möjliga utsträckning samordna planeringen med Norge, Danmark, Storbritannien, USA och Nato.

#### **10.2.4 Krigsorganisationens beredskap**

Förmågan att försvara Sverige mot väpnat angrepp ska vara dimensionerande för det militära försvaret liksom för totalförsvaret i sin helhet. Försvarsmaktens krigsorganisation ska utformas och anpassas för att klara denna uppgift. Med krigsförband som är utformade, bemannade, utrustade och övade för att klara kriget skapas även en god grund för att lösa Försvarsmaktens fredstida uppgifter, t.ex. när det kommer till att hävda Sveriges territoriella integritet, att delta i internationella fredsfrämjande insatser eller bistå övriga samhället. Det skapar även en god grund för att också hantera den s.k. gråzonsproblematiken.

Försvarsmaktens förmåga att krigsorganisera myndigheten vid höjd beredskap är avgörande för det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Ett angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande. Detta ställer krav på beredskapen hos krigsförbanden. Likaså ställer Försvarsmaktens fredstida uppgifter, framförallt hävdandet av den territoriella

integriteten, krav på viss beredskap. Förvarsberedningen anser att kraven på Förvarsmakten att upprätthålla beredskap för att lösa uppgifter såväl i fred som i krig bör uttryckas i form av beredskapskrav. Förvarsberedningen anser att beredskapskraven ska vara följande.

- Vissa krigsförband ska ha hög beredskap och vara omedelbart tillgängliga för operationer.
- Huvuddelen av krigsförbanden ska inom några dagar efter beslut om höjd beredskap kunna börja lösa förbandets krigsuppgift.
- Samtliga krigsförband ska senast en vecka efter beslut om höjd beredskap kunna börja lösa förbandets krigsuppgift.
- Hemvärnsförbanden ska efter beslut om hemvärnberedskap kunna verka med huvuddelen av förbanden inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.

Beredskapskraven innebär att hela Förvarsmakten ska kunna krigsorganiseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Detta kräver planering, förberedelser och övning.

En effektiv mobilisering förutsätter att all personal som krävs i det militära försvaret vid höjd beredskap är krigsplacerad. Det förutsätter också att krigsförbandens materiel är krigsplacerad och förrädsställd förbandsvis vid aktuell mobiliseringsplats samt att det finns ammunition och förnödenheter i tillräcklig omfattning för att lösa krigsuppgift direkt efter mobilisering. Privat egendom som behövs för verksamheten ska vara identifierad och uttagen enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov och ett system för avlämning av sådan egendom måste finnas. Mobilisering ska kunna genomföras även under pågående angrepp.

Förvarsberedningen konstaterar att samtliga krigsförband idag både har ett krav på beredskap vid ett beslut om höjd beredskap samt ett krav på tillgänglighet i fred. Tillgänglighetskraven i fredstid innebär att vissa krigsförband omedelbart ska vara tillgängliga för operationer; huvuddelen av krigsförbanden har hög tillgänglighet och ska vara tillgängliga inom tre månader; samt att inget förband har en tillgänglighet som överstiger sex månader. I den

försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109) motiverades tillgänglighetskraven av att Försvarsmakten behöver ha förband som är tillgängliga i fredstid för att kunna lösa sina uppgifter, t.ex. hävdandet av den territoriella integriteten och genomförandet av internationella insatser.

Försvarsberedningen anser att de parallella kravställningarna skapar otydlighet om vad som är dimensionerande för krigsorganisationen. Beredningen anser att det är kraven på krigsförbandens beredskap att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp som ska vara dimensionerande för krigsorganisationen och därmed för hur resurserna i krigsorganisationen prioriteras. Beredningen konstaterar att tillgänglighetskraven tar sin utgångspunkt i den förutvarande ambitionen och inriktningen att kontinuerligt kunna upprätthålla en viss numerär och förbandsmassa till internationella insatser. Tillgänglighetskraven utgår även från den tidigare inriktningen att all personal i Försvarsmakten skulle vara anställd. Mot bakgrund av den förändrade inriktning som föreslås i denna rapport anser Försvarsberedningen att det inte längre är ändamålsenligt att ställa fredstida tillgänglighetskrav på samtliga förband.

Försvarsberedningen föreslår således att kraven på Försvarsmakten att upprätthålla beredskap för att lösa uppgifter såväl i fred som i krig ska uttryckas i form av beredskapskrav.

### **10.2.5 Krigsduglighet och operativ förmåga**

Genom sin förmåga och beredskap att lösa ställda uppgifter vid höjd beredskap, och ytterst i krig, samt genom att främja svenska intressen i fred, är det militära försvaret krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

Om Sverige utsätts för angrepp, hot eller påtryckningar ska det militära försvaret försvara riket med alla till buds stående medel. Det förutsätter att det finns krigsförband organiserade i en balanserad krigsorganisation, att det finns kunskaper om hur de kan användas på ett effektivt sätt samt att det finns planering och förutsättningar för att leda operationerna. Det förutsätter också att det fattas nödvändiga politiska beslut för att mobilisera och använda dessa stridskrafter.

Försvarsmaktens operativa förmåga utgår från krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter i krig, s.k. krigsduglighet, samt myndighetens förmåga att inom ramen för det samlade totalförsvaret använda dessa krigsförband för att försvara Sverige. Förvarsberedningen betonar att krigsförbanden måste vara bemannade, utrustade och samövade för att lösa sina uppgifter. Alla krigsförband ska inriktas mot uppgifter under höjd beredskap och ytterst mot sina krigsuppgifter.

Förvarsberedningen understryker att krigsduglighet även fortsatt bör vara det centrala verktyget för att bedöma, utvärdera och följa upp de enskilda krigsförbandens status. Utifrån bl.a. beslutad försvarsplanering kan krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga bedömas.

Krigsduglighet ska mätas mot fastställda huvuduppgifter för respektive typförband. Typförband ska ha en fastställd organisation samt fastställt materiellt och personellt innehåll. Med krigsduglighet ska avses hur väl ett krigsförband i sin helhet kan utföra sitt typförbands huvuduppgifter direkt efter mobilisering.

Förvarsberedningen föreslår att samtliga krigsförband som lägst ska uppnå en godtagbar krigsduglighet, innebärandes att förbanden i huvudsak ska kunna utföra sina huvuduppgifter. Generellt ska stående förband ha högre krigsduglighet. Beredningen bedömer att denna ambition först kan uppnås när den föreslagna krigsorganisationen är färdigorganiserad, dvs. mot slutet av 2020-talet. Under uppbyggnads-, omstrukturerings- eller ombeväpningsfaser, kan lägre krigsduglighet förekomma. Dessa perioder ska dock minimeras i tid och omfattning genom en strukturerad utvecklingsplanering.

Även krigsförband med lägre krigsduglighet ska kunna genomföra mobilisering med befintliga personella och materiella resurser. Dessa förband ska omedelbart efter mobilisering om möjligt påbörja kompletterande utbildning och övning för att höja krigsdugligheten. De uppgifter krigsförbanden ska lösa direkt efter mobilisering kan dock behöva anpassas efter aktuell krigsduglighet.

Den militära operativa förmågan är beroende av att krigsförbanden har tillräcklig krigsduglighet och av förmågan att använda dessa på ett ändamålsenligt sätt. Förvarsplaneringen som en del av en ändamålsenlig och sammanhållen totalförvarsplanering inbegripande det samlade totalförsvaret är därmed ett viktigt



redskap. De högsta ledningsnivåernas möjlighet att leda och styra de militära operationerna är också viktigt för den sammantagna operativa förmågan samtidigt som genomförandet av operationer inte kan vara helt beroende av att den högsta ledningen alltid har möjlighet att leda verksamheten. Genomförandet av militära operationer måste fungera även om den centrala ledningen i något skede inte kan verka fullt ut.

### 10.2.6 Militära operationer

Försvarsmakten ska kunna genomföra markoperationer, luftoperationer, sjöoperationer, cyberoperationer, operationer med specialförband och gemensamma operationer. En gemensam operation är en kombination av minst två, men ofta flera, mark-, luft-, sjö-, cyber- samt specialoperationer. Gemensamma operationer kräver kunskap om de olika krigsförbandens förmåga och verksamhet. Försvarsberedningen bedömer att väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Därför måste Försvarsmakten självständigt kunna leda och genomföra gemensamma operationer med samtliga svenska stridskrafter.

Gemensamma operationer kommer att ledas av Högkvarteret. Försvarsmakten, liksom totalförsvaret i övrigt, måste dock ha förmåga att fortsätta motståndet även om sambandet med den centrala ledningen tillfälligt brutits. Försvarsberedningen anser därför att robust ledningsförmåga måste skapas på högre taktisk nivå.

Vidare är en gemensam högre regional indelning av det civila och militära försvaret en förutsättning för att skapa en redundant och motståndskraftig ledningsstruktur i hela landet, även i de områden där gemensamma operationer inte bedrivs, dvs. utanför de s.k. operationsområdena. Utan att ta ställning i regionindelningsfrågan föreslår Försvarsberedningen i delrapporten *Motståndskraft* en regional indelning för det civila försvaret där de 21 länen skulle bilda ett antal större geografiska civilområden med tre till sex län i varje område. Beredningen betonade samtidigt vikten av en

överensstämmande geografisk indelning för ledningen av det civila och militära försvaret på högre regional nivå. Försvarsberedningen föreslår att Sverige territoriellt indelas i fyra till sex militärregioner. Därutöver har chefen för Gotlands regemente (P18) territoriellt ansvar på Gotland. Militärregionerna ska motsvara den regionala indelningen med civilområden som beredningen föreslår för det civila försvaret i delrapporten. Detta bör beaktas i utredningen rörande ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (Dir 2018:79) som ska lämna sitt betänkande senast 31 mars 2020.

Förmågan att verka inom ramen för en gemensam operation med andra stater och organisationer ökar möjligheterna att kunna försvara Sverige men också för att delta i fredsfrämjande internationella insatser. Försvarsmaktens förmåga att samverka med andra stater och organisationer är därmed avgörande för att kunna delta i en större militär operation.

I fall av en större militär operation som inbegriper Sverige och svenskt territorium kommer den svenska förmågan att leda större förband att vara gränssättande för om svenska förband ska ledas av svenskt eller utländskt befäl.

## 11 En förstärkt krigsorganisation

Försvarmakten har i *Perspektivstudien* (2018) redovisat sin syn på utvecklingen av krigsorganisationen. Försvarsberedningen delar i princip myndighetens bedömning avseende behovet av en utökning av antalet krigsförband i perioden 2021–2025. Samtidigt vill beredningen betona att förslagen till förstärkningar av krigsorganisationen måste vara i balans med de ekonomiska tillskott som föreslås i denna rapport, även i tidsperspektivet bortom 2025. Det sammantagna förslaget till krigsorganisation innehåller, i enlighet med Försvarsberedningens anvisningar, möjliga effektiviseringar och konsekvenser av förslagen, inklusive uppskattade kostnader.

Försvarsberedningen föreslår att en ny krigsorganisation intas från den 1 januari 2021. Den bemannas då i största möjliga utsträckning med tillgänglig utbildad personal och befintlig materiel. Personalen omsätts efter hand som förband grundutbildas. Materielbrister åtgärdas efter hand som befintlig materiel iståndsätts, renoveras och ny materiel levereras.

Försvarsberedningen vill betona vikten av att den föreslagna krigsorganisationen organiseras och fylls upp så snart som möjligt. Med hänsyn till de förhållandevis långa ledtiderna för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen bedömer dock beredningen att krigsorganisation 2021 inte kommer att vara färdigorganiserad i enlighet med föreslagen ambition förrän i slutet av försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Det understryker i sin tur vikten av att uppbyggnaden av den föreslagna krigsorganisationen påbörjas så snart som möjligt och att det finns en långsiktighet och stabilitet i planeringen.

## 11.1 Krigsorganisation 2021

Försvarsmakten framför i *Perspektivstudien* (2018) att den krigsorganisation som fastställdes av riksdagen 2015 har bibehållit en stor förmågebredd. Samtidigt har fåtalighetsproblematiken utgjort en begränsning i relation till de militärstrategiska målsättningarna, i synnerhet i högre konfliktnivåer. Försvarsberedningen delar denna uppfattning. Det är också viktigt att det inom hela organisationen råder en balans mellan ingående delar, t.ex. ledning, verkansdelar och stödfunktioner.

Försvarsberedningen anser att krigsorganisationen måste ges en starkt uthållighet givet de krav beredningen ställer på det militära försvaret. Det innebär förstärkt logistik, ledning och andra stödfunktioner samt en utökad numerär i delar av krigsorganisationen, bl.a. i armén, amfibieförbanden och rörande flygvapnets basorganisation. Det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget understryker vikten av att krigsorganisationen förstärks förhållandevis snabbt. Under perioden 2021–2025 genomförs som resultat av tidigare beslut stora investeringar i nya moderna system främst för flygvapnet och marinen.

Beredningen konstaterar att stora investeringar måste göras i hela krigsorganisationen, bl.a. för att säkerställa grundläggande funktioner som logistik och ledning, att vidmakthålla befintlig materiel, anskaffa ammunition, inklusive robotar, samt materiel för den s.k. basplattan.

En förstärkt krigsorganisation kräver en översyn av Försvarsmaktens struktur. Det har konsekvenser för både krigs- och grundorganisationen. För att genomföra de förslag Försvarsberedningen lämnar krävs också avsevärda ekonomiska tillskott samt en översyn av ledningsorganisationen och planeringsprocesserna för försvaret.

Riksdagen fastställer krigsorganisationens huvudsakliga utformning uttryckt i krigsförband. Försvarsmaktens grundorganisation beslutas också till stora delar av riksdagen. Försvarsberedningen formulerar sina förslag i enlighet med detta, vilket även är en förutsättning för att kunna uppskatta konsekvenser rörande bl.a. materielfrågor, utbildningsbehov samt infrastruktur

och för att därmed, i enlighet med anvisningarna, kunna uppskatta kostnaderna för förslagen.

Försvarsberedningen föreslår att Försvarsmaktens krigsorganisation förstärks i två huvudspår. Dels behöver delar av den befintliga organisationen omstruktureras och kompletteras och dels behöver antalet krigsförband i vissa fall utökas för att stärka förmågan att möta väpnat angrepp. Att skapa fungerande och samövade krigsförband måste prioriteras. Försvarsberedningen anser att den krigsorganisation som beredningen föreslår är nödvändig för att stärka den samlade krigsavhållande förmågan i totalförsvaret.

Beredningens förslag redovisas utgående från försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet. Till det kommer specialförbanden som är en stridskraft av särskild betydelse för den samlade operativa förmågan. Beredningen understryker att hemvärnet ges en starkt ställning. Hemvärnet måste ges ett stort ansvar att inom givna ramar självständigt kunna göra prioriteringar och identifiera behov. Produktionsansvaret för dagens gemensamma stridskrafter fördelas mellan försvarsgrenarna så långt det är möjligt. Funktionerna logistik och ledning måste säkerställas i alla nivåer.

### **11.1.1 Armén**

Arméns krigsorganisation behöver stärkas genom att befintliga förband omorganiseras och tillförs resurser samt att nya krigsförband inrättas. Kärnan ska vara tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad samt en förstärkt mekaniserad bataljon på Gotland. Till det kommer bl.a. jägar-, underrättelse-, säkerhets-, artilleri-, ingenjör-, logistik och luftvärnsförband. Territoriella förband löser bl.a. försvarsuppgifter i militärregionerna. Fyra brigader är en förutsättning för att skapa handlingsfrihet.

Beredningen föreslår att samtliga stridsfordon och stridsvagnar uppgraderas, ytterligare artillerisystem anskaffas, nya moderna luftvärnsrobotsystem tillförs och luftvärnssystem ur materielreserven förbandssätts. Omfattande anskaffning av mängdmateriel som t.ex. lastbilar, vissa specialfordon, lednings- och sambandsmateriel, ammunition och personlig utrustning genomförs för att stärka hela krigsorganisationens samlade förmåga.

Genom återinförande av divisionsledning kan huvuddelen av arméns krigsförband kraftsamlas i *en* operativ riktning samtidigt som fler brigader möjliggör att armén initialt kan utgångsgrupperas för att kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt. Divisionsledningsnivån förbättrar också avsevärt möjligheterna till samordning med eventuellt tillkommande markförband från tredje part.

### 11.1.2 Marinen

Marinen inriktas mot att kunna möta väpnat angrepp samtidigt som förmågan att hantera uppgifter rörande den territoriella integriteten stärks. Marinens befintliga fartygsbestånd uppgraderas med robotluftvärn och nya sjömålsrobotar till samtliga fem Visbykorvetter. Beslut om anskaffning av två nya ytstridsfartyg för att ersätta Gävleklassens två äldre korvetter fattas i perioden 2021–2025 med leverans efter 2025. Antalet ubåtar utökas till fem genom att två nya ubåtar tillförs och ytterligare en ubåt halvtidsmodifieras och tillförs krigsorganisationen. Ubåtsjaktförmågan stärks genom uppgradering av de marinoperativa helikoptrarna, vilka tillförs ny länk och lätt torped.

Förmågan till sjöminröjning vidmakthålls. För att stärka den krigsavhållande förmågan och begränsa effekterna av ett väpnat angrepp förstärks förmågan till sjöminering. Förmågan att verka från land med tung sjömålsrobot är ett komplement till övriga ytmålssystem. Försvarsberedningen anser att systemet är viktigt och noterar att det är operativt till mitten på 2020-talet. Beredningen föreslår att förmågan ska vidmakthållas efter 2025. Under perioden 2021–2025 föreslås en amfibiebataljon etableras på västkusten. Marinens basorganisation och logistikfunktion förstärks. Samordningen av Försvarmaktens, Kustbevakningens och Sjöfartsverkets verksamhet vid höjd beredskap föreslås utökas och stärkas.

### 11.1.3 Flygvapnet

Flygvapnets utveckling ska säkerställa att de avancerade system som anskaffats eller är under leverans effektivt kan verka även vid väpnat

angrepp. Därför föreslås basorganisationen, ledningsresurserna samt logistikfunktionen stärkas, vilket medger bl.a. ökad spridning. Luftförsvarsförmågan förstärks bl.a. genom anskaffning av ytterligare jaktrobotar.

Sex stridsflygdivisioner vidmakthålls under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. JAS 39 C/D vidmakthålls parallellt med att JAS 39 E förbandssätts och blir operativ. I takt med införandet av 60 JAS 39 E ombeväpnas successivt tre till fyra divisioner under andra halvan av 2020-talet. Två till tre stridsflygdivisioner föreslås vidmakthållas med JAS 39 C/D även bortom 2030. JAS 39 C/D kommer att utgöra kärnan i stridsflygssystemet under hela nästa försvarsbeslutsperiod och kommer parallellt med JAS 39 E att vara en viktig del av krigsorganisationen även bortom 2030. Utvecklingen av nästa generations stridsflyg påbörjas. Dessa ersätter JAS 39 C mot slutet av 2030-talet.

Processen för anskaffning av nya sensorer påbörjas under perioden 2021–2025 och slutförs efter 2025. Helikopterförmågan vidmakthålls och förstärks med utökade basresurser. Det taktiska transportflyget vidmakthålls för att omsättas i slutet av 2020-talet.

#### 11.1.4 Hemvärnet

Med sin numerär, geografiska spridning, höga beredskap och lokala förankring är hemvärnet av central betydelse för försvaret av det svenska territoriet. De har även viktiga uppgifter vid hanteringen av fredstida kriser. Hemvärnet utvecklas mot att klara uppgifter som rör skydd, bevakning och förstöring, men även försvarsuppgifter. Materieltillförsel, bemanning, träning och utbildning prioriteras för hemvärnsförbanden under försvarsbeslutsperioden. Med ökade krav på hemvärnsförbanden måste också ytterligare materiel tillföras, t.ex. fordon och båtar, sensorer, sambands- och mörkerutrustning, fältarbetsmateriel, moderna burna pansarvärnsvapen och personlig utrustning samt ytterligare granatkastare tillföras. Tillförsel av luftvärnsrobotar till hemvärnet kan övervägas. Personalförsörjningen av hemvärnet måste stabiliseras och säkras. Beredningen föreslår att detta sker i huvudsak genom rekrytering bland totalförsvarspliktig personal vilka lämnar sina

krigsbefattningar i andra krigsförband. Försvarsberedningen konstaterar att med uttagning av totalförsvarspliktiga lokalt och med lokal grundutbildning av territoriella förband kan rekryteringen till hemvärnet underlättas.

### 11.1.5 Specialförbanden

Specialförbandsförmågan utvecklas fortsatt under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Dimensioneringen mot nationellt försvar fullföljs samtidigt som förmågan att genomföra insatser internationellt och förmågan att stödja nationell krishantering bibehålls. För att specialförbanden fortsatt ska kunna tillföra handlingsalternativ inom dessa tre områden krävs att nödvändiga förmågor upprätthålls inom samtliga områden. Prioritet ska ges åt de nationella försvarsuppgifterna. Förmågan att genomföra specialoperationer i krig i enlighet med de uthållighetskrav som Försvarsberedningen föreslår medför att specialförbanden behöver förstärkas framförallt inom stödfunktioner, t.ex. ledning och logistik. En understödjande verkansdel behöver också utvecklas i armén. Detta sker genom att dagens lätta skyttebataljon ombildas till en jägarbataljon.

### 11.1.6 Logistikfunktionen

En fungerande logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka och ytterst kunna möta ett väpnat angrepp. Att åstadkomma detta är prioriterat under perioden 2021–2025. Det måste finnas resurser för att kunna skapa hela försörjningskedjor för krigsorganisationens behov. Försvarsberedningen konstaterar att den samlade logistikfunktionen i Försvarsmakten måste förstärkas. Respektive försvarsgren ska ansvara för de förband som bildar den främre (taktiska) logistiken. Därutöver behöver ett antal operativa logistikresurser skapas för att säkerställa en logistikkedja som fungerar som helhet.

Försvarsberedningen betonar vikten av att hela logistikkedjan fungerar. Det inbegriper förnödenhetsförsörjning (t.ex. livsmedel och ammunition), teknisk tjänst (reparationsresurser),



sjukvårdstjänst, transporttjänst och övrig logistik. Det kräver också anskaffning och lagerhållning av ammunition, reservdelar, drivmedel, läkemedel och hållbara livsmedel inklusive möjligheten att hantera inhemska färskvaror. Transportresurser är avgörande för en fungerande logistikfunktion. Den militära logistiken måste samordnas med det stöd som det civila försvaret lämnar till Försvarmakten.

För att säkerställa bl.a. en robust logistikfunktion måste krigsorganisationen kompletteras med bl.a. en byggnads- och reparationsberedskap bestående huvudsakligen av civil personal och utrustning som har krigsplacerats.

Försvarsberedningen anser att dagens logistikstruktur på operativ och taktisk nivå måste omorganiseras och förstärkas. Ett sådant arbete har också påbörjats inom Försvarmakten. En sammanhållen logistikfunktion är också en förutsättning för att effektivt kunna ta emot internationellt stöd.

### **11.1.7 Ledningsfunktionen**

Med ledningssystem avses ledningsplatser, sambands- och informationssystem med signalskydd samt stabs- och sambandsförband. Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarmakten är avgörande för att kunna nyttja krigsförbanden. Beredningen betonar vikten av att de operativa ledningsfunktionerna är tillräckligt robusta och säkra för att möjliggöra det militära försvarets behov av ledning ytterst i krig samt samverkan med det civila försvaret.

Försvarsberedningen konstaterar att ledningsfunktionen har genomgått flera omfattande förändringar i ljuset av de olika prioriteringar som varit gällande för försvaret under de senaste decennierna. Försvarsberedningen anser att ledningsområdet bör ses över och realistiska avvägningar göras mellan teknik, metod, personal, utbildning, organisation och ekonomi. En sådan analys bör också presentera i större detalj hur krigsorganisationen inom detta område bör organiseras på den operativa nivån.

Respektive försvarsgren ska inom ramen för en i Försvarmakten sammanhållen ledningsfunktion ansvara för att sätta upp de stabs- och sambandsförband som erfordras för den taktiska verksamheten.

I den centrala ledningen behöver det fortsatt finnas en funktionsföreträdare för ledning vilken har att tillse att hela ledningssystemet hålls samman och att samordningen mellan de olika delarna av Försvarmakten är rationell och ändamålsenlig.

### 11.1.8 Markterritoriell ledning

Försvarsberedningen anser att militärregionernas uppgifter i försvaret kommer att vara av central betydelse både i fred och vid höjd beredskap och ytterst i krig. En militärregion leds av en chef för militärregionen som till sitt stöd har en regional stab.

Chefen för militärregionen leder idag hemvärnsförband men bör också ansvara för territoriella förband och de regionala logistikförbanden. Viktiga uppgifter inom regionen är t.ex. att leda koncentreringstransporter och ta emot eventuellt militärt stöd från andra länder och organisationer. Militärregionerna bör också efter behov kunna underställas vissa andra förband.

En annan viktig uppgift blir att samverka med de av beredningen föreslagna civilbefälhavarna samt med länsstyrelser och andra civila aktörer på regional nivå. Militärregionerna ansvarar också för att leda regional säkerhetstjänst. De regionala staberna är därmed centrala för både Försvarmaktens samlade operativa förmåga och för totalförsvaret som helhet.

Försvarsberedningen föreslår att Sverige territoriellt indelas i fyra till sex militärregioner. Därutöver har chefen för Gotlands regemente (P18) territoriellt ansvar på Gotland. Som Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* bör militärregionerna motsvara de civilområden som ska utgöra grunden för den regionala indelningen av den civila delen av totalförsvaret. Detta är en förutsättning för att samordningen mellan det militära och civila försvaret ska bli ändamålsenlig.

Försvarsberedningen noterar Riksrevisionens granskningsrapport *Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar* (RIR 2018:14). Av den framgår bl.a. att de regionala stabernas möjligheter att lösa sina uppgifter vid högre konfliktnivåer idag begränsas av ett antal brister i såväl förutsättningar som arbetsmetoder. Vidare konstateras att den regionala staben i militärregion Mitt möter särskilda geografiska och

uppgiftsmässiga utmaningar som innebär att den inte på samma sätt som övriga regionala staber kan lösa sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Försvarsberedningen delar i stort Riksrevisionens slutsatser och konstaterar att den militärregionala nivån behöver ses över bl.a. avseende uppgifter, bemanning och geografisk indelning.

### **11.1.9 Depåförband**

Depåförbanden utgörs i fredstid av de förbandsproducerande grundorganisationsenheterna. De ansvarar i krigsorganisationen för stöd till den lokala verksamheten. Depåförbanden ansvarar också för planering av och stöd vid aktivering och mobilisering av krigsförbanden. Försvarsberedningen anser att depåförbandens roll i krigsorganisationen måste analyseras närmare bl.a. avseende relationen till de av beredningen föreslagna operativa logistikförbanden och rörande hemvärnsförbandens behov av stöd vid höjd beredskap.

## **11.2 Personalförsörjningen av krigsorganisationen**

Försvarsberedningen föreslår att krigsförbanden ska bestå av stående förband samt av mobiliseringsförband och hemvärnsförband. I Försvarsmakten ska det vidare finnas en förbandsreserv och en personalreserv.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens personalförsörjning ska vila på totalförsvarsplikt, anställning och avtal. Ett nationellt försvar med förmåga att försvara territoriet mot väpnat angrepp kräver en sådan personalvolym att det idag inte är möjligt att förlita sig på en personalförsörjning som enbart baseras på frivillig rekrytering och anställd personal. För att säkerställa en krigsorganisation med tillräcklig volym behöver totalförsvarspliktens möjligheter tillvaratas i större omfattning än idag och betydligt fler behöver grundutbildas med värnplikt. Samtidigt är anställd personal, i form av yrkesofficerare samt kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater, en förutsättning för stående förband. Dessa kommer att vara viktiga för grundberedskapen i fred och i den samlade beredskapen för att

ytterst kunna möta ett väpnat angrepp. Vidare är det frivilliga engagemanget centralt för den samlade försvarsförmågan. Frivilligengagemanget bidrar också till förankring i samhället och ger en möjlighet för olika grupper att engagera sig i försvaret.

De förslag som Försvarsberedningen lämnar rörande en ny krigsorganisation innebär ett utökat personalbehov. Bedömningen är att det totala antalet befattningar i krigsorganisationen uppgår till ca 90 000 personer, inklusive hemvärn och civilanställda, från dagens ca 60 000 personer. Det utökade personalbehovet kräver att upp till 8000 totalförsvarspliktiga grundutbildas årligen från 2024. Försvarsberedningen påminner om att det är krigsorganisationens storlek och behov som är styrande för grundutbildningsvolymerna. Försvarsberedningen bedömer att återinförandet av grundutbildning med värnplikt i kombination med större grundutbildningsvolym ger bättre förutsättningar att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten.

Grundutbildning av befälsskattade totalförsvarspliktiga är nödvändig för att förse krigsorganisationen med tillräckligt antal befäl men också för att säkerställa rekryteringen av yrkes- och reservofficerare. En förlängd grundutbildning krävs för befälsskattade totalförsvarspliktiga.

### 11.3 Åtgärder efter 2025

Under försvarsbeslutsperioden 2026–2030 fortsätter utvecklingen av krigsorganisation 2021 i enlighet med den inriktning och ambition som Försvarsberedningen föreslår i denna rapport. Under perioden realiseras flera av de beslut som Försvarsberedningen föreslår ska fattas. Det gäller t.ex. leveranser av olika materielsystem. Beredningen bedömer att den nya krigsorganisationen kommer att vara färdigorganiserad i enlighet med föreslagen ambition först mot slutet av 2020-talet.

Beredningen konstaterar att ytterligare förstärkning av krigsorganisationen, t.ex. i form av nya krigsförband och anskaffning av ytterligare materiel kräver ytterligare höjda försvarsanslag i den efterföljande försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Då anser Försvarsberedningen att följande åtgärder är prioriterade.

Vad gäller *armén* kan ytterligare kort- och medelräckviddigt luftvärn till ett antal luftvärnsbataljoner anskaffas. En utökning av krigsorganisationen med t.ex. fler brigader, säkerhetsförband och territoriella förband kan vara aktuellt. Vidare kan övervägas att ytterligare stärka indirekteldfunktionen med en bekämpningsbataljon (raketartilleri/markrobot) för bekämpning av högvärdiga mål på långa avstånd.

När det kommer till *marinen* kan ytterligare två till fyra ytstridsfartyg övervägas i syfte att utöka det totala antalet ytstridsfartyg. I samband med projekteringen av ersättare till Gotlandklassen kan anskaffning av ytterligare ubåtar övervägas, utöver de tre ubåtar som krävs för omsättning av Gotlandklassen.

Försvarsberedningens förslag om fortsatt vidmakthållande av JAS 39 C/D parallellt med JAS 39 E skapar förutsättningar för en eventuell utökning av antalet stridsflygdivisioner i *flygvapnet*. Ytterligare en till två stridsflygdivisioner med basering på Upplands flygflottilj (F16) kan då övervägas.

Försvarsberedningen anser att ett eventuellt införande av obemannade flygfarkoster (UAV) med lång uthållighet som flyger på hög höjd respektive medelhög höjd, s.k. *High-Altitude Long Endurance - HALE/Medium-Altitude Long-Endurance - MALE*, bör utredas. Mot bakgrund av de höga kostnaderna för dessa system bör möjligheterna till internationellt samarbete belysas ytterligare. Internationellt samarbete bör vara huvudalternativ för en eventuell etablering av förmågan.



## 12 Armén

Armén ska vid ett väpnat angrepp tidigt kunna möta en angripare. Krigsförbanden ska kunna kraftsamlas i *en* operativ riktning samt om så krävs, kunna verka i flera riktningar samtidigt. Arméns krigsförband ska ha förmåga att genomföra operationer med hög taktisk rörlighet och hög grad av samordning, syftande till att förhindra, begränsa och fördröja angriparen och dennes möjligheter att snabbt nå sina syften. Inom ramen för en sådan operation, ska initiativ kunna tas genom anfall in på djupet av motståndarens gruppering. I ett senare skede ska armén uthålligt försvåra motståndarens förmåga att uppnå sitt syfte samt möjliggöra stöd från tredje part för att kunna återta förlorat territorium.

### 12.1 Samlade behov

Behovet att stärka förmågan att möta ett väpnat angrepp gör att Försvarsberedningen anser att arméns krigsorganisation måste förstärkas genom att befintliga förband omorganiseras och tillförs resurser och att nya krigsförband etableras. Arméförband har till sin natur en begränsad operativ rörlighet. Att flytta markförband tar tid och kräver bl.a. logistiskt stöd samt att rörligheten kan säkerställas t.ex. över vattendrag. Ett större antal krigsförband reducerar konsekvenserna av dessa begränsningar. En stärkt krigsorganisation för armén medger också att huvuddelen av krigsförbanden kan kraftsamlas i *en* operativ riktning eller utgångsgrupperas för att initialt kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt.

Försvarsberedningen delar i princip Försvarsmaktens bedömning i *Perspektivstudien* (2018) avseende behovet av en utökning av antalet krigsförband i armén. En sådan utveckling av

krigsorganisationen i armén ökar den organisatoriska redundansen och minskar därmed också konsekvenser av fientliga motåtgärder. Fler krigsförband i armén är en förutsättning för att skapa den uthållighet som krävs.

Försvarsmakten föreslår att kärnan i armén ska utgöras av brigader. Brigader utgör ett sammanhängande system av system som innehåller stridens grundläggande förmågor vad avser ledning, underrättelser, verkan, skydd, rörlighet och uthållighet. Brigaderna är den lägsta taktiska nivån där en adekvat samordning av markstridsfunktioner är möjlig.

I likhet med Försvarsmakten föreslår Försvarsberedningen därför att arméns krigsorganisation ska utgöras av tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad och en förstärkt bataljonsstridsgrupp på Gotland. Till det kommer fristående fältförband i form av bl.a. jägar-, underrättelse-, säkerhets-, ingenjör-, artilleri-, logistik- och luftvärnsförband. Territoriella förband löser försvarsuppgifter i militärregionerna.

För att leda brigaderna i ett större markoperativt sammanhang och samordna striden med förstärkningsresurser ur bl.a. underrättelse-, säkerhets-, bekämpnings-, telekrig-, logistik- och ledningsfunktionerna konstaterar beredningen, liksom Försvarsmakten, att det krävs en ledning på divisionsnivå. Divisionsnivån är nödvändig för att kunna kraftsamla arméförbanden i *en* operativ riktning. Denna ledningsnivå förbättrar också avsevärt möjligheterna till samordning med eventuellt tillkommande markförband från tredje part.

Försvarsberedningen föreslår att det viktigaste i genomförandet under perioden 2021–2025 är att omorganisera de nuvarande två brigadstrukturerna till mekaniserade brigader, att påbörja uppbyggnaden och organiseringen av en tredje mekaniserad brigad i Skåne samt en reducerad motoriserad brigad i Stockholmsområdet liksom att förstärka förbanden på Gotland där kärnan utgörs av en mekaniserad bataljon med förstärkningsresurser. Under perioden ska också uppbyggnad och organisering av en divisionsstab samt andra fristående fältförband påbörjas. Att på bredden skapa fungerande och samövade krigsförband måste prioriteras. En sammanhållen, förstärkt och utökad logistikfunktion är central för en fungerande krigsorganisation.



De geografiska förutsättningarna medger att försvaret av övre Norrland kan genomföras främst genom en uthållig strid med stöd av fördröjande fältarbeten och indirekt bekämpning. En kombination av norrlandsjägarbataljoner och mekaniserade förband tillsammans med fler ingenjörförband och förband för indirekt eld ger möjlighet att kunna bekämpa motståndaren tidigt och på djupet av operationsområdet. En mekaniserad brigad liksom norrlandsjägarbataljonerna inriktas mot att kunna verka i subarktisk miljö vintertid.

Ytterligare materiel anskaffas bl.a. för att efter hand uppsätta norrlandsjägarbataljoner, fler artilleribataljoner, ett antal ingenjör-, logistik-, lednings- och luftvärnsförband samt territoriella förband för geografiskt avgränsade uppgifter. Uppgradering av stridsfordon och stridsvagnar, anskaffning av vissa specialfordon, tillförsel av mängdmateriel och lednings- och sambandsmateriel är avgörande. Ett nytt buret luftvärnsrobotsystem anskaffas. Nya stridsvagnar och stridsfordon behöver successivt ersätta stridsvagn 122 och stridsfordon 90 under 2030-talet. Anskaffningsprocessen av dessa system bör inledas i mitten av 2020-talet. Generella satsningar bör göras för att uppnå en förstärkt och breddad taktisk UAV-förmåga. Resurser måste tillföras för vidmakthållande av materielen, bl.a. för att klara av en ökad övningsverksamhet och för att uppnå de föreslagna beredskapskraven.

## 12.2 Krigsorganisationsutveckling

Försvarsberedningen föreslår att arméns krigsorganisation indelas i fältförband och territoriella förband. Fältförbanden har bl.a. hög eldkraft, gott skydd och god rörlighet. Fältförbanden organiseras i brigader och andra fristående förband. De territoriella förbanden löser uppgifter i militärregionerna. De försvarar och skyddar viktiga områden och anläggningar samt stödjer och skyddar mobilisering och koncentreringsav övriga krigsförband. De territoriella förbanden kan också lösa beredskaps- och bevakningsuppgifter under grundutbildningen. De kan därmed frigöra stående förband för andra uppgifter.

Försvarsberedningen anser att delar av vissa fältförband ska vara stående för att säkerställa grundberedskapen i fred och kris då övriga

krigsförband inte mobiliserats. Huvuddelen av arméns fältförband liksom de territoriella förbanden ska dock vara s.k. mobiliseringsförband, dvs. krigsförband bemannade med krigsplacerad totalförsvarspliktig personal som grundutbildats mot respektive krigsförband och som kan krigsorganiseras bl.a. vid beslut om höjd beredskap.

Arméns tillväxt ska bygga på utökade grundutbildningsvolymmer, en utökad utbildningsorganisation samt ett utvecklat förbandsutbildningssystem. Försvarsberedningen vill betona att den utökade organisationen förutsätter en grundutbildnings- och krigsförbandsövningscykel utgående från ett förbandsomsättningssystem. Det är av stor vikt att krigsförbanden samövas. Detta sker genom krigsförbandsövningar som en avslutande del i grundutbildningen och i form av repetitionsövningar. Inte minst brigaderna och i dessa ingående förband måste samövas. Det bidrar bl.a. till en ökad förmåga att samordnat verka i större förband och det ger också ökade möjligheter för officerare att tränas i krigsbefattningar. Med ett förbandsomsättningssystem på 8–12 år möjliggörs också en kontinuerlig rekrytering till hemvärnet.

### 12.2.1 Stående förband

Försvarsmakten har i *Perspektivstudien* (2018) framfört behovet av omedelbart gripbara arméförband som kan utgöra kärnan i allsidigt sammansatta förband av bataljonstorlek. Försvarsberedningen ser också detta behov och föreslår att stående arméförband ska kunna bilda en tillfällig stridsgrupp med hög beredskap. Detta beredskapsförband upprätthåller grundberedskap och är en tillfälligt sammansatt enhet för att säkerställa förmågan att snabbt kunna möta behov av kvalificerade markstridsförband i fredstid. Beredskapsförbandet kan också förstärkas med förband under grundutbildning om dessa har nått en tillräcklig utbildningsnivå.

Förbanden ingående i denna enhet varierar över tid och personalen är i beredskap när de ingår i stridsgruppen. Beredskapsförbandet kan och ska därför inte vara ett krigsförband. Vid mobilisering avvecklas denna enhet efter hand som krigsförbanden organiseras.

Försvarsberedningen anser att stående förband i armén ska inriktas mot att lösa de funktions-, utbildnings- och beredskapsuppgifter som nödvändigtvis kräver anställd personal. De anställda gruppbefälen och soldaterna i armén bör i övrigt koncentreras till förband vilka har en viktig uppgift för att hantera grundberedskap och gråzonsproblematik redan i fredstid t.ex. säkerhetsförband, vissa jägar- och luftvärnsförband samt vissa lednings- och logistikfunktioner.

### 12.2.2 Brigader

Brigaderna är kärnan i arméstridskrafternas förmåga att möta väpnat angrepp av en kvalificerad motståndare. Försvarsberedningen föreslår att tre mekaniserade brigader organiseras som krigsförband. Dessa sätts upp av Norrbottens regemente (I19), Skaraborgs regemente (P4) och Södra skånska regementet (P7). De mekaniserade brigaderna ger möjlighet att kunna möta angrepp i flera riktningar och att kraftsamlat kunna föra en samordnad, rörlig strid i huvudoperationsriktningen. Detta leds och understöds av lednings- och förstärkningsresurser på divisionsnivå. Brigaderna ska mobilisera som helhet inom ett avgränsat geografiskt område.

Kärnan i de mekaniserade brigaderna föreslås utgöras av tre mekaniserade bataljoner utrustade med befintliga men moderniserade och uppgraderade stridsvagnar och stridsfordon. Norrbottensbrigaden inriktas mot att också kunna verka i subarktisk miljö vintertid.

Utöver de mekaniserade brigaderna föreslår Försvarsberedningen att det organiseras en reducerad motoriserad brigad, primärt för försvaret av huvudstadsregionen. Den motoriserade brigaden, som sätts upp av Livgardet (LG), är lättare och hjulburen. Kärnan i brigaden föreslås vara två motoriserade skyttebataljoner utrustade med bl.a. befintliga pansarterrängbilar. Den motoriserade brigaden får större operativ rörlighet än de mekaniserade brigaderna och kan därför vid behov förhållandevis snabbt och med egna transportresurser insättas även i andra delar av landet.

### 12.2.3 Förstärkning av Gotland

Försvarsberedningen ska enligt anvisningarna särskilt analysera behovet av försvarsförmåga på Gotland. Av försvarsbeslutet 2015 framgick att en stridsgrupp skulle etableras på Gotland. Beredningen konstaterar att huvuddelen av stridsgruppen, omfattande bl.a. ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani, nu är etablerade på ön. Beredningen anser att detta är en god början på uppbyggnaden av militär förmåga på Gotland.

Den beslutade förbandsvolymen är dock alltför begränsad utgående från Försvarsberedningens analys och förslag i övrigt. Beredningen förordar därför, liksom Försvarsmakten, en förstärkning av arméförbanden på Gotland genom att Gotlandsgruppen utökas till att omfatta en komplett mekaniserad bataljon förstärkt med artilleri-, luftvärn-, fältarbets-, lednings- och logistikresurser. På Gotland föreslås sammantaget att det utvecklas en allsidigt sammansatt mekaniserad enhet med luftvärn och indirekt eld. Den ska kunna förstärkas med långräckviddig sjömålsbekämpningsförmåga ur marinen. Sjukvårdsresurserna bör samordnas med det beredskapssjukhus som Försvarsberedningen tidigare föreslagit på Gotland.

Utöver det behöver försvaret av Gotland förstärkas med territoriella förband. Beredningen föreslår därför att en skyttebataljon grundutbildas vid Gotlands regemente. Hemvärnsbataljonen på Gotland har en nyckelroll i försvaret av ön och leds integrerat med övriga förband på ön. Totalförsvarspliktiga som är folkbokförda på Gotland bör i första hand krigsplaceras i krigsförband med uppgifter på Gotland.

### 12.2.4 Mekaniserade förband och skytteförband

De mekaniserade bataljonerna i de mekaniserade brigaderna och den förstärkta mekaniserade bataljonen på Gotland organiseras utgående från tillgången på stridsvagnar och stridsfordon. Utgångspunkten ska vara att hela det befintliga beståndet av stridsfordon 90 och stridsvagn 122 ska iståndsättas. För att samtliga mekaniserade bataljoner organisatoriskt ska innehålla ett relevant indirekt understöd föreslår beredningen att ytterligare granatkastarpansarbandvagnar anskaffas.

Givet huvudstadsregionens särskilda karaktär anser Försvarsberedningen att de två motoriserade skyttebataljonerna som föreslås ingå i den motoriserade brigaden bl.a. inriktas mot strid i stadsmiljö.

Därutöver vidmakthålls livbataljonen. Bataljonen löser i fredstid bl.a. statsceremoniella uppgifter men har också en viktig funktion i skyddet och försvaret av Stockholm.

### 12.2.5 Jägar-, underrättelse- och säkerhetsförband

Försvarsberedningen föreslår att totalt två norrlandsjägarbataljoner organiseras och att dagens lätta skyttebataljon ombildas till en jägarbataljon. Denna jägarbataljon ska utgöra en understödande verkansdel till specialförbanden. Norrlandsjägarbataljonerna inriktas mot strid på djupet i ödemarksterräng även vintertid.

Beredningen anser att underrättelsebataljonen ska utveckla förmågan att kunna inhämta underrättelser och mållägen på djupet av motståndarens gruppering bl.a. genom förnyelse och utveckling av sensorer inklusive obemannade flygande farkoster.

Säkerhets- och militärpolisförbanden har viktiga uppgifter särskilt för att hantera gräzonsproblematik i såväl fred som krig. De hanterar säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd samt upprätthåller ordning inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten konstaterar att det finns behov av fler säkerhetsförband. Beredningen föreslår därför att ett säkerhetsförband av pluton- eller kompanistorlek organiseras inom respektive militärregion i perioden 2021–2025.

### 12.2.6 Artilleriförband

Försvarsberedningen konstaterar att indirekt bekämpning med artilleri- och granatkastarförband är avgörande för att arméförband ska nå framgång i striden. Enligt Försvarsmaktens *Perspektivstudie* (2018) ska armén kunna ta initiativ genom anfall in på djupet av motståndarens gruppering. För detta krävs fler artilleriförband och det är därför tydligt att dagens två artilleribataljoner inte är tillräckligt för de krav som ställs. Funktionen indirekt eld måste prioriteras och utökas.

Försvarsberedningen anser att utvecklingen av den indirekta elden i perioden 2021–2025 ska fokusera på bataljons- och brigadartilleriet samt inleda uppsättandet av ett förstärkningsartilleri i form av divisionsartilleribataljoner.

Försvarsberedningen föreslår att samtliga 48 tillverkade pjäser av typ Archer anskaffas och förbandsätts. Slutleverans av dessa pjäser bör ske så tidigt som möjligt i försvarsbeslutsperioden. I samband med denna anskaffning kompletteras också hela Archersystemet med t.ex. ledningssystem, ny ammunition och annan kringutrustning.

Försvarsberedningen föreslår därutöver att anskaffning av ett artillerisystem till de tre brigadartilleribataljonerna i de mekaniserade brigaderna påbörjas i den kommande försvarsbeslutsperioden. Efter hand som det nya artillerisystemet till de mekaniserade brigaderna levereras överförs Archerpjäserna från 2026 till tre nya divisionsartilleribataljoner.

Två artillerikompanier med Archer organiseras i perioden 2021–2025 för den motoriserade brigaden och för Gotlandsgruppen. Avancerat långräckviddigt artilleri i form av Archer skulle stärka möjligheterna att verka med arméförband i Stockholmsregionen och höja den sammantagna militära förmågan på Gotland.

### **12.2.7 Luftvärnsförband**

Försvarsberedningen konstaterar att luftförsvaret och luftvärnet har en viktig roll för att skapa ett trovärdigt försvar. I perioden 2021–2025 kommer de två luftvärnsbataljonerna att ombeväpnas med robotsystem 103 Patriot och 98 IRIS-T. Luftvärnsbataljonerna utgör en viktig del i det integrerade svenska luftförsvaret tillsammans med bl.a. stridsflyget och sensorerna. Bataljonerna har som huvuduppgift att försvara viktiga områden mot bl.a. stridsflyg, obemannade flygfarkoster, kryssningsrobotar och ballistiska robotar.

Robotsystem 103 har förmåga att bekämpa alla typer av mål i luften inklusive ballistiska robotar. Systemet ger Sverige en kvalificerad luftvärnsförmåga. Försvarsberedningen konstaterar att moderna luftvärnssystem med medellång räckvidd är dyra i anskaffning och vidmakthållande. Införandet av de beställda

Patriotenheterna kommer att genomföras i försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Leverans påbörjas 2019 av den kortträckviddiga och moderna luftvärnsrobotsystem 98 IRIS-T.

De äldre robotsystemen 97 och 70 i dagens luftvärnsbataljoner kommer att utfasas efter hand som de nya robotsystemen anskaffas och tillförs krigsförbanden. Försvarsmakten har påbörjat förbandssättning av robotsystem 70 och 90 till två brigader. Vidare förbandssätts luftvärn ur materielreserven till ett förband på Gotland. Detta är positivt och beredningen konstaterar att det hittills inte funnits något brigadluftvärn i krigsorganisationen. Det är en brist som har begränsat det taktiska uppträdandet med brigaderna.

Beredningen föreslår att ytterligare luftvärnssystem ur materielreserven aktiveras för den utökade krigsorganisation. Med befintliga system föreslår beredningen att totalt fyra luftvärnskompanier sätts upp för brigaderna. Därutöver organiseras ett luftvärnsförband för Gotland. Beredningen bedömer att materielen i dessa luftvärnsförband behöver omsättas från 2030. Tillgången till tidigare utbildad värnpliktig personal är begränsad varför grundutbildning av brigadluftvärnskompanierna bör påbörjas så snart som möjligt. Hela beståndet av luftvärnskanonvagnar istandsätts och fördelas mellan de mekaniserade brigaderna och stridsgruppen på Gotland. Sammantaget ger det brigaderna och den mekaniserade bataljonen på Gotland förmåga att bekämpa bl.a. helikoptrar, attackflyg och luftlandsättningsflyg.

Försvarsberedningen föreslår också att anskaffning av ett enkelt buret robotluftvärnssystem påbörjas i perioden. Det burna luftvärnssystemet organiseras i mindre förband inom fältförbanden och territoriella förbanden, men även i marinens amfibiebataljoner. Det bör övervägas om luftvärnssystemet också kan tillföras hemvärnet. På så sätt kan t.ex. lednings- och underhållsförband, artilleriförband, baser, broar och andra anläggningar skyddas mot mindre drönare (UAV), helikoptrar, attackflyg och luftlandsättningsflyg. Med systemet i hemvärnet kan också vissa av de nya luftvärnsrobotförbanden ha mycket hög beredskap. Beredningen betonar att detta luftvärnssystem måste vara enkelt att utbilda på och att hantera. Samarbete med grannländer bör undersökas för att möjliggöra ett rationellt införande, utbildning och vidmakthållande av systemet.

### 12.2.8 Ingenjörförband

Behovet av ingenjörresurser är stort i hela försvaret. I krigsorganisationen måste bl.a. förbindelseförmåga, minbrytning och fördröjande fältarbeten samt reparationstjänst prioriteras. Beredningen föreslår därför att dagens två ingenjörbataljoner omorganiseras och bildar stommen i ett antal nya ingenjörförband. Ingenjörförband på högre taktisk nivå bör prioriteras. Försvarsberedningen anser att den föreslagna krigsorganisationen leder till ett behov av två divisionsingenjörbataljoner och ett antal förbindelsekompanier. Förbindelsekompanierna bygger bro- och färjeförbindelser över bredare vattendrag och fyller en viktig funktion för den operativa rörligheten. Utöver dessa ingenjörförband föreslås att varje brigad organisatoriskt innehåller en ingenjörbataljon. För Gotland organiseras ett ingenjörkompani.

Arméns krigsförband behöver kompletteras med en byggnads- och reparationsberedskap bestående huvudsakligen av civil personal och utrustning som har krigsplacerats. Försvarsberedningen föreslår också att Väg- och vattenbyggnadskåren återupprättas med särskilt utbildad militär personal för att upprätthålla befattningar som kräver kunskaper inom väg- och vattenbyggnadsfacket. Personal i väg- och vattenbyggnadskåren ska ses som en totalförsvaresresurs som också ska kunna krigsplaceras inom byggnads- och reparationsberedskapen.

### 12.2.9 Stabs- och sambandsförband

Försvarsberedningen konstaterar att ledningsförbanden under en längre tid påverkats av de omstruktureringar och prioriteringar som gjorts i tidigare försvarsbeslut. Med ledningssystem avses ledningsplatser, sambands- och informationssystem med signalskydd samt stabs- och sambandsförband. Ett fungerande och sammanhängande ledningssystem i Försvarmakten är avgörande för att kunna nyttja krigsförbanden.

Försvarsberedningen föreslår att respektive försvarsgren ska ansvara för de förband som krävs för ledning på den taktiska nivån. Det innebär bl.a. att armén ansvarar för stabs- och sambandsförbanden till brigaderna och även för en ny divisionsstabsbataljon.



Inte minst erfarenheterna från den ryska krigföringen i Ukraina visar på behovet av telekrigsförband i den marktaktiska arenan. Telekrigsförbanden ansvarar för telestörning, signalspaning och pejling på taktisk nivå. Telekrigsförmågan i armén bör efter hand stärkas och en lämplig organisation för telekrigsförbanden bör utformas där också behoven av telekrigsförband på operativ nivå beaktas.

### 12.2.10 Logistikförband

Beredningen föreslår att armén ansvarar för att sätta upp fyra brigadunderhållsbataljoner till brigaderna och ett underhållskompani till Gotland samt en divisionsunderhållsbataljon. Därutöver krävs ett logistikförband inom respektive militärregion. Dessa logistikförband bör bestå av delar av grundorganisationen t.ex. verkstäder samt av totalförsvarspliktig personal.

Beredningen konstaterar att med uppsättandet av ytterligare krigsförband måste den tekniska tjänsten sammantaget förstärkas.

För den operativa transportverksamheten föreslås en tungtransportbataljon organiseras. Bataljonen utvecklas ur dagens tungtransportkompani och är avgörande för att säkra den operativa rörligheten inte minst vid mobilisering och koncentrerings av krigsförbanden. Möjligheten att sätta upp ytterligare transportförband utrustade med uttagna civila fordon bör övervägas.

Sjukvårdstjänsten i Försvarsmakten måste utvecklas och förstärkas. Det måste finnas sjukvårdsresurser för det akuta omhändertagandet på taktisk nivå. Sjukvårdsförstärkningskompanierna föreslås därför att avvecklas och bilda stommen i nya brigad- och bataljonsförbandsplatser.

För att kunna förstärka sjukvårdsresurserna inom militärregionerna och prioriterade områden bör de två sjukhuskompanierna utvecklas till rörliga fältsjukhuskompanier som ska ansvara för ett fältsjukhus var. Sjukvårdskedjan måste ses i ett sammanhang inom totalförsvaret. De beredskapssjukhus som föreslås i delrapporten *Motståndskraft* utgör därmed en central komponent även för det militära försvaret.

Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen skapar en särskild problembild. Oförmåga att skydda sig mot CBRN-hot ökar

riskerna för att en angripare använder eller hotar att använda vapensystem med dessa ämnen. Försvarsmaktens förmåga att verka även i en sådan miljö måste därför stärkas. Ett CBRN-kompani vidmakthålls. Kompaniet, som är en kvalificerad resurs, kan också stödja samhället i övrigt vid behov. Förmågan att verka i en CBRN-miljö måste samtidigt stärkas hos Försvarsmaktens övriga krigsförband. Därför bör indikerings- och saneringsförband utbildas och tillföras krigsorganisationen på bredden.

### 12.2.11 Territoriella förband

Försvarsberedningen föreslår att det skapas ett antal territoriella förband. De territoriella förbanden försvarar, skyddar och bevakar viktiga områden och objekt. De organiseras vanligtvis som skytteförband men de kan också organiseras som t.ex. stabs-, understöds- och underhållsförband.

Beredningen betonar vikten av att även totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning mot de territoriella förbanden ges en adekvat utbildning. Utbildningen ska medge att territoriella förband hinner samövas och ska även möjliggöra för den enskilde att ta anställning som soldat eller söka till officersutbildningen. Därför förordar Försvarsberedningen en grundutbildning om minst nio månader för de territoriella förbanden. Beredningens förslag rörande grundutbildning av territoriella förband bör ersätta dagens direktutbildning till hemvärnet.

I *Perspektivstudien* (2018) har Försvarsmakten identifierat behov av regionalt knutna skyttebataljoner. Försvarsberedningen konstaterar att det finns ett tydligt behov av sådana förband för skyddet av de västliga förbindelserna via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtlands län till Trondheim. Det finns också behov av förband för skyddet av viktiga totalförsvarsanläggningar. Försvarsberedningen föreslår därför att krigsorganisationen tillförs totalt fyra regionalt utbildade territoriella skyttebataljoner för dessa uppgifter utöver den skyttebataljon som föreslås på Gotland.

### 12.3 Ledning av armén

Med uppsättandet av fyra brigader och andra fristående fältförband krävs en högre grad av marktaktisk samordning i ett större markoperativt sammanhang samt samordning av striden med bl.a. förstärkningsresurser ur underrättelse-, säkerhets-, bekämpnings-, telekrig-, logistik- och ledningsfunktionerna. Vidare måste arméförbanden kunna kraftsamlas i *en* operativ riktning och möjligheterna måste öka för att kunna samordna verksamheten med eventuellt tillkommande markförband från tredje part. För detta krävs en taktisk ledning på nivån ovanför brigad, dvs. en divisionsledning. Försvarsmakten påpekar också detta behov i *Perspektivstudien* (2018). Försvarsberedningen föreslår därför att det organiseras en divisionsstab med betjäningförband.



## 13 Marinen

Marinen ska med ytstridsfartyg, ubåtar samt amfibie-, minkrigs-, kustrobot-, underhålls- och sjöinformationsförband vidmakthålla förmågan till kvalificerad ytstrid, undervattensstrid, amfibiestrid m.m. Förmåga till sjöminering, minröjning och spridning av logistikresurserna har betydelse såväl för marinstridskrafterna som för den civila sjöfarten.

Marinen inriktas mot att kunna möta väpnat angrepp samtidigt som förmågan att hantera uppgifter rörande den territoriella integriteten stärks.

Försvarsberedningen föreslår att tyngdpunkten för marinens förmåga ska vara att möta väpnat angrepp i Östersjön. Ålandsförträngningen ska kunna kontrolleras. Beredningen anser att verksamheten på Västkusten främst ska fokuseras på att hamnområdena skyddas. Marinen ska vidareutveckla sin förmåga att verka tillsammans med finska marinen i Östersjön och med andra internationella aktörer inte minst rörande verksamhet i västerhavet.

### 13.1 Samlade behov

Försvarsberedningen konstaterar att marinstridskrafterna behöver stärkas för att förbättra förmågan att möta ett väpnat angrepp samtidigt som förmågan att upprätthålla den territoriella integriteten behöver förstärkas, särskilt avseende ubåtsjaktförmågan.

Försvarsberedningen anser att det under kommande försvarsbeslutsperiod är viktigt att åstadkomma en ökad systembalans inom marinen. Det innebär en balanserad tillgång mellan bl.a. plattformar, vapen, ammunition, sensorer, ledningssystem och logistik inom marinstridskrafterna. Den

materiella förnyelsen sker i huvudsak genom uppgraderingar och modifieringar av befintliga system men även genom nyanskaffning.

Försvarsberedningen föreslår att de fem korvetterna av Visbyklass påbörjar halvtidsmodifiering i perioden 2021–2025. Visbykorvetterna bör i samband med halvtidsmodifieringen förses med en förstärkt luftvärnsförmåga med luftvärnsrobot. Beredningen konstaterar att med den beslutade anskaffningen av en ny tung robot får korvetterna sjömåls- och markmålsförmåga med en räckvidd på mer än 300 km. Genom halvtidsmodifieringen bedöms Visbykorvetterna förbli operativa fram till minst 2035.

Försvarsberedningen anser att beslut om anskaffning av två nya ytstridsfartyg för att ersätta Gävleklassens två äldre korvetter bör fattas senast under perioden 2021–2025 för att kunna levereras efter 2025. Det bör analyseras om det är lämpligt att även livstidsförlänga Gävleklassen efter att de nya korvetterna levereras. Därmed skulle antalet korvetter utökas från dagens sju till nio.

Marinen ska fortsätta att utveckla och stärka ubåtsjaktförmågan inom ramen för den territoriella integriteten, såväl inomskärs som ute till havs under perioden. Den sjöoperativa helikopterförmågan är av stor betydelse. Av den anledningen prioriterar Försvarsberedningen införandet av datalänk på helikopter 14 samt integration av lätt torped.

Försvarsberedningen ser att en utveckling av sjömineringsförmågan avsevärt skulle stärka den krigsavhållande förmågan och möjligheten att begränsa effekterna av ett väpnat angrepp. Sjömineringsförmågan bör initialt utvecklas genom att nyttja befintligt fartygsbestånd. Möjligheterna att kunna nyttja andra resurser t.ex. Sjöfartsverkets isbrytare samt uttagna civila fartyg bör analyseras.

Sjöminor utgör ett hot mot alla övervattensfartyg och i vissa fall mot ubåtar. Sjöminröjningsförmågan måste därför prioriteras till marinens behov samt möjligheterna att kunna skydda viss civil sjöfart framförallt kopplat till hamnar. Förmågan till sjöminröjning vidmakthålls.

Ubåtar utgör enligt beredningen ett viktigt system för att möta ett väpnat angrepp och för att säkerställa ett underrättelsesläge både i fred och i krig. För att uppnå en avvägd operativ effekt är antalet ubåtar betydelsefullt. För få ubåtar medför bl.a. en risk för att ingen ubåt befinner sig på rätt position. Försvarsberedningen föreslår

därför att antalet ubåtar i perioden 2021–2025 ökar från fyra till fem, genom halvtidsmodifiering av ubåten Halland.

Försvarsberedningen ser vidare, i likhet med vad som uttrycks i Försvarsmaktens *Perspektivstudie* (2018), behov av att amfibiesystemet utvecklas till två sjörörliga amfibiebataljoner med en utökad utbildningskapacitet på Västkusten. Försvarsberedningen anser att Västkusten och Göteborg kräver kvalificerade amfibieförband bl.a. för att bidra till att försvara och skydda de viktiga förbindelserna västerut. Därför ska en ny amfibiebataljon etableras i Göteborg.

Försvarsberedningen anser att ett nytt marint logistikkoncept behöver utvecklas. En logistikorganisation för den taktiska logistiken i marinen bör etableras.

I delrapporten *Motståndskraft* föreslår Försvarsberedningen att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena till omvärlden har begränsningar utan att för den skull helt ha brutits. Dessa krav ska vara en utgångspunkt för planeringen av försörjningsberedskapen.

Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten i *Perspektivstudien* (2018) lyfter fram behovet av att kunna genomföra sjöfartsskyddsoperationer i syfte att skydda sjöfart eller transporter inom flera geografiska områden samtidigt. Med begränsade resurser måste behovet av sjöfartsskydd operativt balanseras mot förmågan att kunna möta väpnat angrepp och därmed den sammantagna krigsavhållande förmågan i totalförsvaret. För att i en strategisk kontext lösa bägge uppgifterna, samtidigt och över tid, behövs en väsentlig utökning av marinstridskrafterna. Beredningen menar att hanteringen av sjöförbindelser västerut måste ses i ett internationellt perspektiv.

## 13.2 Krigsorganisationsutveckling

Försvarsberedningen konstaterar att marinen till 2020 genomför en rad förändringar. Två ubåtar av Gotlandklass halvtidsmodifieras och

byggnation av två ubåtar typ A26 påbörjas. Halvtidsmodifiering av de två korvetterna Gävle och Sundsvall genomförs. De återlevereras till marinen 2020 och halvtidsmodifieringen ska säkerställa drift för korvetterna fram till 2026. Ombyggnationen av de två korvetterna Stockholm och Malmö till patrullfartyg har slutförts och fartygens förmåga med tung robot och lätt torped vidmakthålls. Förmågan att samverka med sjöoperativ helikopter utvecklas i samband med införandet av helikopter 14. Sex bevakningsbåtar genomgår ombyggnation till bojåtar. Omsättning av undervattenssensorer genomförs också innan 2020.

Marinen står samtidigt inför fortsatta underhålls- och omsättningsbehov. Under kommande försvarsbeslutsperiod 2021–2025 behöver flera beslut fattas och åtgärder vidtas för att undvika förmågeglapp i ett senare skede.

De sjögående förbanden samt delar av amfibieförbanden ska även fortsättningsvis bemannas med anställd personal. Med ett återinförande av grundutbildning med värnplikt kommer marinen liksom övriga Försvarsmakten att genomföra grundutbildning med totalförsvarspliktiga. I flottan kan totalförsvarspliktiga grundutbildas mot krigsbefattningar inom exempelvis marinbasen, flottiljledningen samt till reservbesättningar för fartygen. Fler totalförsvarspliktiga ökar basen för en fortsatt anställning inom marinen. Totalförsvarspliktiga reservbesättningar stärker även flottans uthållighet vid höjd beredskap. För att hantera en ökad utbildningsvolym samtidigt som beredskapsuppgifter kan lösas behöver nuvarande organisationsenheter anpassas. Övnings- och skjutfält måste kunna medge ökad övningsverksamhet.

### **13.2.1 Sjöstridsförband**

Under perioden prioriteras vidmakthållandet av korvettsystemet. Korvetterna kan verka mot hot på och under ytan. Det femte och sista fartyget i Visbyklassen levererades till Försvarsmakten 2015. Korvetterna omfattar Visbyklassens fem fartyg och Gävleklassens två fartyg. Korvetterna ska fortsatt organiseras i två korvettdivisioner. Försvarsmakten har planerat för en halvtidsmodifiering av Visbykorvetterna. Försvarsberedningen föreslår att halvtidsmodifieringen påbörjas för alla fem



Visbykorvetter i perioden 2021–2025. Genom halvtidsmodifieringen bedöms de förbli operativa fram till minst 2035.

Försvarsberedningen konstaterar att korvetternas förmåga till luftförsvar är bristfällig. Försvarsberedningen föreslår därför att ett robotluftvärn anskaffas till Visbykorvetterna i samband med halvtidsmodifieringen. Detta skapar ett bättre egenskydd och ett visst områdesskydd. Samtidigt kommer de också att utrustas med en ny och modern tung robot med en räckvidd på mer än 300 km. Med sjömåls- och markmålsförmåga kommer den nya roboten att avsevärt stärka korvettdivisionernas förmåga att möta väpnat angrepp.

Sjöplattformar används såväl vid territoriell integritet som vid väpnat angrepp. Utvecklingen inom det marina området förutsätter förmåga till sjöstrid, att det finns sensorer, vapensystem och förmåga till informationsöverföring. Här utgör ytstridsfartygen viktiga komponenter. Försvarsberedningen föreslår därför att två ytstridsfartyg anskaffas efter 2026 för att ersätta Gävleklassens två äldre korvetter.

I övervägandet rörande egenutveckling av ytstridsfartyg anser försvarsberedningen att detta bör avvägas tillsammans med ytterligare ubåtsanskaffningar och vilka krav det långsiktigt ställer på staten i form av t.ex. ekonomiska åtaganden. Detta ska avvägas mot andra behov i Försvarsmaktens samlade planering.

Förmågan att även verka från land med tung sjömålsrobot är ett viktigt komplement till övriga sjömålssystem. Robotsystemet är en del av marinens sjöstridsflottiljer och systemet är uppbyggt runt sjömålsroboten 15, en robottyp som sedan tidigare finns i marinens sjögående förband samt i flygvapnet. Det ger Försvarsmakten en ökad flexibilitet och förmåga till kraftsamlad sjömålsstrid och ställer en motståndare inför en komplexare hotbild. Det landbaserade Robot 15-förbandet består bl.a. av delar från tidigare avvecklade kustrobotbatterier samt komponenter från avvecklade robotbåtar och korvetter. Försvarsberedningen anser att systemet är viktigt och noterar att det är operativt till mitten av 2020-talet. Beredningen föreslår att förmågan ska vidmakthållas efter 2025.

Sjöoperativ helikopterförmåga har betydelse både för sjöstrid och för ubåtsjakt. Beredningen prioriterar att datalänk och integration av lätt torped på helikopter 14 påbörjas innan 2025.

Minröjningsdivisionerna har fartyg, utrustning och personal för att söka efter förankrade och bottenliggande sjöminor och oskadliggöra oexploderad ammunition i hamnområden, kustnära vatten och i öppet hav. Sjöminor har stor verkan och kan läggas ut för att förneka en motståndare tillträde till farvatten.

Att röja minor leder till en tidsfördröjning som både kan lämna angriparen i ett utsatt läge och fördröja och försvåra hela operationen. För att skapa en förmåga till sjöminkrigföring krävs förutom sjöminor också personal, tillgång till fartyg och ubåtar som kan lägga ut minor och kontrollera de som redan är utlagda. Försvarsberedningen anser att farleden till en större hamn, t.ex. Göteborg, ska kunna hållas fri från minor och därmed medge viss civil sjöfart.

Försvarsberedningen föreslår att förmågan till minröjning vidmakthålls. Förmågan till sjöminering förstärks samt att tillgången till minor säkerställs. Minläggningsförmågan utökas dels genom att lämpliga befintliga fartyg i marinen förbereds för minfällning och dels genom att vid höjd beredskap kunna nyttja bl.a. Sjöfartsverkets fartyg, främst då statsisbrytarna. Även möjligheten att nyttja uttagna civila privatägda fartyg för sjöminfällning bör övervägas.

De två underhållsdivisionernas stöd till de sjögående förbanden är centralt för sjöstridskrafternas förmåga att lösa sina uppgifter. Till de två underhållsdivisionerna hör stödfartygen HMS Carlskrona och HMS Trossö. Den marina logistiken är viktig och behöver utvecklas.

### 13.2.2 Ubåtsförband

Ubåtar utgör enligt beredningen ett viktigt system för att möta och försvåra ett väpnat angrepp. De är samtidigt avancerade underrättelseplattformar. Ubåtssystemet skapar en osäkerhet som tvingar en angripare att avdela förhållandevis stora resurser för skydd av egna sjögående resurser. Därför utgör ubåtarna en viktig del i den krigsavhållande förmågan.

Ubåtarna är svåra att upptäcka och kan bekämpa mål i området där de befinner sig men har, på grund av sin låga fart, oftast en begränsad möjlighet att förflytta sig till ett nytt operationsområde. Antalet ubåtar är därför betydelsefullt. För få ubåtar medför en risk för att ingen ubåt befinner sig på rätt position. Försvarsberedningen

föreslår att dagens organisation för ubåtsförbanden vidmakthålls. I ubåtsdivisionen ska ingå fem ubåtar.

Ubåtarnas främsta uppgift ska vara att bekämpa sjömål och inhämta underrättelser. I ubåtsflottiljen ingår flottiljens ledning, ubåtsdivisionen, ubåtsräddningsfartyg samt signalspaningsfartyg.

Den säregna operationsmiljön i Östersjön ställer särskilda krav. Ubåtarnas avancerade tekniska utrustning samt deras förmåga att förflyttas dolt gör dem unika. Undervattensförmågan är central för Forsvarsmaktens samlade förmåga att genomföra operationer i närområdet, för Forsvarsmaktens samlade förmåga och ytterst för den krigsavhållande förmågan.

Forsvarsberedningen föreslår att antalet ubåtar i perioden 2021–2025 utökas från dagens fyra till fem genom att halvtidsmodifiera även den tredje ubåten av Gotlandklassen (Halland). Halland bedöms, efter halvtidsmodifieringen, förbli operativ till ca 2035.

Två nya ubåtar av typ A26 tillförs i slutet av perioden med planerad levereras till Forsvarsmakten 2024–2025. Det ersätter då två äldre ubåtar av Södermanlandklassen vilka då tjänstgjort i ca 35 år. Forsvarsberedningen konstaterar vidare att ubåtarna av Gotlandklassen behöver omsättas 2030–2035, vilket innebär att anskaffningsprocessen för dessa behöver inledas senast 2025.

### 13.2.3 Amfibieförband

Amfibieförbanden bekämpar mål kustnära, i farledsförträngningar eller i anslutning till hamnar. Det är områden där insatser med ubåtar och sjömålsrobotar är svåra att genomföra. Relevanta vapensystem är främst minor och lätta sjömålsrobotar. Forsvarsberedningen noterar att amfibieförbanden har behov av förbättringar bl.a. vad avser bekämpningssystem, luftvärn och förmåga till maskering. Amfibieförband inriktas mot sjöoperativ verksamhet och utövar kontroll över kustområden. Förbandet har förmågan att verka i och under vattenytan och på land i kustnära miljö. Amfibiebataljonen har god eldkraft och uthållighet med bl.a. robotsystem och granatkastare.

Forsvarsberedningen föreslår att amfibieförmågan bör stärkas och fokuseras mot sjöoperativ verksamhet. En utökad operativ förmåga krävs framförallt för att också kunna försvara Göteborg och

Västkusten. Amfibiesystemet föreslås därför utvecklas till två sjörörliga amfibiebataljoner. Detta bör ske genom att dagens amfibiebataljon omorganiseras och två något mindre amfibiebataljoner skapas, en på östkusten och en på västkusten. I samband med anskaffning av ett nytt buret luftvärnsrobotsystem tillförs också de två amfibiebataljonerna samma system.

Bevakningsbåtskompaniets uppgifter är bl.a. strid på och under ytan, sjötrafikkontroll och hamnsäkerhet. Förbandet verkar ihop med amfibiebataljonen och sjöstridskrafterna samt med hemvärnsförband med marina uppgifter och vid höjd beredskap även med Kustbevakningen. Bevakningsbåtskompaniet och amfibieförbanden bör ses som en helhet. I samband med organiseringen av två nya amfibiebataljoner bör bevakningsbåtskompaniets organisation därför ses över.

#### 13.2.4 Marinbasen

Marinbasens uppgift är att säkerställa det lednings-, underrättelse- och logistikstöd marinförbanden kräver, inklusive skydd av prioriterade grupperingsplatser och anläggningar. Dagens marina basbataljon och sjöinformationsbataljon är organiserade i en marinbasledning, ett sjöinformationskompani, ett marint basskyddskompani, ett ekipagekompani och ett marint logistikkompani, vilka hålls samman i en marinbas.

Den marina logistikens uppdrag är att logistikförsörja marina förband. Det marina logistikkompaniet verkar över tid från marinens örlogshamnar i Karlskrona och på Berga. Kompaniet kan även verka från tillfälliga bastjänstområden, dit marina förband blivit hänvisade för att få logistikstöd.

Försvarsberedningen anser att det marina logistikkonceptet bör utvecklas utgående från kraven vid ett väpnat angrepp och behoven av taktiskt logistikstöd i marinen. Försvarsberedningen föreslår en marin logistikorganisation med uppgift att ansvara för de taktiska logistikförbanden i marinens krigsorganisation liksom för den marina logistikdelen inom ramen för värdlandsstöd på främst västkusten. Beredningen konstaterar att logistikfunktionens utformning i marinen behöver analyseras mer i detalj av Försvarsmakten.

### 13.2.5 Merutnyttjande av resurser inom staten

Försvarsberedningen konstaterar att flera statliga myndigheter har resurser som kan utgöra ett väsentligt stöd till Försvarsmaktens verksamhet under höjd beredskap och ytterst i krig. Enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten ska personal och materiel ur Kustbevakningen under krig användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla även under höjd beredskap. När dessa bestämmelser tillämpas ingår chefen för Kustbevakningen, inklusive nödvändig personal, i Högkvarteret.

Försvarsberedningen understryker vikten av att det pågående arbetet med att planera, öva och vidta nödvändiga förberedelser för bestämmelsernas praktiska genomförande fortsätter att utvecklas konstruktivt mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Försvarsberedningen vill framhålla att planeringen inte enbart bör omfatta Kustbevakningens fartyg utan även myndighetens flygplan.

Även Sjöfartsverket har resurser som kan utgöra ett viktigt stöd till marinen under höjd beredskap och ytterst i krig. Det rör sig inte minst om statsisbrytarna. Försvarsberedningen föreslår att statsisbrytarna ska ges krigsuppgifter till stöd för marinen. De kan användas för sjöminläggning, viss underhållstjänst och basering av helikoptrar m.m. Vid upphandling av nya statliga marina plattformar ska Försvarsmakten involveras i utformningen av kravspecifikationen för att säkerställa möjligheter till militär användning i händelse av krig. Involverade myndigheter bör gemensamt komma överens om eventuell utformning utifrån rådande behov.



# 14 Flygvapnet

Flygvapnet ska, tillsammans med luftvärnet, ha förmåga att kontrollera luftrummet och skydda mot fiendligt flyg och fjärrstridsmedel, tillhandahålla rörlighet i form av transportflyg och helikoptrar, svara för underrättelseinhämtning med olika flygburna och markbaserade spanings- och underrättelseplattformar samt ha förmågan att genomföra attackuppgifter mot mål på havet eller marken. Den samlade luftförsvarsförmågan är prioriterad och en förutsättning för att flygvapnet och andra stridskrafter ska kunna verka.

Flygvapnet ska fortsatt utformas och dimensioneras för att möta väpnat angrepp. Samtliga delar av flygvapnet ska kunna sättas in samtidigt för att möta väpnat angrepp. Flygvapnets förmåga att i krig kunna verka mot en kvalificerad motståndare ska öka under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Samtidigt ska förmågan att hävda den territoriella integriteten vidmakthållas.

## 14.1 Samlade behov

Försvarsberedningen anser att det under kommande försvarsbeslutsperiod är viktigt att förstärka grundläggande förmågor för att öka tillgängligheten i stridsflygssystemet, säkerställa redundans i luftförsvarsförmågan samt åstadkomma en ökad systembalans i flygvapnet i sin helhet. Detta innefattar bl.a. åtgärder för att förbättra förmågan till ledning, skydd, spridning och verkan inom flygstridskrafterna. Genom en ökad redundans och bättre systembalans kan en ökad operativ effekt nås, inte minst i stridsflygdivisionerna.

Försvarsberedningen föreslår att sex stridsflygdivisioner vidmakthålls under försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

Försvarsberedningen anser att JAS 39 C/D bör vidmakthållas parallellt med att JAS 39 E förbandssätts och blir operativ. Detta innebär att JAS 39 C/D fortsatt kommer att utgöra kärnan i stridsflygssystemet under nästa försvarsbeslutsperiod.

Försvarsberedningen föreslår att förmågan till ledning förstärks genom införande av ytterligare en stridsledningsbataljon. Flygvapnets förmåga till ombasering och spridning bör förbättras genom utökning av basorganisationen. Respektive flygflottilj bör ha förmåga att underhålla en flottiljbas samt flera sidobaser. Baskompanier tillförs även helikopterskvadronerna.

Förmågan till underrättelseinhämtning och spaning stärks genom omsättning av spaningskaplar samt vidmakthållande av radarspanings- och ledningsflygplanet S100D/ASC 890. Anskaffning av nya sensorer för att omsätta dagens fasta sensorer samt ersättare till ASC 890 påbörjas under perioden. Sensorerna ingående i luftrumsövervakningen och i stridsledningssystemen integreras i flygvapnet.

För att säkerställa luftförsvarsförmågan är tillgången till kvalificerad ammunition och annan effektbestämmande materiel avgörande. För att uppnå förbättrad verkan inom stridsflygssystemet föreslår Försvarsberedningen anskaffning av fler jaktrobotar med tillhörande uppdragsutrustning och stärkande av telekrigsförmågan. Långräckviddig bekämpningsförmåga tillförs flygvapnet genom anskaffning av robotar för att bekämpa markmål på långa avstånd. Försvarsberedningens förslag innebär att flygvapnet tillhandahåller Försvarmaktens förmåga till långräckviddig bekämpning. Därutöver tillförs successivt från mitten av 2020-talet en ny tung robot med lång räckvidd. Den nya roboten har sjömåls- och viss markmålsförmåga.

Beredningen bedömer att dessa förändringar sammantaget bidrar till att öka Försvarmaktens krigsavhållande förmåga. Förändringarna ligger i linje med förslagen i Försvarmaktens Perspektivstudie samt de prioriteringar som lyftes fram i *Luftförsvarsutredningen 2040* (SOU 2014:88).



## 14.2 Krigsorganisationsutveckling

### 14.2.1 Stridsflygdivisionerna

Försvarsberedningen föreslår att sex stridsflygdivisioner vidmakthålls under perioden. Försvarsberedningen anser att JAS 39 C/D bör vidmakthållas parallellt med att JAS 39 E förbandssätts och blir fullt operativ. Detta innebär att JAS 39 C/D vidmakthålls för sex divisioner under perioden. I takt med införandet av 60 JAS 39 E ombeväpnas successivt tre till fyra stridsflygdivisioner. Två till tre stridsflygdivisioner föreslås vidmakthållas med JAS 39 C/D även bortom 2030.

Flera av Europas försvarsmakter omsätter sitt stridsflyg under 2020-talet. Sverige omsätter dessutom luftvärn under perioden 2020–2027. Med vidmakthållande av sex stridsflygdivisioner med JAS C/D under perioden 2021–2025 samt upp till 60 JAS 39 C/D i perioden efter 2025 skapas förutsättningar för en ombeväpning av tre-fyra divisioner till JAS 39 E utan att den sammantagna operativa förmågan minskar. Risken som är förknippad med en ombeväpning kan därmed minimeras. På detta sätt bibehålls en planerad förmåga för stridsflygsystemet inom ramen för sex divisioner. Genom att behålla ett större antal JAS 39 C/D får Försvarsmakten möjlighet att utnyttja JAS 39 D som avancerat skolflygplan.

Stridsflygdivisionernas förmåga till verkan bör stärkas genom anskaffning av ytterligare jaktrobotar med tillhörande uppdragsutrustning samt stärkande av telekrigsförmågan. Stridsflygdivisionerna tillförs även robotar för möjlighet att bekämpa markmål på långa avstånd. Därutöver tillförs successivt en ny tung robotmed sjömåls- och viss markmålsförmåga. Stridsflygets förmåga till underrättelseinhämtning vidmakthålls. Spaningskapslarna når sin tekniska livslängd tidigt under perioden och omsätts genom anskaffning av nya sensorer.

För att möjliggöra bl.a. ökad övningsverksamhet föreslås även flygtiden att utökas för stridsflygssystemet så att flygförarna i stridsflygdivisionerna ges tillräckligt med flygtid för att upprätthålla sin kompetens.

## 14.2.2 Stridsledning och luftbevakning

För att kunna upprätthålla den territoriella integriteten och försvara svenskt luftrum krävs kontinuerlig övervakning av luftrummet samt förmåga att stridsleda och samordna flygstridskrafterna.

Försvarsberedningen anser att förmågan till stridsledning och luftbevakning idag är alltför begränsad och att nödvändig redundans saknas, särskilt vid höjd beredskap och i krig. Försvarsmakten föreslår i *Perspektivstudien* (2018) ytterligare en stridsledningsbataljon. Beredningen ställer sig bakom denna bedömning och föreslår att dagens stridslednings- och luftbevakningsbataljon omorganiseras till två bataljoner och tillförs vissa förstärkningar. Med två stridsledningsbataljoner skulle effektiviteten och redundansen i stridsledningsförmågan förbättras.

Sensorer är centrala för förvarning, flyglarmning, stridsledning, luftbevakning och havsövervakning. De fasta sensorerna är i behov av successiv omsättning. Sensorerna består i huvudsak av radarsystem med dithörande ledningssystem. Försvarsberedningen föreslår att anskaffning av nya sensorer för att omsätta dagens fasta sensorer samt ersättare till den luftburna stridslednings- och luftbevakningsplattformen S102D/ASC 890 påbörjas under perioden 2021–2025.

## 14.2.3 Basorganisation

En ändamålsenlig basorganisation är en förutsättning för att flygvapnet ska kunna lösa sina uppgifter. Spridning inom och mellan militära flygbaser samt civila flygfält bidrar till ökat skydd och stärker förutsättningarna för överlevnad vid ett väpnat angrepp. En fungerande basorganisation är också viktig för att kunna ta emot internationellt stöd. Även om åtgärder har vidtagits för att förbättra basorganisationen och förmågan till spridning under nuvarande försvarsbeslutsperiod anser Försvarsberedningen att dagens basorganisation är alltför begränsad för att säkerställa nödvändigt skydd.

Flygflottiljerna ansvarar för basorganisationen. Basorganisationens uppgift är bl.a. att tillhandahålla klargöring, fältmässiga reparationer, underhåll och skydd, med bl.a. flygbasjägare, samt vilseledning med bl.a. skenmål. I likhet med

Försvarsmaktens perspektivstudie (2018) föreslår Försvarsberedningen en utökning av basorganisationen. Respektive flygflottilj bör organisera upp till två flygbasbataljoner med förmåga att tillsammans upprätthålla en ordinarie flottiljbas samt flera sidobaser.

Merparten av den personal som är verksam i flygverksamheten bör vara kontinuerligt tjänstgörande och huvuddelen av flygvapnets förband bör vara stående. Försvarsberedningen anser emellertid att stora delar av basorganisationen kan bestå av militärt utbildad personal som är krigsplacerad i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt.

Flygflottiljerna ansvarar för grundutbildningen av flygbasbataljonerna. Försvarsberedningens förslag uppskattas innebära en grundutbildning av upp till 100–150 värnpliktiga per flottilj och år. Tillgången till personal som har rätt kompetens är idag begränsad och uppbyggnaden av förmågan måste ges prioritet.

Försvarsberedningen bedömer att utökningen av basorganisationen kommer att kräva anskaffning av ny materiel, t.ex. mängdmateriel, tankningsfordon, sjukvårdsresurser samt materiel för underhåll och reparationer. Möjligheten att ta ut civila fordon med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov ska så långt som möjligt nyttjas för att omhänderta basorganisationens behov av standardfordon.

Utökningen av basorganisationen kräver också en logistikorganisation inom flygvapnet som understödjer detta. Försvarsberedningen föreslår därför etableringen av en taktisk logistikorganisation för flygvapnets behov.

#### 14.2.4 Helikopterförband

Helikopterförbanden kännetecknas av hög rörlighet och flexibilitet. Det gör dem till en värdefull resurs för att kunna genomföra trupptransporter, sjuktransporter, ubåtsjakt, ytmålsspaning, inhämtning m.m. Försvarsberedningen anser att helikopterflottiljen ska vidmakthållas. Helikopterflottiljen ska fortsatt organisera tre helikopterskvadroner där två skvadroner inriktas mot markoperativ förmåga och en skvadron inriktas mot sjöoperativ förmåga. De sjöoperativa helikoptrarna uppgraderas genom tillförande av ny länk

och lätt torped. Därutöver organiseras fortsatt en helikoptergrupp för att stödja specialförbanden. Till varje skvadron kopplas ett rörligt helikopterbaskompani för att möjliggöra spridning och ombasering. Kärnan i respektive helikopterbaskompani utgörs av den anställda personalen vid respektive fredsbas. Dessa kompletteras vid mobilisering med ytterligare delar bemannade med värnpliktig personal. Helikopterflottiljen bör årligen grundutbilda delar av ett helikopterbaskompani.

#### 14.2.5 Transport- och specialflygförband

Försvarsberedningen föreslår att transport- och specialflygdivisionen omstruktureras för att möta kravställningarna vid höjd beredskap och ytterst i krig. Divisionen bör delas upp i tre divisioner – en transportflygdivision, en specialflygdivision och en statsflygsdivision.

*Transportflygdivisionen* ansvarar för den taktiska transportflygförmågan. Taktisk transportflygförmåga är viktigt för att snabbt kunna transportera trupp, materiel och förnödenheter. Transportflygförmågan har betydelse för att möjliggöra aktivering och mobilisering samt för att kunna sprida flygstridskrafterna. Delar av transportflygdivisionen utgör också ett viktigt stöd till specialförbanden. Beslut har fattats om livstidsförlängning av de taktiska transportflygplanen av typen TP 84 vilket gör att de vidmakthålls till 2030. Beslut om omsättning av flygplanen bör fattas under försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

Sverige deltar tillsammans med Finland och tio Natoländer i det internationella strategiska flygtransportssamarbetet *Strategic Airlift Capability* (SAC). Genom samarbetet är Sverige delägare till tre C-17 flygplan som används för strategiska transporter, t.ex. till och från områden där Sverige deltar i internationella insatser samt nationella och internationella övningar. Försvarsberedningen bedömer att Sverige kommer att ha begränsade möjligheter att nyttja flygtimmar inom SAC för det nationella försvarets behov vid ett krig på svenskt territorium eller i vårt närområde. Att vidmakthålla en nationell taktisk transportflygförmåga är därmed viktigt.

Möjligheterna att ta ut civila flygplan med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov bör

även nyttjas för att säkerställa tillgång till transportflygförmåga vid höjd beredskap. Detta förutsätter att planering påbörjas.

*Specialflygdivisionen* ansvarar för bl.a. luftburen radarspaning och signalspaning. Förutsättningarna att möta väpnat angrepp och hävda den svenska territoriella integriteten gynnas av tidig förvarning. Detta kräver i sin tur ett gott underrättelseläge. Flygburna underrättelse- och spaningsplattformar är viktiga för att kunna upptäcka flygplan, fartyg eller andra mål på stora avstånd. Radarspanings- och ledningsflygplanet av typ S100D/ASC 890 utgör i detta avseende en viktig komponent. Nuvarande förmåga vidmakthålls under kommande försvarsbeslutsperiod 2021–2025, för att omsättas efter 2025. Omsättningsbeslut behöver därmed fattas tidigt under nästa försvarsbeslutsperiod.

Försvarsberedningen föreslår vidare att förmågan till flygburen signalspaning bör bibehållas under nästa försvarsbeslutsperiod genom vidmakthållande av S102B. Beslut om omsättning kan fattas efter 2025.

*Statsflygdivisionen* ansvarar för personaltransport. Försvarsberedningen föreslår vidmakthållande av nuvarande förmåga under nästa försvarsbeslutsperiod.

### 14.3 Flygutbildning

För Försvarsmaktens grundläggande flyg- respektive flygtaktiska utbildning används idag skolflygplanet SK60. Flygsystemet har funnits i Försvarsmakten sedan 1960-talet och behöver ersättas.

Försvarsmakten har föreslagit att SK60 ersätts av två olika flygsystem, ett modernt propeller-/turbopropflygplan för att genomföra grundläggande flygutbildning för samtliga flygförare och grundläggande taktisk utbildning av flygförare för transport- och specialflyg, samt ett avancerat flygsystem för den taktiska och avancerade stridsflygutbildningen.

Försvarsberedningen bejakar detta förslag och föreslår anskaffning av ett nytt propeller-/turbopropflygplan för den grundläggande flygutbildningen tidigt under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Beredningen anser att det är angeläget att beslut i denna riktning fattas redan innan 2021. Detta

skulle möjliggöra att utbildning påbörjas på det nya flygplanet tidigt under perioden 2021–2025.

När det gäller den taktiska och avancerade stridsflygutbildningen anser Försvarsberedningen att JAS 39 D bör nyttjas som avancerat skolflygsystem. Med Försvarsberedningens förslag om vidmakthållande av upp till 60 JAS 39 C/D finns förutsättningar att nyttja 10–15 JAS 39 D som avancerade skolflygplan. Försvarsberedningen anser också att det bör övervägas om dessa bör utgöra en taktisk skolflygdivision vilken också kan ges krigsuppgifter. Det kan vidare övervägas att basera den taktiska skolflygdivisionen i Uppsala. Försvarsberedningen anser att även övriga flygplan som används i flygutbildningssystemet ska krigsplaceras i flygvapnets krigsorganisation bl.a. som sambandsflyg för transporter av personal och viss materiel mellan krigsbaser.

Till följd av ett stort antal förväntade pensionsavgångar under kommande år är personalförsörjningen av flygförare, särskilt till stridsflygssystemet, ett stort problem för Försvarmakten. Dagens konstaterade underskott på flygförare förväntas öka då utflödet är större än inflödet. Att minska det ökande underskottet på kort sikt är idag svårt då utbildningstiden för en krigsplaceringsbar flygförare till stridsflygssystemet är lång. En rad åtgärder behöver övervägas för att säkerställa ett tillräckligt antal flygförare, t.ex. riktad rekrytering och återanställning samt de möjligheter utökade grundutbildningsvolymerna ger.

#### **14.4 Utveckling av den framtida stridsflygförmågan**

Försvarsberedningen konstaterar att arbete har påbörjats avseende den framtida stridsflygförmågan och nästa generations stridsflyg. Försvarsberedningen anser att vidmakthållande och vidareutveckling av stridsflygförmågan ska utgå från operativa behov samt från en ambitionsnivå som är långsiktigt möjlig att finansiera. Beredningen anser därmed att bilaterala eller multilaterala försvarsindustriella samarbeten bör undersökas. Försvarsberedningen konstaterar härvidlag att ett möjligt samarbete med Storbritannien diskuteras.

Inledande förberedelser och utvecklingssteg bör påbörjas under perioden 2021–2025 för att skapa förutsättningar och

handlingsfrihet att mot slutet av 2030-talet ersätta kvarvarande JAS 39 C. Åtgärderna kan bl.a. omfatta studier, gemensam teknologiutveckling samt demonstratorverksamhet, i syfte att säkra tillgången till kritisk materiel och teknologi för kommande stridsflygssystem.

Försvarsberedningen noterar att arbetet gällande den framtida stridsflygförmågan påbörjas innan JAS 39 E har levererats till Försvarsmakten.





# 15 Hemvärnet

Med sin numerär, geografiska spridning, höga beredskap och lokala förankring är hemvärnet av central betydelse för försvaret av det svenska territoriet. De har även viktiga uppgifter vid hanteringen av fredstida kriser. Frivilligengagemanget är viktigt för förankringen av försvaret bland befolkningen. Hemvärnet liksom de frivilliga försvarsorganisationerna har därför ett ändamål som går utöver den direkta förmåga de levererar till totalförsvaret. Försvarsberedningen anser att hemvärnsförbanden inte bara ska kunna skydda, bevaka utan också kunna försvara och förstöra objekt eller anläggningar. Det innebär en ambitionshöjning för hemvärnet.

Hemvärnsförbanden har en central roll i att skydda mobilisering av övriga krigsförband samt för skyddet och försvaret av viktiga områden och anläggningar. De skapar därmed förutsättningar för att övriga Försvarsmakten ska kunna verka. Hemvärnsförbanden leds normalt av chefen för militärregionen. Hemvärnsförbanden får en allt viktigare roll inom ramen för uppgifter kopplade till s.k. värdlandsstöd. För att lösa sina uppgifter måste hemvärnsförbanden förstärkas och hemvärnets långsiktiga personalförsörjning säkerställas.

## 15.1 Samlade behov och krigsorganisationsutveckling

Försvarsberedningen föreslår att hemvärnets krigsorganisation även fortsättningsvis ska omfatta 40 bataljoner. En utökning av hemvärnets numerär ska stärka den befintliga organisationen. Vissa hemvärnsbataljoner ska vara en rörlig resurs, med bl.a. fältarbetsförmåga, förstärkt logistik samt större eldkraft i form av granatkastare. I samband med anskaffningen av ett buret robotluftvärnssystem kan det på sikt också tillföras hemvärnet.

I försvarsbeslutsperioden 2021–2025 ska materietillförsel, bemanning, träning och utbildning prioriteras för hemvärnsförbanden. Med ökade krav på hemvärnsförbanden måste också ytterligare materiel t.ex. fordon och båtar, sensorer, sambands- och mörkerutrustning, fältarbetsmateriel, moderna burna pansarvärnsvapen och personlig utrustning samt ytterligare granatkastare tillföras. Beredningen betonar att materielanskaffningen till hemvärnet bör samordnas och beaktas i övrig materielanskaffning till framförallt armén. Det kan ske genom att t.ex. samma grundfordon anskaffas till hemvärnet som till fältförbanden men med en kravspecifikation anpassad för hemvärnets behov. Sammantaget föreslår Försvarsberedningen en omfattande materiell förnyelse av hemvärnet.

Med denna organisation och med ett reformerat personalförsörjningssystem anser Försvarsberedningen att det är angeläget att antalet hemvärnssoldater ökar. Målsättningen i ett första steg bör vara en krigsorganisation om minst 25 000 hemvärnssoldater. Beredningen understryker att det frivilliga engagemanget i hemvärnet inte ska begränsas.

## 15.2 Bemanningen av hemvärnsförbanden

Rekryteringen till hemvärnet är av stor betydelse för den sammantagna försvarsförmågan. Att hemvärnet kan rekrytera välutbildad personal är avgörande för att hemvärnsförbanden ska kunna lösa sina uppgifter. Försvarsberedningen anser att frivilligt engagemang fortsatt ska utgöra grunden för hemvärnet och hemvärnsförbanden även fortsatt ska bemannas med personal som har hemvärnsavtal samt avtalspersonal från de frivilliga försvarsorganisationerna.

Försvarsberedningen bedömer, i likhet med utredningen *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63), att dagens rekrytering till hemvärnet inte medger en långsiktigt hållbar personalförsörjning till hemvärnsförbanden. Hemvärnet försöks fortfarande till stor del ur arvet av tidigare värnpliktsutbildade totalförsvarspiktiga. Den fyra till sju månader långa frivilliga grundutbildning som infördes 2016 har inte varit tillräcklig för att fylla rekryteringsbehoven. Avkastningen från

tidigare värnpliktsutbildade avtar nu stadigt. Beredningen konstaterar att om inte åtgärder vidtas kommer antalet personer i hemvärnet troligtvis att minska de kommande åren.

Med utökade grundutbildningsvolymerna för den av beredningen föreslagna krigsorganisationen utökas basen för rekrytering av personal till hemvärnet. Försvarsberedningen anser att totalförsvarspliktiga som inte längre har en krigsplacering i annat krigsförband och som överförs till personalreserven ska uppmanas att söka till hemvärnsförbanden. Detta ska normalt ske när den värnpliktige är ca 30 år gammal. Totalförsvarspliktiga kommer också att tas ut till grundutbildning från hela landet vilket förbättrar möjligheten att lokalt kunna rekrytera denna kategori till hemvärnet.

Försvarsberedningen konstaterar att med uttagning av totalförsvarspliktiga lokalt och med lokal grundutbildning av territoriella förband kan rekryteringen till hemvärnet underlättas. Detta bedöms viktigt för att förbättra personalförsörjningen av hemvärnet. Beredningen vill i sammanhanget betona vikten av att även totalförsvarspliktiga som genomför grundutbildning mot territoriella förband ges en adekvat utbildning. Utbildningen ska medge att de territoriella förbanden hinner samövas och möjliggöra för den enskilde att krigsplaceras eller att söka anställning som soldat eller till officersutbildningen. Därför förordar Försvarsberedningen en grundutbildning om minst nio månader för de territoriella förbanden. Beredningens förslag rörande grundutbildning av territoriella förband ska därmed ersätta dagens direktutbildning till hemvärnet.

Försvarsberedningen betonar att lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ger Försvarsmakten möjlighet att överföra totalförsvarspliktig personal som genomfört grundutbildning med värnplikt till hemvärnet. För det krävs att det av myndigheten bedöms att en överföring till hemvärnet är väsentligt bättre från totalförsvarets (och den samlade krigsorganisationens) synpunkt och att den enskilde anmält intresse att frivilligt engagera sig i hemvärnet. Skulle den enskilde sedan säga upp sitt hemvärnsavtal krigsplaceras han eller hon åter i det fältförband till vilket grundutbildningen genomfördes eller i ett annat fältförband.

En hemvärnssoldat som inte är krigsplacerad i hemvärnet benämns extra hemvärnssoldat. Beredningen anser att individer som genomfört grundutbildning med värnplikt ska ges möjlighet att

frivilligt engagera sig i hemvärnet som extra hemvärnssoldat. Extra hemvärnssoldat disponeras av hemvärnet endast när de inte tas i anspråk för andra uppgifter inom totalförsvaret med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Sammantaget ger detta möjligheter att rekrytera personal till hemvärnet även bland de som fullgjort grundutbildning och fortfarande har en krigsplacering i andra krigsförband.

Försvarsmakten har i *Perspektivstudien* (2018) föreslagit ett relativt omfattande överföringssystem. Så kallade överföringsförband grundutbildas inte, utan personal överförs och krigsplaceras i dessa när de lämnar de krigsförband till vilka de grundutbildats. Med ett stort nyttjande av överföring bedömer beredningen att rekryteringsunderlaget till hemvärnet skulle minska. Försvarsberedningen anser vidare att ett generellt ianspråktagande av totalförsvarspliktiga för krigsplacering i krigsorganisationen i upp till 20 år efter genomförd grundutbildning riskerar att urholka legitimiteten i pliktssystemet.

Befälskategorin i hemvärnsförbanden behöver stärkas för att klara de utökade uppgifter för hemvärnet som beredningen föreslår. Därför bör grundutbildningen till de territoriella förbanden också inkludera en längre utbildning för att medge befälsutbildning av totalförsvarspliktiga. Riktad rekrytering till hemvärnet mot befälsutbildade totalförsvarspliktiga och reservofficerare som tillhör personalreserven ska vidare ske. Försvarsberedningen konstaterar att det av hemvärnsförordningen (1997:146) framgår att hemvärnets personal även kan bestå av anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet.

### 15.3 Hemvärnet i den fredstida krisberedskapen

Försvarsberedningen vill understryka den betydelse hemvärnet har i den fredstida krisberedskapen. Hemvärnet har visat att dess personal är en mycket viktig resurs vid fredstida kriser. Det frivilliga engagemanget har varit stort från hemvärnssoldaternas och andra frivilligas sida. Hemvärnets möjlighet att stödja vid fredstida kriser behöver dock stärkas ytterligare.

Beredningen redogör i delrapporten *Motståndskraft* för sin syn på frivilligheten i totalförsvaret. Försvarsberedningen föreslog 2014 att

hemvärnsförbanden redan i fredstid, efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten, snabbt skulle kunna lösa uppgifter inklusive stöd till samhället vid fredstida kriser. Inte minst de stora skogsbränderna 2014 och 2018 har visat på behovet av att i ansträngda lägen kunna öka möjligheten för hemvärnet att stödja.

Idag utgår stödet till samhället vid kriser i fredstid, vad avser hemvärnsförband, från individens frivilliga åtagande i varje enskilt fall. Vid större kriser kan detta frivilliga engagemang behöva kompletteras med att hela hemvärnsförband kan ianspråkta. Det skapar möjlighet till större numerär samtidigt som hemvärnet kan verka i den ordinarie, övade, organisationen och inte i en tillfällig organisation.

Att under vissa omständigheter i fredstid kunna disponera hela hemvärnsförband och inte bara de individer som har möjlighet att inställa sig skulle också avsevärt förbättra möjligheterna att bidra till att stödja vid hantering av gråzonsproblematik. Försvarsberedningen erinrar i detta sammanhang om de möjligheter Hemvärnsförordningen (1997:146) ger avseende användandet av hemvärnet om det krävs för bl.a. landets säkerhet.



## 16 Specialförbanden

Specialförbanden består av stående krigsförband med mycket hög beredskap för att kunna genomföra operationer i Sverige, i närområdet eller utanför närområdet. Specialförbanden är utformade för att utföra specialoperationer, t.ex. underrättelse-, sabotage eller fritagningsoperationer. Specialoperationer utförs antingen som autonoma operationer eller som en del i en gemensam operation tillsammans med andra stridskrafter. Specialförbanden leds med särskilda ledningsförhållanden som möjliggör snabbt beslutsfattande på militärstrategisk och operativ nivå. Specialförbanden har en egen taktisk ledning och kan planera och leda operationer i fred, kris och krig.

Specialförbanden tillför handlingsalternativ för den strategiska och operativa ledningsnivån som ligger utanför de reguljära förbandens förmågor. Specialförbanden utgör därmed ett komplement till andra förmågor i Försvarmakten. Vid ett väpnat angrepp kan specialförbandens förmågor användas för att genomföra inhämtning mot, eller påverka, en motståndares mer välskyddade mål och därigenom tvinga en motståndare till en högre grad av defensiva åtgärder och lägre operationstempo samt öka effekten av Försvarmaktens samlade bekämpningsförmåga.

Vid s.k. gråzonsproblematik kan specialförbanden användas för att upptäcka och begränsa en angripares åtgärder, inklusive ombud som nyttjar terrorismetoder. Med stöd av lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning kan bl.a. specialförbanden stödja Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

I internationella militära insatser kan specialförbanden t.ex. bidra till stöd- och kapacitetsbyggnadsinsatser. Specialförbanden kan även undsätta isolerad personal eller frita personal som frihetsberövats.

Specialförbanden skapades i början på 1990-talet och med tiden har stridskraften blivit en större och mer integrerad del av

Försvarsmaktens samlade operativa förmåga. Stridskraften har formats under en tid som präglats av avspänning i närområdet och där fokus har legat på internationella operationer samt hot från irreguljära aktörer. Detta har påverkat utformningen av specialförbanden. Sedan 2014 har ett tydligare fokus lagts på specialoperationer mot en kvalificerad motståndare samt en anpassning av specialförbandens förmågor utifrån krigets krav.

Försvarsberedningen föreslår att specialförbandsförmågan fortsatt utvecklas under försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Dimensioneringen mot nationellt försvar fullföljs samtidigt som förmågan att genomföra insatser internationellt och förmågan att stödja nationell krishantering bibehålls. För att specialförbanden och specialoperationer fortsatt ska kunna tillföra handlingsalternativ inom dessa tre områden krävs att nödvändiga förmågor upprätthålls inom samtliga områden.

Förmågan att genomföra specialoperationer i krig i enlighet med de uthållighetskrav som Försvarsberedningen föreslår medför att specialförbanden behöver förstärkas, framförallt inom stödfunktioner, t.ex. ledning och logistik. En understödande verkansdel behöver också utvecklas, i form av en jägarbataljon i armén. Med utökad användning av grundutbildning med värnplikt förbättras förutsättningarna att rekrytera till specialförbanden.

Förmågan till strategisk och operativ rörlighet med i stridskraften ingående enheter är fortsatt viktig för att bibehålla handlingsfriheten med specialförbanden såväl nationellt som internationellt. Dessa resurser måste också fortsatt utvecklas för att kunna möta en kvalificerad motståndare.

Specialförbanden omgärdas av en hög sekretessnivå. Försvarsberedningen betonar vikten av att det finns förutsättningar för demokratisk insyn och kontroll.



# 17 Grundorganisationen

Försvarsmaktens grundorganisation utgörs av de organisationsenheter, skolor och centra som i fredstid producerar bl.a. krigsförband. Merparten av Försvarsmaktens grundorganisation, dvs. organisationsenheterna och deras lokalisering, är beslutad av riksdagen. Grundorganisationen framgår av bilagan till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Försvarsberedningen konstaterar att de förslag som lämnas i denna rapport får konsekvenser för Försvarsmaktens grundorganisation. En förstärkt krigsorganisation som ska organiseras och fyllas upp så snart som möjligt ställer stora krav på grundorganisationen och dess produktionsförmåga.

## 17.1 Arméns grundorganisation

Arméns grundorganisation består idag i huvudsak av grundorganisationsenheterna Arméstaben, Livgardet, Norrbottens regemente (I19), Livregementets husarer (K3), Skaraborgs regemente (P4), Södra skånska regementet (P7), Gotlands regemente (P18), Artilleriregementet (A9), Luftvärnsregementet (Lv6), Göta ingenjörregemente (Ing2), Trängregementet samt Markstridsskolan. Dessa ansvarar för krigsförband och är själva s.k. depåförband i krigsorganisationen. En utökad krigsorganisation kommer att kräva utökade grundutbildningsvolymmer. Detta innebär att kraven på utbildningskapacitet kommer att öka vid alla arméns grundorganisationsenheter. Det medför också att vissa justeringar i dagens grundorganisation är nödvändig.

Försvarsberedningen bedömer att föreslagen organisation för armén generellt kräver att varje grundorganisationsenhet (normalt

ett regemente) i armén kommer att grundutbilda motsvarande minst en halv bataljon för fältförbanden årligen. Vid specialtruppslagsregementena (artilleri, ingenjör, träng, luftvärn och ledning) kommer grundutbildningsbehovet att vara större. Därtill ska värnpliktiga grundutbildas till de territoriella förbanden. Förslaget innebär en sammantagen utbildningsvolym som avsevärt överstiger dagens volymer. Med en förlängning av grundutbildningstiden för vissa värnpliktskategorier och behovet av repetitionsövningar ökar också behoven av utbildningskapacitet vid regementena.

De två norrlandsjägarbataljonerna beredningen föreslår kommer att grundutbildas i Arvidsjaur. Med ett utökat utbildningsansvar, men också av praktiska skäl, föreslår därför Förvarsberedningen att Norrlands dragonregemente (K4) i Arvidsjaur återinrättas som en egen grundorganisationsenhet.

För att säkerställa vinterförmåga anser beredningen vidare att vissa ingenjör-, lednings- och underhållsförband ska grundutbildas i Norrland. Med de förstärkningar av förbanden på Gotland som beredningen föreslår ökar behovet av grundutbildning vid Gotlands regemente (P18). Det medför att regementet och dess utbildningskapacitet behöver utökas för att täcka utbildningsbehoven för Gotlandsgruppen inklusive territoriella förband. Med en utökning av antalet artilleriförband i enlighet med vad beredningen föreslår krävs en utökning av utbildningskapaciteten. Samtidigt kan beredningen konstatera att det finns behov av att möjliggöra effektiv samövning med artilleriförband och andra förband även i södra delen av Sverige. Sammantaget innebär det att beredningen föreslår utbildning av vissa artilleriförband i södra delen av landet. Denna utbildning ska nyttja befintlig infrastruktur och skjutfält i Kristinehamn och Karlskoga vilka är lämpliga för artilleriutbildning. Artilleriförband i denna del av landet är också fördelaktigt ur beredskapssynpunkt.

Förvarsberedningen föreslår att krigsorganisationen tillförs totalt fyra regionalt utbildade territoriella skyttebataljoner utöver den skyttebataljon som föreslås på Gotland. Av geografiska-, beredskaps- och utbildningsskäl bedömer beredningen att två nya grundorganisationsenheter behöver etableras i form av två mindre regementen. Förvarsberedningen konstaterar att bl.a. Falun, Härnösand, Sollefteå och Östersund har visat intresse för etablering

av försvarsmaktsverksamhet. Regimenterna bör ha en utbildningskapacitet om ca 200–250 inryckande värnpliktiga årligen. De värnpliktiga bör i största utsträckning uttas regionalt för att bl.a. säkerställa hög beredskap vid krigsförbanden. Efter politiska beslut om bl.a. ytterligare investeringar och resurstillskott bör regimenterna kunna utöka utbildningsvolymen för att motsvara behovet av skytteförband för upp till en brigad. Beslut om lokalisering av de två regimenterna fattas av riksdagen.

## 17.2 Marinens grundorganisation

Marinens grundorganisation består idag av organisationsenheterna Marinstaben, Amfibieregementet (Amf1), Första ubåtsflottiljen, Tredje sjöstridsflottiljen, Fjärde sjöstridsflottiljen, Marinbasen och Sjöstridsskolan. Försvarsberedningen föreslår att organisationsenheten Amf1 omorganiseras och att delar omlokaliseras till Göteborg för att återupprätta ett regemente på västkusten. Åtgärden skapar förutsättningar för att sätta upp en amfibiebataljon även på västkusten. Vidare föreslår Försvarsberedningen att en organisation för marinens taktiska logistik etableras. Lokaliseringen av denna logistikorganisation bör övervägas bl.a. utgående från ett värdlandsstödsperspektiv.

## 17.3 Flygvapnets grundorganisation

Flygvapnets grundorganisation består idag av organisationsenheterna Flygstaben, Skaraborgs flygflottilj (F7), Blekinge flygflottilj (F17), Norrbottens flygflottilj (F21), Helikopterflottiljen samt Luftstridsskolan. Försvarsberedningen föreslår att organisationsenheten Luftstridsskolan i Uppsala omorganiseras till Upplands flygflottilj (F16). Åtgärden skapar förutsättningar för en mer redundant basorganisation samt potentiell tillväxt inom flygvapnet på längre sikt om beslut skulle fattas därom. Uppsala har idag ett fullt utbyggt flottiljfält med stora delar av nödvändig infrastruktur på plats. Beredningen bedömer därför att Uppsala har förutsättningar för att på sikt kunna utvecklas till en flygflottilj med permanent basering av stridsflyg. En organisation för flygvapnets logistik bör också etableras.

Lokaliseringen av denna logistikorganisation bör övervägas bl.a. utgående från ett världlandsstödsperspektiv.

#### **17.4 Långa ledtider vid förändringar i grundorganisationen**

Försvarsmaktens förmåga att producera och vidmakthålla krigsförband är beroende av ändamålsenlig infrastruktur i form av bl.a. regementen, flygbaser, hamnar samt skjut- och övningsfält. Infrastrukturen utgör en strategisk resurs. Att etablera ny militär infrastruktur eller att utöka militär verksamhet tar lång tid, bl.a. på grund av utdragna upphandlings-, lov- och tillståndprocesser. Erfarenheten från arbetet med att etablera Gotlands regemente vittnar om detta.

Processen för att få tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet, s.k. miljötillstånd, illustrerar de långa ledtiderna. För att Försvarsmakten ska kunna bedriva verksamhet vid skjut- och övningsfälten samt flygflottiljerna krävs miljötillstånd. Ansökan görs till länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som efter utredning meddelar beslut om tillstånd. Besluten överklagas i princip alltid, dels av exempelvis närboende som önskar begränsa verksamheten och dels av Försvarsmakten som i många fall anser att tillstånden innebär alltför stora verksamhetsinskränkningar. Vid överklagan överlämnas ärendet till mark- och miljödomstolen som efter prövning överlämnar ärendet med eget yttrande till regeringen. Samtliga miljötillståndsfrågor som berör totalförsvarets verksamhet avgörs i sista insats av regeringen och inte av en domstol.

Processen från ansökan till slutligt tillstånd tar i regel flera år. Som exempel kan nämnas skjutfältet Tåme i Västerbotten för vilket tillståndsprövningen tog sammanlagt 17 år. En eventuell utökning av verksamheten vid skjut- och övningsfälten eller de militära flygbaserna kräver således mycket god framförhållning. En politisk inriktning om en utökad verksamhet kan därmed ta betydande tid att omsätta i praktiken. Försvarsberedningen betonar vikten av att prövningsprocessen hanteras mer skyndsamt.

Försvarsmakten omfattas av tydliga krav på miljöhänsyn i sitt fredstida arbete. Det framgår inte minst av Försvarsmaktens instruktion. Myndigheten bidrar till genomförandet av de nationella

miljökvalitetsmålen och har för ändamålet satt upp fem egna miljömål som avser effektiv energiförbrukning, minskad andel osorterat avfall, miljöhänsyn vid övningar och insatser, hållbar konsumtion och minskad förorening av mark. Myndigheten har antagit en egen miljöpolicy respektive miljöhandbok och på Högkvarteret finns en särskild miljöenhet. Försvarmakten omfattas även av förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete vilken bl.a. innebär att myndigheten ska ta fram aktuella myndighetsmål för arbetet med klimatanpassning samt systematiskt arbeta med uppföljning och redovisning. Miljöpolicy, miljömål och uppföljningen är integrerade i den övergripande styrningen för Försvarmakten. Förvarsberedningen ser positivt på det miljöarbete som pågår och understryker vikten av att det fortgår.

Försvarmakten och dess stödmyndigheter har vid etablering av ny infrastruktur eller eventuell utökning av verksamhet att förhålla sig till existerande regelverk, t.ex. plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om offentlig upphandling. I prövningsprocessen vägs olika samhällsintressen mot varandra och mot enskilda intressen.

Förvarsberedningen konstaterar att merparten av Försvarmaktens infrastruktur är utpekad som riksintressen för totalförsvarets militära del. Riksintressen regleras i 3 kap. miljöbalken (1998:808). Riksintressen är ett sätt för staten att påverka och bevaka intressen av särskild nationell betydelse inom samhällsplaneringen. Ett riksintresse är ett mark- eller vattenområde som bedöms att ha en nationell betydelse för vissa samhällsintressen, t.ex. för transport, kulturmiljö eller totalförsvaret. Det utpekade riksintresset ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det värde som konstituerar riksintresset. Riksintressen för totalförsvaret har en särställning i miljöbalken och vid flera oförenliga intressen ska totalförvarsintresset ges företräde framför andra riksintressen. Beredningen anser dock att totalförvarsintresset många gånger inte ges tillräcklig tyngd i prövningsprocessen.

I delrapporten *Motståndskraft* framför Förvarsberedningen att totalförsvarets krav i ökad utsträckning måste beaktas i samhällsplaneringen, t.ex. i översiktsplanen. För att åstadkomma detta anser beredningen att Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt länsstyrelserna måste tydliggöra vilka krav som bör omhändertas ur totalförvarssynpunkt

i planeringen av mark- och vattenområden. För att ge långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner och andra aktörer samt för att undvika att planeringsprocessen förhindras eller försvåras är det viktigt att dessa aspekter omhändertas så tidigt som möjligt.

Försvarsberedningen konstaterar att den pågående utredningen *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (dir. 2017:31) för närvarande analyserar huruvida nuvarande författning ger ett tillräckligt stöd för att skydda totalförsvarsverksamhet, däribland infrastruktur, från yttre hot. Utredningen ska bl.a. analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom samt bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation.

Försvarsberedningen understryker att försvaret av Sverige är en kärnuppgift för staten. Försvarsberedningens förslag innebär att det för första gången på årtionden kommer att ske en tillväxt av försvaret. Försvarsberedningen anser därmed att staten, framförallt riksdagen och regeringen men även berörda myndigheter, tydligare bör förmedla hur staten ser på försvarsfrågan och vikten av att möjliggöra en tillväxt. Försvarsberedningen framhåller vidare att Försvarsmakten, i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen, måste ha en planering och en beredskap för att kunna åstadkomma en forcerad produktionstakt.

## 18 Personalförsörjning

Förutsättningarna att försörja Försvarmakten med personal har förändrats avsevärt under de senaste 20 åren. Värnplikten, som varit utgångspunkten för personalförsörjningen under hela 1900-talet, lades vilande 2010 till förmån för en personalförsörjning baserad helt på frivillig rekrytering och anställd personal. Under 2000-talet förändrades även officersförsörjningen genom akademiseringen av officersutbildningen och införandet av ett flerbefälssystem.

Mot bakgrund av det förändrade omvärldsläget och ett återtaget fokus på nationellt försvar beslutade regeringen i slutet av 2014 att återaktivera skyldigheten att fullgöra repetitionsutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I mars 2017 beslutade regeringen vidare att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt. Från och med 2018 genomförs återigen all grundutbildning med värnplikt utifrån lagen (1994:1809) och förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Försvarsberedningen anser att Försvarmaktens personalförsörjning ska vila på totalförsvarsplikt, anställning och avtal. För att säkerställa en krigsorganisation med tillräcklig volym behöver totalförsvarspliktens möjligheter tillvaratas i större omfattning än idag och fler behöver grundutbildas med värnplikt. Samtidigt är anställd personal, i form av yrkes- och reservofficerare samt kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, sjömän och soldater, en förutsättning för stående förband. Dessa förband kommer att vara viktiga för grundberedskapen i fred och i den samlade beredskapen för att kunna möta ett väpnat angrepp. Vidare är det frivilliga engagemanget centralt för den samlade försvarsförmågan. Frivilligengagemanget bidrar också till förankring i samhället och ger en möjlighet för olika grupper att engagera sig i försvaret.

En fungerande och stabil personalförsörjning är en förutsättning för att åstadkomma en krigsorganisation i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Under försvarsbeslutsperioden 2021–2025 föreslår Försvarsberedningen därför bl.a. utökade grundutbildningsvolymerna, en längre grundutbildning och ett system för förbandsomsättning inklusive repetitionsövningar. Dessa åtgärder syftar även till att skapa en stabil försörjning av anställd personal samt att säkerställa rekryteringen till hemvärnet.

## **18.1 Plikt, anställning och avtal – den fortsatta personalförsörjningens tre delar**

### **18.1.1 Totalförsvarsplikten**

Ett huvudskäl till återinförandet av grundutbildning med värnplikt var att metoderna för personalförsörjningen av såväl officerare som gruppbefäl, soldater och sjömän över tid inte hade tillgodosett Försvarsmaktens personalbehov. Mellan 2011–2017 uppnåddes inte Försvarsmaktens mål gällande utbildningsvolymerna under något år. Detta har resulterat i en ackumulerad brist på nyutbildad personal.

Försvarsberedningen bedömer att återinförandet av grundutbildning med värnplikt ger nya förutsättningar för Försvarsmakten att fylla upp krigsorganisationen samt att långsiktigt försörja organisationen med personal. Försvarsberedningen konstaterar att ett nationellt försvar med förmåga att försvara territoriet mot väpnat angrepp kräver en sådan personalvolym att det idag inte är möjligt att förlita sig på en personalförsörjning som enbart baseras på frivillig rekrytering och anställd personal. Totalförsvarsplikten måste därför användas i större omfattning än idag. Beredningen anser därför att Försvarsmakten till fullo bör tillvarata de möjligheter som totalförsvarsplikten ger för att förbandsvis utbilda och bemanna krigsförbanden.

Försvarsberedningen föreslår att fler personer årligen grundutbildas med värnplikt för att fylla de behov som finns i krigsorganisationen. Utökade grundutbildningsvolymerna krävs även för att långsiktigt kunna försörja Försvarsmakten med yrkes- och



reservofficerare, särskild nyckelpersonal samt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän. Beredningen bedömer att utökade grundutbildningsvolymerna kommer att kunna ge positiva effekter för rekryteringen till anställning i Försvarsmakten, eftersom fler unga män och kvinnor genom mönstringen och genomförd värnplikt får kontakt med Försvarsmakten, vilket i sin tur kan väcka intresse för fortsatt tjänstgöring. Att fler personer genomför grundutbildning med värnplikt bidrar även till den folkliga förankringen av försvaret.

Värnpliktsutbildad krigsplacerad personal koncentreras i huvudsak till de förband som inte är stående, dvs. mobiliseringsförbanden. Försvarsberedningen konstaterar att det finns förutsättningar att nyttja krigsorganisationen, inklusive mobiliseringsförbanden, redan i fredstid om det behövs för Sveriges försvarsberedskap, bl.a. genom att regeringen får föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring. Försvarsberedningen konstaterar vidare att värnpliktiga under grund- och repetitionsutbildning kan användas för beredskap och operationer i syfte att skapa tillgängliga förband i fredstid. Med ökade grundutbildningsvolymerna och förlängd grundutbildningstid anser Försvarsberedningen att denna möjlighet bör användas.

Lagen om totalförsvarsplikt ger viktiga förutsättningar att få tillgång till personal i totalförsvaret, ytterst genom att staten får tillämpa tvångsmedel. Den tjänstgöringsskyldighet som lagen innebär utgör en begränsning av den enskildes fri- och rättigheter. Pliktlagstiftningen måste således användas på ett sätt som är rättvist, legitimt och proportionellt. Detta är särskilt viktigt när endast en liten del av respektive åldersklass ianspråkats genom plikten. Försvarsberedningen anser därför att den totala tiden en totalförsvarspliktig ianspråkats i krigsorganisationen för repetitionsövningar, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring genom en krigsplacering enligt lagen om totalförsvarsplikt inte bör göras längre än vad som är nödvändigt.

Försvarsberedningen föreslår vidare att regeringen bör höja nivån på dagpenningen som tilldelas totalförsvarspliktiga vid repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring. Det är även viktigt att de totalförsvarspliktiga ges förutsättningar att utöva medinflytande enligt de bestämmelser som

finns i förordningen (1995:808) om medinflytande för totalförsvarspliktiga.

Försvarsberedningen betonar vidare att rätten att få vara vapenfri utgör en grundläggande del av pliktsystemet. En förutsättning för att kunna fullgöra vapenfri tjänst är att civilplikten aktiveras genom att regeringen beslutar att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra civilplikt, med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Behovet av att aktivera civilplikten betonas av Försvarsberedningen i delrapporten *Motståndskraft* i syfte att kunna bemanna delar av det civila försvaret om anställda och frivilliga inte fyller behovet.

### 18.1.2 Anställning

Anställd personal kommer även fortsättningsvis att krävas för att i första hand bemanna de stående förbanden samt yrkes- och reservofficersbefattningarna. Stående förband med anställd personal är viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid, bl.a. för att lösa uppgifter kopplade till hävdandet av den territoriella integriteten. De anställda gruppbefälen, soldaterna och sjömännen (tidvis och kontinuerligt tjänstgörande) ska därför bemanna de stående förbanden. Dessa förband omsätts därmed på individnivå.

Försvarsberedningen konstaterar att ett skäl till att ha anställd personal är att det ökar förutsättningarna att åstadkomma snabbt gripbara förband, såväl i fred som i krig. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att den tidvis tjänstgörande anställda personalen inte omfattas av motsvarande tjänstgöringsskyldighet i fredstid som de totalförsvarspliktiga som krigsplacerats i krigsorganisationen med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän är inte skyldiga att tjänstgöra om regeringen skulle fatta beslut om beredskapstjänstgöring. I syfte att åstadkomma förband som i sin helhet kan användas om regeringen fattar beslut om beredskapstjänstgöring anser Försvarsberedningen att detta förhållande bör ändras. I lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar regleras vilka uppgifter som ska framgå av anställningsavtalet för anställda gruppbefäl, soldater och sjömän.

Denna lag bör kompletteras med motsvarande skrivning som finns i Officersförordningen (2007:1268) vad gäller reservofficerarnas tjänstgöringsskyldighet vid beredskapstjänstgöring.

Försvarsberedningens förslag till utökad krigsorganisation innebär framförallt en utökning av mobiliseringsförband, snarare än stående förband. Försvarsberedningen anser därför att antalet kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän inte bör utökas i förhållande till dagens antal. Utökade grundutbildningsvolymerna kräver utbildningsbefäl, vilket motiverar att prioritera anställning av officerare istället för anställning av gruppbefäl, soldater och sjömän. Mot bakgrund av att värnpliktsutbildad totalförsvarspiktig personal i ökad utsträckning kommer att fylla befattningar i krigsorganisationen anser beredningen även att antalet befattningar som avses bemannas med tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän successivt bör minska jämfört med dagens planering. Beredningen anser därmed att behovet av att aktivt rekrytera tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän också nedgår.

Försvarsberedningen bedömer att utökade grundutbildningsvolymerna kommer att ge positiva effekter för rekryteringen till fortsatt anställning i Försvarsmakten. Det är likväl inte möjligt att enbart förlita sig på värnplikten för att tillgodose behovet av anställd personal. Incitament för att ta anställning i Försvarsmakten samt att kvarstanna i anställning är därmed fortsatt viktiga. Försvarsmakten måste därför fortsätta att vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats.

Försvarsberedningen ser ett ökat behov av civil anställd personal i den föreslagna krigsorganisationen. Det finns en mängd kompetenser på den civila arbetsmarknaden som Försvarsmakten har behov av. I vissa fall rör det sig om kritiska kompetenser som det militära systemet inte kan producera. I andra fall rör det sig om mängdkompetenser som inte behöver produceras av det militära utbildningssystemet. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör genomföra en fördjupad analys av vilka befattningar som behöver bemannas av militärt utbildad personal och vilka befattningar som kan rekryteras på den civila arbetsmarknaden. Analysen bör innefatta en regional aspekt. En ökad användning av civilt anställda kan bidra till att frigöra militär

personal, t.ex. officerare, så att dessa kan bemanna befattningar som kräver militär kompetens.

### **18.1.3 Avtal**

Frivillig personal som tjänstgör med hemvärnsavtal eller frivilligavtal kommer också fortsatt att vara en viktig del av personalförsörjningen, framförallt för att bemanna hemvärnet. Hemvärnet kommer även framöver att utgöra en stor del av krigsorganisationen och är därmed en viktig del av Sveriges försvarsförmåga. Hemvärnet har tidigare försörjts framförallt genom avkastning av tidigare års omfattande värnpliktsutbildning. Denna avkastning avtar nu stadigt. Att säkerställa rekryteringen till hemvärnet är därmed en viktig fråga för den fortsatta personalförsörjningen.

Utökade grundutbildningsvolymerna utökar basen för rekrytering till hemvärnet. Med grundutbildning till de av beredningen föreslagna territoriella förbanden kan även rekryteringen till hemvärnet underlättas. Försvarsberedningen utvecklar sin syn på bemanningen av hemvärnet i den del av rapporten som behandlar hemvärnet.

## **18.2 Utökade grundutbildningsvolymerna**

De förslag som Försvarsberedningen lämnar rörande en ny krigsorganisation innebär ett utökat personalbehov. Bedömningen är att det totala antalet befattningar i krigsorganisationen uppgår till ca 90 000 personer, inklusive hemvärn och civilanställda. Det är en ökning från dagens ca 60 000 personer.

Det utökade personalbehovet kräver att upp till 8000 totalförsvarspliktiga grundutbildas årligen från 2024. Detta innebär en betydande utökning i förhållande till dagens grundutbildningsvolymerna som uppgår till ca 4000 personer. Beredningen bedömer även att ökade grundutbildningsvolymerna krävs för att säkra rekryteringen av yrkes- och reservofficerare, kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt hemvärnspersonal. Volymerna innefattar ett överintag för att bl.a. kompensera för avgångar under grundutbildningen, rekrytering av

anställd personal samt behov av reserver inom vissa kategorier, t.ex. befälsuttagna totalförsvarspliktiga.

För att möjliggöra ökade grundutbildningsvolymerna krävs kapacitetsökningar dels vad gäller förutsättningarna för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) att mönstra och skriva in totalförsvarspliktiga, och dels vad gäller Försvarsmaktens förutsättningar att grundutbilda de totalförsvarspliktiga. Därför måste ökningen av grundutbildningsvolymerna ske stegvis från 2021. Senast från 2024 bör Försvarsmakten utbilda upp till 8000 totalförsvarspliktiga per år.

Försvarsberedningen påminner om att det är krigsorganisationens storlek och behov som är styrande för grundutbildningsvolymerna.

### 18.2.1 Utökad mönstring

En grundläggande förutsättning för att kunna utöka grundutbildningsvolymerna är en välfungerande mönstrings- och uttagningsprocess. För att kunna ta ut fler individer till grundutbildningen och dessutom identifiera de bäst lämpade individerna för varje befattningsgrupp anser Försvarsberedningen att fler bör mönstras. Lagen om totalförsvarsplikt föreskriver att för värnplikt och civilplikt ska det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Ur varje befattningsgrupp ska de som är bäst lämpade skrivas in för tjänstgöring. Försvarsberedningen menar att intresse, vilja och motivation även ska beaktas vid inskrivningen. För att ta ut de bäst lämpade individerna för varje befattningsgrupp anser TRM att i snitt ca 3,5 individer behöver mönstras mot varje befattning. Vilka individer som kallas till mönstring ska bygga på resultatet av mönstringsunderlaget, en webbaserad enkät som fylls i av alla totalförsvarspliktiga det år de fyller 18 år. Detta verktyg kan behöva utvecklas för att skapa ett bättre underlag för att bedöma vilka som är lämpliga att kalla till mönstring.

För att kunna mönstra och pröva fler individer behöver kapaciteten hos TRM stärkas. TRM har idag två provningsenheter, en i Stockholm och en i Malmö. För att omhänderta den föreslagna

ökningen av antalet mönstrande föreslår Försvarsberedningen att TRM ska etablera ytterligare en provningsenhet i landet. Försvarsberedningen anser också att TRM ska genomföra utflyttad mönstring i andra delar av landet. Beredningen betonar vikten av att mönstring kan genomföras även i norra Sverige.

Försvarsberedningen vill understryka den centrala roll TRM har i att åstadkomma utökade grundutbildningsvolymerna och därmed en utökad krigsorganisation. För att kunna mönstra och ta ut totalförsvarspliktiga till värnplikt behöver TRM besitta en rad kompetenser, varav flera är svårrekryterade. Det är därför viktigt att TRM ges god framförhållning inför en utökning av verksamheten samt att myndigheten ges långsiktiga förutsättningar att genomföra sina uppgifter

### **18.2.2 Tillgång till infrastruktur, materiel och utbildningsbefäl**

Försvarsmaktens möjligheter att öka utbildningsvolymerna från dagens nivåer är beroende av ett antal faktorer. Det handlar bl.a. om tillgänglig infrastruktur och materiel, tillgång till skjut- och övningsfält med goda övningsförutsättningar samt utbildningsbefäl och interna regelverk.

Vad gäller infrastrukturen noterar Försvarsberedningen att det finns tillräckligt med förläggningsplatser för att omhänderta ökade grundutbildningsvolymerna i den omfattning som föreslås. Försvarsberedningen konstaterar att utökade grundutbildningsvolymerna likväl kommer att kräva återtagande av viss infrastruktur som i dagsläget används för andra ändamål. Det kommer även att kräva investeringar i ny infrastruktur. I detta arbete kommer Fortifikationsverket att ha en viktig roll.

Utökade grundutbildningsvolymerna innebär också ökade materielbehov samt ett ökat materielunderhåll. Försvarsberedningen anser därför att ett forcerat materielunderhåll liksom anskaffning av nödvändig mängd- respektive utbildningsmateriel tidigt i nästa försvarsbeslutsperiod är prioriterat för att senast från 2024 kunna grundutbilda de volymer som beredningen föreslår.

Tillgången till skjut- och övningsfält samt gällande miljötillstånd är på kort sikt en dimensionerande faktor för övningsverksamheten. På längre sikt är det möjligt att åtgärda genom en omprövning och

utökning av miljötillstånden. Beslutsprocessen vad gäller miljötillstånden är dock mycket tidskrävande och förutsätter god framförhållning samt tidiga politiska beslut.

Försvarsberedningen bedömer att tillgången till instruktörer och utbildande befäl är en särskilt viktig fråga att hantera för att kunna grundutbilda fler totalförsvarspliktiga. Utredningen *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) lyfte fram flera möjligheter för att säkerställa ett tillräckligt antal instruktörer för grundutbildningen. Försvarsberedningen delar i allt väsentligt utredningens analys och slutsatser och konstaterar att flera åtgärder bör övervägas när det kommer till att säkerställa tillräckligt med utbildningsbefäl. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten i ökad utsträckning bör utbilda lämpliga totalförsvarspliktiga för befälsbefattningar i krigsorganisationen. Genom att dessa bemannar befälsbefattningar redan under grundutbildningen kan de öva sin befälsföringsförmåga samt komplettera de anställda utbildningsbefälen. Befälsuttagna totalförsvarspliktiga utgör även en viktig rekryteringsbas för anställning som yrkes- och reservofficer. Beredningen konstaterar även att reservofficerare kan användas för tjänstgöring i Försvarsmakten upp till tre år i en åttaårsperiod. Denna möjlighet bör prövas i ökad utsträckning.

För att underlätta en utökning av antalet utbildningsbefäl krävs troligtvis också en översyn av vissa interna regelverk kopplade till verksamheten.

### 18.2.3 Grundutbildningens längd och inriktning

Försvarsberedningen föreslår att en förlängd grundutbildning införs för befälsuttagna totalförsvarspliktiga. Grundutbildningen för denna kategori bör utformas med en förstegsutbildning. Tidigare erhöll befälsuttagen totalförsvarspliktiga personal med den högsta skattningen vid mönstringen, s.k. kompanibefäl, en grundutbildning på ca 15 månader. Detta kräver i sin tur fler utbildningsbefäl.

Försvarsberedningen har i föreliggande rapport föreslagit att grundutbildning av territoriella förband ska genomföras och att denna bör ersätta dagens fyra till sju månader långa direktutbildning till hemvärnet. Försvarsberedningen vill i sammanhanget lyfta fram

att all grundutbildning som genomförs bör ha en utbildningstid som medger att den totalförsvarspiktige kan tillgodogöra sig sådana kunskaper att han eller hon kan krigsplaceras efter genomförd och godkänd utbildning.

Med ökade grundutbildningsvolymerna anser Försvarsberedningen att totalförsvarspiktiga under grund- och repetitionsutbildning i ökad utsträckning bör användas för beredskap och annan verksamhet, t.ex. bevakning eller eskort, i syfte att säkerställa snabbt gripbara förband som kan användas redan i fredstid.

Försvarsmakten föreslår i *Perspektivstudien* (2018) fortsatt analys av förutsättningarna att inrätta en längre grundutbildning för vissa krigsförband. Denna utbildning skulle kunna vara upp till 18 månader, inkluderande en avslutande period om 4–6 månader i beredskap. Det kan konstateras att liknade system införs i Finland och Norge. Försvarsberedningen bejakar detta förslag och anser att det bör analyseras vidare.

Försvarsberedningen anser vidare att grundutbildningen måste ha ett sådant innehåll som medger att den totalförsvarspiktige direkt efter utbildningen har sådana kunskaper och färdigheter att han eller hon kan krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband och att krigsförbandet under grundutbildningen har samövats.

### 18.3 Förbandsomsättning och samövning

Under perioden med uteslutande frivillig personalförsörjning har omsättning av personal i krigsförbanden huvudsakligen skett på individnivå, vilket har lett till stora variationer i personaluppfyllnad och grad av samträning i förband. Volymen frivilliga per år har varit svårt att förutse och har inte fullt ut överensstämmt med personalbehoven för att skapa kompletta krigsförband.

Försvarsberedningen anser att grundutbildning och repetitionsövningar ska organiseras så att de medger utbildning och omsättning av samövade krigsförband. Ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör därför utvecklas i syfte att producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla, kompletta samövade krigsförband. Ett förbandsomsättningssystem förutsätter en förutsägbarhet i personalinflödet, vilket gör att det framförallt blir tillämpligt för



mobiliseringsförbanden och därmed i huvudsak för armén men även för t.ex. basbataljoner inom flygvapnet och amfibiebataljonerna i marinen.

Förbandsomsättning bygger på att krigsförbanden grundutbildas, repetitionsövas och omsätts enligt en förbandsomsättningsplan. Försvarsberedningen anser att uppsättandet av nya förband och omsättningen av befintliga förband bör påbörjas tidigt under nästa försvarsbeslutsperiod.

Efter genomförd grundutbildning med avslutande krigsförbandsövning genomförs normalt repetitionsövningar var fjärde till var femte år. För befälsuttagna värnpliktiga kan dessa kompletteras med ett antal särskilda befälsövningar. Grundutbildad totalförsvarspliktig personal kvarstår normalt i krigsförbanden i åtta till tolv år varefter de under ca ett år överförs till förbandets mobiliseringsreserv för att sedan under ett antal år ingå i personalreserven. Ur ett legitimitets- och rättviseperspektiv ska den totala tiden tidigare värnpliktsutbildade ianspråkta i krigsorganisationen genom en krigsplacering enligt lagen om totalförsvarsplikt inte göras längre än nödvändig.

Försvarsmakten har i *Perspektivstudien* (2018) föreslagit ett relativt omfattande överföringssystem. Så kallade överföringsförband grundutbildas inte utan personalen överförs och krigsplaceras i dessa när de lämnar de krigsförband till vilka de grundutbildats. Försvarsberedningen anser att ett alltför generellt ianspråktagande av totalförsvarspliktiga för krigsplacering i krigsorganisationen i upp till 20 år efter genomförd grundutbildning riskerar att urholka trovärdigheten i pliktssystemet. Försvarsberedningen betonar även att överföringsförband riskerar att användas som budgetregulatorer, genom att repetitionsutbildningar och materiell förnyelse inte genomförs. Det påverkar i sin tur förbandens krigsduglighet och Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga. Försvarsberedningen anser därmed att förslaget inte bör genomföras.

Försvarsberedningen understryker vikten av att krigsförbanden samövas. Detta sker genom krigsförbandsövningar som en avslutande del i grundutbildningen och i form av repetitionsövningar. Inte minst måste brigaderna i armén och dess ingående förband samövas. Bataljonerna och brigaderna samövas i huvudsak genom repetitionsövning i anslutning till

grundutbildningsförbandens slutövningar. Brigadövning med huvuddelen av respektive brigad bör genomföras minst vart fjärde år.

Det är viktigt att grundutbildningen leder till att de förband som omsätts uppnår adekvat krigsduglighet, och att denna vidmakthålls bl.a. genom repetitionsutbildningar med lämpliga intervall. Den utbildnings- och övningsverksamhet som, inom ramen för förbandsomsättningssystemet, vidtar efter grundutbildningen ska syfta till att krigsförbandet över tiden motsvarar beslutade krav.

## **18.4 Försörjningen av yrkes- och reservofficerare samt övrigt befäl**

Att långsiktigt säkerställa försörjningen av yrkes- och reservofficerare är grundläggande för att åstadkomma en utökad krigsorganisation och ett militärt försvar som framgångsrikt kan lösa sina uppgifter. Försörjningen av yrkes- och reservofficerare utgör samtidigt såväl i nuläget som på sikt ett stort problem för Försvarsmakten. Detta beror till stor del på en obalans mellan utflödet och inflödet av yrkes- och reservofficerare. Dessa obalanser har noterats under lång tid men effekterna blir nu tydliga i och med ett ökat utflöde till följd av pensionsavgångar samtidigt som inflödet under lång tid varit alltför lågt. Åldersstrukturen för officerare medför att pensionsavgångarna kommer att ligga kvar på fortsatt höga nivåer, eller till och med öka, under hela 2020-talet. Det skapar ett stort behov av nyutbildade officerare samtidigt som nuvarande utbildningsvolymen understiger Försvarsmaktens långsiktiga behov.

Vidare måste ledtiderna för utbildning och övning av yrkesofficerare beaktas. Försvarsmaktens befälssystem bygger på att personalen utbildas, övas och utvecklas under många år. Ledtiderna för att ersätta högre officerare samt för att ersätta individer inom specifika kompetensområden är därför långa.

### **18.4.1 Översyn av behovet av officerare och övrigt befäl**

Försvarsmakten har att officersförsörja de krigsförband som beslutas av riksdagen samt den grundorganisation, dvs. förband, skolor och centra, som framgår av bilagan till förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Därutöver ska

internationella befattningar samt vissa myndigheter bemannas med yrkesofficerare.

Försvarsmakten bemannas idag till stor del av yrkesofficerare som rekryterades utifrån behoven i en väsentligt större krigsorganisation än dagens. De reduceringar som gjordes av krigs- och grundorganisationen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet medförde även reduktioner av antalet officerare, dock inte i motsvarande omfattning som krigs- och grundorganisationerna reducerades. Dagens befälsbehov bygger därför dels på många år av förhållandevis stor tillgång till yrkesofficerare i förhållande till antalet krigsförband och dels på att befattningar som tidigare bemannades med reservofficerare och värnpliktigt befäl nu i betydligt högre omfattning bemannas med yrkesofficerare.

Försvarsberedningen anser därför att det finns anledning att analysera krigs- och grundorganisationens liksom övriga organisationers behov av yrkes- och reservofficerare samt övrigt befäl. Det bör bl.a. ske en analys av vilka personalkategorier som kan, bör eller måste nyttjas till vilka befattningar och uppgifter.

För att säkerställa att samtliga befälsbefattningar kan bemannas i krigsorganisationen anser Försvarsberedningen att Försvarsmakten bör utbilda lämpliga totalförsvarspliktiga för befälsbefattningar. Totalförsvarspliktigt befäl kan bemanna gruppchefsbefattningar och vissa plutonchefs- och ställföreträdande plutonchefsbefattningar i mobiliseringsförbanden. Försvarsberedningen understryker att en tillräckligt stor volym grundutbildade totalförsvarspliktiga med lämplighet och utbildning som befäl är en nödvändig förutsättning för att kunna rekrytera tillräckligt många yrkes- och reservofficersaspiranter.

Vidare anser beredningen att reservofficerare i ökad utsträckning bör bemanna officersbefattningarna i de mobiliserande förbanden i krigsorganisationen. Systemet bör försörjas dels genom utbildning av reservofficerare och dels genom att förmå lämpliga yrkesofficerare som avslutat sin tjänstgöring att anställas som reservofficerare. Reservofficerare som inte krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband bör ha kvar sin anställning fram till pension utan krav på tjänstgöring. Även yrkesofficerare som lämnat tjänsten och som önskar kvarstå som reservofficer utan skyldighet att tjänstgöra ska kunna anställas som reservofficer. Detta skapar möjligheter till redundans i organisationen i form av en officerspool

ur vilken personal på frivillig grund kan engageras på kortare tid. De kan också krigsplaceras i personalreserven. Försvarsberedningen noterar att det idag finns en otydlighet vad gäller reservofficerares tjänstgöringsskyldighet vid repetitionsutbildningar och anser att detta förhållande bör ändras.

#### 18.4.2 Inflöde – officersutbildningarna och fler vägar in

Mot bakgrund av de kommande årens pensionsavgångar inom officerskåren behövs fortsatt fokus på inflödet av nya yrkes- och reservofficerare. Det huvudsakliga inflödet i officersyrket utgörs idag av nyexaminerade officersaspiranter från officersprogrammet. Som konstaterades i utredningen *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) har antalet utbildningsplatser vid officersprogrammet under flera år varit för få i förhållande till behovet. Det har också varit svårt att fylla de platser som funnits. I december 2017 anvisade regeringen Försvarsmakten att öka antalet utbildningsplatser på officersutbildningen, både för officerare och reservofficerare. Försvarsberedningen understryker behovet av fler utbildningsplatser. Försvarsberedningen betonar även att ansökningsprocessen till officersprogrammet måste förtydligas och förenklas. Vid antagningen till officersprogrammet bör betyg och rekommendationer från grundutbildningen utgöra en viktig bedömningsgrund.

Behovet av flera vägar in i officersyrket, utöver den treåriga officersutbildningen, har betonats i såväl Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid* (Ds: 2014:20) som i försvarsbeslutet 2015 samt i utredningen *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63). Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten har genomfört ett antal åtgärder för att öppna fler vägar in i officersyrket, bl.a. införandet av den särskilda officersutbildningen (SOFU) vilket är en individuellt inriktad och förkortad inomverksutbildning på ca ett år som kan sökas av personer som sedan tidigare har en akademisk kandidatexamen om 180 högskolepoäng.

Mot bakgrund av den förlängda grundutbildning som föreslås för befälsuttagna totalförsvarspflichtiga bedömer Försvarsberedningen att det skulle kunna finnas potential att utveckla den särskilda

officersutbildningen till att bli en gemensam inomverksutbildning för de blivande yrkes- respektive reservofficerare som med godkänt resultat genomfört grundutbildningen med värnplikt mot en befälsbefattning. Med en sådan modell skulle de individer som sedan tidigare har en akademisk examen utnämnas till yrkesofficer (fänrik) efter den särskilda officersutbildningen och påbörja tjänstgöring vid sina förband. De individer som saknar akademisk utbildning skulle efter genomförd inomverksutbildning söka till Försvarshögskolan för att genomföra en akademisk grundexamen för att därefter utnämnas till yrkesofficer (fänrik). De individer som istället vill ta anställning som reservofficer skulle efter inomverksutbildningen kunna anställas som sådana. Försvarsberedningen anser att förutsättningarna för att på sikt utveckla den särskilda officersutbildningen i denna riktning ska analyseras vidare av Försvarsmakten tillsammans med Försvarshögskolan.

### 18.4.3 Förlängt arbetsliv för officerare

En stor del av yrkesofficerskåren är rekryterad före år 2000. Detta i kombination med en mer begränsad grundrekrytering av officerare under 2000-talet har bidragit till att det råder obalans i åldersstrukturen och därmed även mellan tillgång och behov av yrkesofficerare när det kommer till utbildning och erfarenhet. Många av de yrkesofficerare som går i pension kan därmed behöva ersättas av yrkesofficerare med mindre erfarenhet och i vissa fall lägre utbildningsnivå. Mot bakgrund av officersförsörjningens långa ledtider kommer denna situation att bestå även om inflödet av nyexaminerade yrkesofficerare ökar.

Försvarsberedningen understryker behovet av de äldre officerarnas kompetens och erfarenhet i krigs- och grundorganisationen. Beredningen konstaterar att Försvarsmakten i dagsläget vidtar åtgärder för att förmå yrkesofficerare att stanna kvar i yrket efter pensionsåldern, antingen som yrkesofficer eller som reservofficer. Detta arbete bör fortsätta. En yrkesofficer som lämnar sin anställning kan anställas som reservofficer fram till 67 års ålder. Beredningen påminner om att reservofficerare kan användas för tjänstgöring i grundorganisationen i upp till tre år under en åttaårsperiod.

#### 18.4.4 Långsiktig personalplanering

Mot bakgrund av de långa ledtiderna i officersförsörjningen, understryker Försvarsberedningen behovet av långsiktig personalplanering inom Försvarsmakten. Behovet är särskilt stort för högt specialiserade befattningar och för chefsbefattningar där en systematisk matchning behöver börja tidigt för att kompetensprofilen ska vara den efterfrågade när det väl är dags att bemanna den kommande befattningen. Ledtiderna för utveckling mot vissa befattningar kan vara mer än tio år. Beredningen understryker i sammanhanget även behovet av långsiktighet i styrningen från regeringen och riksdagen.

Beredningen anser vidare att det särskilt behöver analyseras hur organisationsenheter med grundrekrytering av officerare kan ges ett tydligare ansvar för att rekrytera för myndighetens samlade behov. Det bör också analyseras hur systematisk bemanning kan ske även av de organisationsenheter inom myndigheten som inte grundrekryterar officerare och vilkas officersbemanning bygger på tillförsel från andra förband. Exempel på sådana organisationsenheter är staber (t.ex. Högkvarteret), skolor (t.ex. Militärhögskolorna i Karlberg och Halmstad) och centra (t.ex. Totalförsvarets Skyddscentrum) samt organisationsenheter som Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband. Analysen bör även omfatta de andra myndigheter där överenskommelser finns om bemanning med officerare.

#### 18.5 Ett jämställt militärt försvar

Mångfald i Försvarsmaktens personalsammansättning bidrar till det militära försvarets legitimitet, trovärdighet och folkförankring. Svårigheten att rekrytera kvinnor utgör i detta avseende en utmaning för personalförsörjningen. Försvarsmakten har bedrivit ett aktivt arbete för att öka rekryteringen av kvinnor, men likväl har antalet kvinnor som genomfört militär grundutbildning eller tagit anställning i försvaret under många år varit otillräckligt för att påtagligt förändra den könsmässiga sammansättningen i Försvarsmakten. Kvinnor har i lägre utsträckning än män visat intresse, motivation och vilja att söka sig till Försvarsmakten.

Försvarsberedningen konstaterar att totalförsvarsplikten samt skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt omfattar både kvinnor och män. Försvarsberedningen bedömer att återinförandet av grundutbildning med värnplikt i kombination med större grundutbildningsvolym ger bättre förutsättningar att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten. Att för respektive årskull kunna ta ut individer till grundutbildningen ur det samlade befolkningsunderlaget ökar förutsättningarna att identifiera de bäst lämpade för varje befattningsgrupp. Försvarsberedningen understryker i sammanhanget behovet av att Försvarsmakten ser över befattningskraven. Välavvägda befattningskrav är centrala för att säkerställa att de totalförsvarspliktiga har de fysiska, psykiska och medicinska förutsättningar som krävs för att kunna utbildas mot olika befattningar. Beredningen menar att framförallt de fysiska kraven på vissa befattningar kan ses över för att säkerställa att kvinnor inte utesluts i onödan.

För att kunna rekrytera kvinnor till anställning behöver Försvarsmakten vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats. En del i detta är att bedriva ett systematiskt utvecklingsarbete för att vara en jämställd och jämlik organisation fri från all form av diskriminering och sexuella trakasserier.

## 18.6 Incitament och förmåner

Med återinförandet av grundutbildning med värnplikt skapas förutsättningar att säkerställa att tillräckligt många grundutbildas årligen för att kunna fylla upp krigsorganisationen. Ökade grundutbildningsvolymerna bedöms även kunna ge positiva effekter för rekryteringen av militära personalkategorier som är anställda i Försvarsmakten. Det är likväl inte möjligt att enbart förlita sig på värnplikten för att tillgodose behovet av anställd personal. Incitament för att ta anställning i myndigheten samt att stanna kvar i anställning blir därför fortsatt viktiga.

Frågan om incitament för att stimulera individer att genomgå den tidigare frivilliga militära grundutbildningen samt att få gruppbefäl, soldater och sjömän att ta och fullfölja anställning har varit föremål för upprepade överväganden från 2010 och framåt. Beredningen konstaterar att den generella linjen från regeringens sida har varit att

incitament är en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet att besluta om inom ramen för lönestrukturen. Samtidigt har regeringen i propositioner under årens lopp återkommande berört olika incitament som Försvarsmakten bör överväga. Regeringen beslutade också vid årsskiftet 2015–2016 att rekryter efter godkänd grundutbildning ska erhålla en utbildningspremie.

Riksdagen har upprepade gånger efterlyst ett ökat inslag av incitament för att trygga Försvarsmaktens personalförsörjning, samt även gjort ett tillkännagivande i frågan. Försvarsmakten har å sin sida kontinuerligt framfört att det är verksamhetens innehåll som är avgörande för att gruppbefäl, soldater och sjömän ska stanna i yrket, inte i första hand lön eller incitament i form av t.ex. ekonomiska premier. Inom ramen för tilldelad budget har utgifter för ytterligare incitament inte kunnat motiveras, då det ska vägas mot andra krav och behov för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Under 2017 skedde dock en översyn av lönestrukturen för gruppbefäl, soldater och sjömän, vilket resulterade i en höjd ingångslön fr.o.m. 1 januari 2018.

Det kan konstateras att det idag finns en rad förmåner och incitament, dels för de som genomgår grundutbildning med värnplikt och dels för anställda gruppbefäl, soldater och sjömän respektive yrkesofficerare. Under grundutbildningen utdelas ca 4400 kr/månad i form av en skattefri dagersättning. De totalförsvarspliktiga får även bl.a. fri mat och bostad, fri sjukvård och akut tandvård samt fria resor till och från bostaden vid ledighet och in- och uttryckning. Efter genomförd grundutbildning utbetalas en skattefri utbildningspremie som motsvarar det belopp på dagersättning som erhållits under utbildningen.

Kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater eller sjömän får en ingångslön på 19 000 kronor, med extra ersättning och kompensationsledighet vid övningar, beredskap och insats. Som anställd i Försvarsmakten utgår fler semesterdagar än vad som följer av semesterlagen (1977:480) och de anställda ges möjlighet att träna tre timmar i veckan på arbetstid. Försvarsmakten betalar vidare receptbelagda läkemedel och viss läkarvård, tandvård och sjukgymnastik samt kompletterande sjuklön vid långtidssjukskrivning. Officersaspiranter ges en kostnadsfri treårig akademisk utbildning samt mat, boende och dagpenning under hela utbildningen. Pensionsåldern för yrkesofficerare är 61 år.



Den utökade krigsorganisation som Försvarsberedningen föreslår innebär att Försvarsmakten kommer att befinna sig i en tillväxtfas under den kommande försvarsbeslutsperioden 2021–2025 samt även därefter. Beredningens förhoppning är att detta kommer att ha en positiv effekt på viljan att ta anställning i försvaret. En bred politisk överenskommelse om en utökning av försvaret och ett fortsatt politiskt ledarskap i fråga om försvarets framtid ger en tydlig signal om att det militära försvaret är en samhällssektor som är attraktiv för en framtida anställning.

Försvarsberedningen anser samtidigt att ytterligare incitament, i form av t.ex. högre löner och/eller premier efter ett antal års anställning bör övervägas. Beredningen understryker dock att frågan om incitament är en fråga för Försvarsmakten att överväga inom ramen för den statliga delegerade arbetsgivarpolitiken. Löner och premier är frågor för parterna på det statliga avtalsområdet att besluta om inom ramen för lönestrukturen.

Beredningen anser avslutningsvis att det framgent blir viktigt att utvärdera om och hur utökade grundutbildningsvolymerna säkerställer ett ökat inflöde av personer som tar militär anställning i Försvarsmakten.

## 18.7 Veteranfrågor

Veteranpolitiken syftar till att ge personal som tjänstgör i internationella och nationella insatser samt deras anhöriga ett stöd som står i proportion till de risker och påfrestningar som de utsätts för samt de uppoffringar de måste göra. Veteraner förtjänar samhällets uppskattning och stöd.

Det kan konstateras att framsteg har gjorts inom veteranpolitiken under de senaste åren. Försvarsmaktens medalj till sårade i strid respektive förtjänstmedalj med svärd, upprättandet av ett veteranmonument samt instiftandet av veterandagen, som sedan 2018 är allmän flaggdag, är positiva åtgärder. Försvarsmakten har infört särskilda veteransamordnare på varje förband samt rehabiliteringsspecialister som arbetar särskilt med veteraner. Försvarsmakten inrättade 2017 ett veterancentrum som ska driva, utveckla och implementera myndighetens veteran- och anhörigarbete.

Försvarsberedningen bejakar dessa åtgärder, men anser att veteranpolitikern bör utvecklas för att även kunna hantera följderna av ett krig i Sverige eller närområdet. Beredningen anser också att civila statligt anställda som tjänstgör i internationella insatser eller verksamheter av riskfylld eller påfrestande karaktär ges ett ökat stöd och skydd på motsvarande sätt som den militära personalen.

## 19 Försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhetens huvudsyfte är att kartlägga yttre hot mot landet och ge information om viktiga utländska förhållanden av betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. I Sverige upprätthålls försvarsunderrättelseverksamheten av flera myndigheter. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Dessutom arbetar Säkerhetspolisen och andra myndigheter med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott framför allt genom sitt arbete med kontraspionage, kontraterror och författningsskydd.

### 19.1 Försvarsunderrättelsemyndigheternas roller och uppgifter

I delrapporten *Motståndskraft* konstaterar Försvarsberedningen att ett gott informations- och underrättelseläge är en förutsättning för att regeringen skall kunna agera förutseende och fatta beslut om rätt åtgärder vid säkerhetspolitiska kriser, t.ex. om beredskapshöjningar. På så sätt bidrar underrättelseverksamheten till totalförsvarets krigsavhållande förmåga. Det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget, Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 och omvärldsförändringen därefter har ytterligare illustrerat behovet av relevanta underrättelser.

Dagens svenska underrättelsemodell bygger på flera myndigheter som samverkar. Det skapar förutsättningar för ett mångfacetterat underrättelseunderlag, redundans och ökade möjligheter för mottagarna att förhålla sig kritiskt till underrättelseinformation.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna har således olika roller och uppgifter. I en decentraliserad underrättelsemodell ställs särskilt höga krav på att inrikta och styra myndigheternas verksamhet och på förmågan att integrera underrättelseinformationen som produceras. Sådan underrättelseverksamhet som bedrivs på taktisk och operativ nivå inom Försvarsmaktens förband behandlas inte här. Försvarsunderrättelsemyndigheterna samverkar med de andra underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna.

Inom Försvarsmakten är det Must som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst samt leder och utvecklar underrättelse- och säkerhetstjänsten. Musts underrättelseverksamhet syftar till att identifiera, bevaka och bedöma yttre hot mot Sverige och svenska intressen i utlandet, till stöd för regeringen och överbefälhavaren. Säkerhetstjänsten syftar till att upptäcka, identifiera och möta säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och Försvarsmaktens intressen i Sverige och utomlands.

FRA har till uppgift att bedriva och utveckla signalspaningen inom försvarsunderrättelseverksamheten. I det ingår att följa den tekniska utvecklingen på området samt upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi. Signalspaningen syftar till att såväl kortsiktigt som långsiktigt identifiera, bevaka och rapportera yttre hot mot Sverige och svenska intressen till stöd för regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen (NOA) inom Polismyndigheten. FRA bedriver dessutom ett viktigt arbete inom informationssäkerhetsområdet och lämnar löpande stöd till andra statliga myndigheter och statligt ägda bolag.

FMV bedriver teknisk underrättelsetjänst till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för att kartlägga yttre hot mot landet. Teknisk underrättelsetjänst bedrivs för att klarlägga utländska förhållanden vad avser militär materiel, teknik och forskning i syfte att ge uppdragsgivarna god uppfattning om en motståndares materiel, dess prestanda och framtida förmåga.

FOI:s försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs i huvudsak inom områdena säkerhetspolitik, tekniska undersökningar och analyser samt massförstörelsevapen. Försvarsunderrättelseverksamheten fullgörs genom analyser av offentligt informationsmaterial eller som lämnats av uppdragsgivare.

## 19.2 Försvarsunderrättelsetjänst och säkerhetstjänst

Försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I detta ligger att försvarsunderrättelseverksamheten ska kunna hantera ett brett spektrum av yttre hot. I delrapporten *Motståndskraft* konstaterar Försvarsberedningen att hoten mot vår säkerhet kan vara såväl antagonistiska som icke-antagonistiska. Typiska antagonistiska hot mot vår säkerhet kan vara krig, påverkanskampanjer och informationskrigföring, nätverksattacker inom cyberområdet, terrorism och användande av massförstörelsevapen. Samtliga dessa områden är exempel där försvarsunderrättelseverksamheten ger viktiga bidrag.

Utöver uppgiften att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och Försvarsmaktens intressen i Sverige och utomlands, utövar säkerhetstjänsten inom Must även tillsyn av säkerhetsskyddet inom försvarssektorn samt leder och samordnar signalskyddet i totalförsvaret.

Den militära säkerhetstjänstens verksamhet bedrivs inom tre huvudsakliga områden. Inom säkerhetsunderrättelsetjänst analyseras och möts säkerhetshot från utländska underrättelsetjänster och andra aktörer och deras försök att inhämta information från Försvarsmakten och dess säkerhetsintressen. Inom säkerhetsskyddstjänst bedrivs arbetet förebyggande i syfte att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet inte röjs, ändras eller förstörs. Signalskyddstjänst förhindrar att obehöriga får insyn i eller kan påverka totalförsvarets telekommunikations- och it-system. Detta sker med hjälp av kryptografiska metoder och övriga signalskyddsåtgärder.

Underrättelsetjänst och säkerhetstjänst är ömsesidigt förstärkande och syftar ytterst till att stärka Sveriges förmåga att upptäcka och motstå antagonistiska hot. Underrättelsetjänsten ger bl.a. kunskap om hoten, vilket bidrar till att stärka säkerhetsskyddet, medan säkerhetstjänsten bl.a. skapar förutsättningar för att bedriva effektiv underrättelsetjänst. Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen, ikraftträdandet av ny säkerhetsskyddslag från den 1 april 2019 och uppbyggnaden av totalförsvaret kommer kraven på och betydelsen av den militära säkerhetstjänsten att öka. Med mer

övningsverksamhet och aktivitet inom Försvarsmakten och totalförsvaret ökar också exponeringen av den skyddsvärda verksamheten i omfattning.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna samverkar med andra myndigheter inom flera sakområden, t.ex. inom ramen för Nationellt center för terrorhotbedömning (NCT) och Nationell samverkan till skydd mot allvarliga it-hot (NSIT).

Försvarsunderrättelseverksamheten måste vara organiserad på sådant sätt att den över tiden upprätthåller tillräckligt hög beredskap och kan ge nödvändig förvarning samt uthålligt förmår följa ett kris- eller krigsförlopp. Förvarning och beslutsförmåga måste ses som delar av en helhet.

Försvarsunderrättelseverksamheten bidrar även till Försvarsmaktens operativa förmåga genom att information om motståndare kan användas för både taktiska och strategiska avvägningar och prioriteringar. FRA kan t.ex. bistå med underlag genom teknisk signalspaning som samlar in parametrar och annan data om utländska militära radarsystem.

I *Motståndskraft* framhåller Försvarsberedningen att totalförsvaret, tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel fungerar krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. Relevanta underrättelser som inkommer i rätt tid till rätt mottagare är en nödvändig förutsättning för att rätt kunna värdera och bemöta den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde liksom i andra relevanta delar av världen.

Försvarsunderrättelserna är därmed viktiga för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Underrättelsetjänsten bidrar till förståelsen av andra aktörers avsikter och bistår i signaleringen av svenska ståndpunkter i frågor som inte nödvändigtvis rör militära hot. Dessutom har verksamheten en viktig funktion för att reducera hotet från terrorism.

För ett mindre land som Sverige kommer resurserna för underrättelsefunktionen alltid att vara begränsade. Styrning, inriktning och granskning av försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet och fokus blir därför särskilt viktig. Under den senaste tioårsperioden har det skett årliga anslagsökningar till underrättelsefunktionen.

För en demokratisk rättsstat är det nödvändigt med ett väl fungerande integritetsskydd och att värna enskildas personliga integritet samt förmåga att utöva demokratisk kontroll och ha insyn i integritetskänslig och sekretessbelagd verksamhet. Försvarsunderrättelseverksamheten är därför reglerad i lagar och förordningar. Det finns flera aktörer som bidrar till att verksamheten bedrivs enligt dessa. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs i enlighet med det av riksdagen och regeringen fastställda regelverket, medan Försvarsunderrättelsesdomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar om tillstånd till signalspaning för FRA.

Försvarsberedningen konstaterar att internationella samarbeten är viktiga även på underrättelseområdet. Förutsättningarna för internationella samarbeten är att Sverige har egna relevanta underrättelser att bidra med och att vi bygger långsiktiga och tillitsfulla relationer. Det internationella underrättelsesamarbetet är också betydelsefullt för att underbygga och stärka de säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige ingår i. Det är just långsiktighet och tillit som gör att bilaterala relationer på underrättelseområdet har förutsättningar att lyckas. Det kan finnas begränsningar i hur djupa multilaterala underrättelsesamarbeten i t.ex. EU-, FN- eller Nato-sammanhang kan bli, i jämförelse med bilaterala motsvarigheter. Försvarsberedningen konstaterar dock att multilaterala underrättelsesamarbeten har ökat i betydelse på senare år och anser att de ska ses som ett viktigt komplement till bilaterala samarbeten på underrättelseområdet.

### 19.3 Samlade behov

En god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning för Sveriges möjligheter att föra en självständig och aktiv utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelser är viktiga för att utveckla krigsorganisationen och övriga förmågor på ett ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget och den ökade militära aktiviteten i närområdet samt den fortsatt breda antagonistiska hotbilden, t.ex. terrorism, påverkansoperationer och

cyberhot, anser Försvarsberedningen att försvarsunderrättelseförmågan ska stärkas och utvecklas under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Det är särskilt viktigt att stärka förmågan att hantera och agera på underrättelseinformation i den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret. För förmågan att hantera hybrida metoder och gråzonsproblematik är det t.ex. särskilt viktigt att uppmärksamheten höjs och nya kontaktvägar mellan totalförvarsaktörer upprättas och vidmakthålls. Det är också viktigt att uppnå en bra balans mellan underrättelse- och säkerhetstjänstfunktionerna inom och mellan relevanta myndigheter för att öka Sveriges säkerhet.

Försvarsberedningen anser vidare att försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet måste inriktas på de behov som är av allra störst betydelse för Sveriges nationella säkerhet och för att vi ska kunna uppnå våra centrala utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska mål. Exempel på sådana områden är militär förmåga, doktrin, och syn på Sverige hos centrala aktörer.

Beredningen bedömer att Sverige i samband med en kris, konflikt eller krig i närområdet kommer att bli utsatt för en kombination av politiska, diplomatiska och ekonomiska påtryckningar samt påverkansoperationer, nätverksoperationer, sabotage m.m. i syfte att påverka vårt beslutsfattande. För att skapa en gråzonsproblematik kan en angripare nyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Olika situationer och händelser som skapar en gråzonsproblematik måste kunna hanteras av rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter inom ramen för det fredstida regelverket för respektive verksamhetsområde. Försvarsberedningen anser att försvarsunderrättelseverksamheten måste bedrivas på sådant sätt, och med sådant samarbete mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra relevanta aktörer, att dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår. Förutsättningarna för försvarsunderrättelsemyndigheterna skiljer sig mycket åt mellan situationer då det råder fred och i situationer med höjd beredskap och ytterst krig. Vid höjd beredskap och krig ändras fokus och underrättelseverksamheten koncentreras i tid och rum. För att stärka försvarsunderrättelseförmågan anser Försvarsberedningen att försvarsunderrättelsemyndigheterna även måste planera och öva för



att kunna hantera en övergång till de krav som ställs under höjd beredskap och krig.

Den sammanvägda säkerhetspolitiska bedömningen är baserad på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering, information från Säkerhetspolisen m.fl. och ska ske i Regeringskansliet. För att de resurser som läggs på underrättelseverksamhet ska ge maximal nytta krävs också att regeringen och Regeringskansliet har nödvändig kunskap, kompetens, utbildning och övningserfarenhet för att proaktivt kunna identifiera behov av underrättelser och tillgodogöra sig dessa när de delges och använda dem som ingångsvärden för den bredare säkerhetspolitiska bedömningen. Försvarsunderrättelsemyndigheterna å sin sida måste ha förberedda kontaktytor med mottagarna av underrättelserna. Bägge dessa perspektiv bygger på en god samordning av försvarsunderrättelser inom regeringskansliet.

Ju svårare omvärldsläget är, desto större blir vikten av god försvarsunderrättelseförmåga. I detta ingår att ha rimliga förväntningar på underrättelserna. Det måste finnas en beredskap att fatta beslut även med ett ofullständigt och ibland motstridigt beslutsunderlag samt under stark tidspress. Beslutsfattarnas förmåga att uppfatta och reagera på underrättelser och information är lika viktig som underrättelsetjänstens förmåga att upptäcka och delge information.



## 20 Cyberförsvar

De mest kvalificerade hoten inom cyberområdet utgörs i första hand av cyberangrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer. Med tillräcklig tid, kompetens och resurser kan alla enheter som är uppkopplade till internet hackas. Många stater har byggt upp avsevärda resurser i syfte att kunna verka offensivt genom cyberattacker. Förutom att dessa stater utvecklar avancerade metoder och offensiva verktyg har de skapat förmåga att slå brett mot många mål och att upprätthålla uthållighet över tiden. Försvarets radioanstalt (FRA) konstaterar att angrepp utförda av statliga eller statsunderstödda aktörer utgör de allvarligaste cyberhoten mot Sverige. Statliga aktörer är andra länders säkerhetstjänster, underrättelsetjänster och försvarsmakter.

De statsunderstödda angrepp som upptäckts handlar till största delen om olika former av underrättelseinhämtning och spionage men de kan också utgöra förberedelser för sabotage. Den här typen av angrepp sker i det fördolda för att försvåra spårning och attribuering (att knytas till angreppet och kunna utpekas offentligt). Därför uppdagas sällan dessa angrepp genom konventionella säkerhetsprodukter eller genom incidentrapporteringssystem. Det är främst genom signalspaning och utplacering av sensorer som man har möjlighet att kartlägga och följa dessa aktiviteter. Cyberhotet är inte potentiellt utan reellt och Sverige utsätts kontinuerligt för olika typer av cyberangrepp.

Syftet med ett cyberangrepp kan t.ex. vara att hitta information om Sveriges försvarsförmåga och planering eller ståndpunkter inför en förhandling. Det kan röra sig om att stjäla patent, forskningsresultat eller industrihemligheter för att t.ex. främja ekonomisk utveckling i sitt eget land. Det kan också röra sig om att störa eller förstöra funktionaliteten i för Sverige kritisk

infrastruktur. Cyberangrepp kan påverka Sveriges säkerhet, demokrati och ekonomi.

Försvarsberedningen påtalar i delrapporten *Motståndskraft* vikten av att säkerställa en stark informations- och cybersäkerhetsförmåga i totalförsvaret. Sedan rapporten överlämnades har en ny lag införts i Sverige som en del av genomförandet av EU:s NIS-direktiv (direktiv 2016/1148). Syftet är att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela EU. Lagen skärper säkerhetskraven i nätverks- och informationssystem för samhällsviktiga tjänster inom en rad sektorer, ökar kraven på statliga myndigheter att rapportera allvarliga it-incidenter och innebär ökade krav på leverantörer inom sju utpekade sektorer (energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur). Dessutom ska Sverige utöva tillsyn att NIS-direktivet efterlevs och samarbeta med andra medlemsstater för att förebygga och hantera allvarliga incidenter. Försvarsberedningen konstaterar att detta kommer att stärka samhällets motståndskraft och förmåga på informations- och cybersäkerhetsområdet.

Försvarsberedningen konstaterar att cyberdomänen är en av flera arenor där Försvarsmakten, med stöd av andra myndigheter, t.ex. FRA och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) måste kunna agera mot och ytterst möta ett antagonistiskt hot. Cyberattacker kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur som ett konventionellt väpnat angrepp. Om ett nätverksangrepp ger upphov till fysiska skador på människor eller egendom kan det i sig vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Såväl EU som Nato har slagit fast att ett cyberangrepp kan utlösa förpliktelser enligt EU-fördragets artikel 42.7 respektive Washingtonfördragets artikel 5. Beredningen anser att Sveriges cyberförsvar med både defensiva och offensiva åtgärder ska kunna agera proaktivt för att upptäcka, få information om och hantera cyberintrång, olika former av cyberangrepp, en hotande cyberoperation, eller för att fastställa en cyberoperations ursprung.

## 20.1 Roller och uppgifter i cyberförsvaret

Enligt FRA:s och Försvarmaktens gemensamma terminologi definieras cyberförsvaret som en nations eller annan aktörs samlade förmågor och åtgärder, såväl offensiva som defensiva, till skydd för dess kritiska samhällsfunktioner samt förmågan att försvara sig mot kvalificerade angrepp.

Inom cyberförsvaret bedrivs förebyggande arbete, underrättelseinhämtning, nätverksinhämtning samt defensiva och offensiva operationer. Med förebyggande arbete avses aktiviteter, t.ex. säkerhetsgranskningar och rådgivning, som syftar till att begränsa en motståndares möjligheter att genomföra ett lyckat cyberangrepp eller begränsa ett angrepps skadeverkningar. Underrättelseinhämtning genom signalspaning används för att bygga upp kunskap om motståndare som har förmåga och avsikt att genomföra cyberangrepp, vilka motståndare dessa är, vilka angreppsmetoder de använder samt vilka deras offer är. Att förstå en motståndares avsikter och angreppsmetoder är en förutsättning för att kunna skydda sig mot desamma. Underrättelseinhämtning genom nätverksinhämtning syftar till att kartlägga och få åtkomst till en motståndares information, informationssystem, datorer eller nätverk av dessa. En viktig del av nätverksinhämtning är att kartlägga sårbarheter i motståndares system, vilket är en förutsättning för att kunna genomföra offensiva operationer.

Defensiva operationer syftar till att försvara och skydda information, att förvägra motståndare att påverka information, informationssystem, datorer eller nätverk av dessa. Utveckling av defensiva förmågor, såväl avseende förebyggande arbete som genomförande av operationer, utgör en väsentlig del av det nationella cybersäkerhetsarbetet och måste därför bedrivas i nära samverkan mellan berörda myndigheter.

Offensiva operationer syftar till att förhindra motståndare att använda sina egna system eller att tvinga motståndaren att avbryta angrepp mot våra system. Sådan offensiv förmåga utgör en del av Försvarmaktens uppdrag att inom cyberarenan upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Det är Försvarmakten som ansvarar för den offensiva förmågan, men en nära samverkan med FRA är nödvändig för att kunna bibehålla och utveckla förmågan över tid.

## 20.2 Utvecklingen av ett cyberförsvar

Ett väl fungerande cyberförsvar behöver ha goda möjligheter att detektera cyberangrepp eller försök till cyberangrepp. När ett angrepp inträffat behöver man snabbt kunna förstå konsekvenserna i såväl det drabbade it-systemet som i anslutande it-system då skadlig kod snabbt kan sprida sig inom och mellan företag och myndigheter. Att ha en fungerande incidentrapportering, som gör det lätt för drabbade att rapportera, är viktigt för att begränsa spridningen och påbörja incidenthanteringen för att begränsa skadan. Efter en incident är det viktigt att erfarenheterna sprids brett för att öka möjligheterna att motstå liknande attacker i framtiden. Ett cyberangrepp kan föranleda att defensiva och/eller offensiva operationer behöver genomföras.

Förutom att höja den generella nivån på den nationella informations- och cybersäkerheten i totalförsvaret anser Försvarsberedningen att även den defensiva och offensiva cyberförsvarsförmågan måste stärkas. Beredningen anser att Försvarsmakten ska kunna bidra till totalförsvarets samlade cyberförsvar. Förutom att kunna skydda sina egna system, innebär det att Försvarsmakten ska ansvara för totalförsvarets offensiva cyberförsvarsförmåga. Detta måste ske med stöd av och i dialog med andra myndigheter, särskilt FRA och de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna samt Säkerhetspolisen.

Förutsättningarna för en defensiv och offensiv cyberförsvarsförmåga består av tre samverkande delar som ömsesidigt förstärker varandra: kunskap om hoten, skyddsåtgärder och motåtgärder. Utvecklingen av den defensiva och offensiva cyberförsvarsförmågan kompletterar det allmänna informations- och cybersäkerhetsarbetet i samhället. Cyberförsvarsförmågan bygger på att skydda eller snabbt kunna återställa funktionaliteten i egna system efter en fientlig attack, för att sedan kunna svara med defensiva eller offensiva åtgärder. För att genomföra sådana åtgärder behövs underrättelseverksamhet, övervakning och spaning i cyberdomänen. Sverige är ett av världens mest digitaliserade länder och Försvarsberedningen understryker betydelsen av att Sverige både vidtar skyddsåtgärder på informations- och cybersäkerhetsområdet och utvecklar förmågan att agera defensivt och offensivt i cyberdomänen.

Försvarsberedningen anser att den förstärkning som nu sker på cyberförsvarsområdet är positiv och konstaterar att verksamheten befinner sig i ett formativt skede. Beredningen understryker behovet att förbättra verksamheten inom ramen för befintlig myndighetsstruktur. Det är viktigt för att inte tappa fart och fokus i etablerings- och utvecklingsarbetet och skyndsamt höja förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer mot en kvalificerad motståndare i cybermiljön.

Utöver cyberförsvarsfrågorna understryker Försvarsberedningen vikten av att även de nationella cybersäkerhetsfrågorna samordnas i högre grad för ett effektivare och mer ändamålsenligt skydd mot antagonistiska hot. Idag ligger ansvaret för dessa frågor på ett flertal myndigheter i Sverige, t.ex. Försvarmakten, FRA, Säkerhetspolisen och MSB. I Europa har t.ex. Danmark och Storbritannien kommit långt i arbetet med att nationellt samordna cybersäkerhetsfrågorna. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen vill upprätta ett nationellt center för att öka informations- och cybersäkerheten. Beredningen anser att detta är nödvändigt. Andra länders arbetssätt kan tjäna som inspiration, men verksamheten måste anpassas till våra förutsättningar.

Försvarsberedningen understryker att tillgången på personal är viktigt för att långsiktigt kompetensförsörja och stärka vår defensiva och offensiva cyberförsvarsförmåga. Beredningen noterar Försvarmaktens utveckling av ett utbildningsprogram med möjligheter till värnpliktstjänstgöring med krigsplacering inom cyberfunktionen i Försvarmakten. På längre sikt kommer det också att bidra till att stärka den nationella kompetensförsörjningen på området. Försvarsberedningen betonar vikten av ett bredare engagemang i informations- och cybersäkerhetsfrågor genom att involvera frivilliga krafter. Inspiration kan hämtas från det estniska cyberhemvärdet. De frivilliga försvarsorganisationerna bör erbjudas att ha en roll i detta.

För att stärka de berörda myndigheternas cyberförsvarsfunktion behöver it-infrastrukturen utvecklas så att information kan utbytas på ett säkert sätt. I delrapporten *Motståndskraft* understryker Försvarsberedningen vikten av att de säkerhetsnät som byggs upp för myndigheter och företag som har höga, men inte synnerliga säkerhetskrav, liksom nät för mobila tjänster för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och totalförsvar hanteras vid sidan av

it- och telefonitjänster med synnerliga säkerhetskrav. För att hantera it- och telefonitjänster i såväl det civila som det militära samt för att stärka Försvarmaktens cyberförsvarsförmåga anser Försvarsberedningen fortfarande att det ska finnas flera separata infrastrukturer för att säkerställa redundans och sekretess. Dessutom måste tillgången till krypterade kommunikationsmöjligheter tillgodoses. Det är i detta sammanhang av betydelse att den svenska kryptoförmågan vidmakthålls.

Försvarsberedningen delar målsättningen i den nationella strategin för samhällets informations- och cybersäkerhet (Skr. 2016/17:21) avseende att det ska skapas förutsättningar för en ändamålsenlig tillsyn inom området och påtalar vikten av att se över hur tillsyn och övervakning gällande informations- och cybersäkerhet i samtliga sektorer ska samordnas. Den nationella handlingsplanen som myndigheterna har tagit fram med den nationella strategin som utgångspunkt är ett viktigt steg på vägen. Arbetet med att stärka informations- och cybersäkerheten i totalförsvaret måste ske parallellt med utvecklingen av den offensiva cyberförsvarsförmågan under ledning av Försvarmakten. I detta arbete måste säkerhetsskyddsföreskrifterna harmoniseras mellan militär och civil verksamhet. Det är viktigt att särskilt betona betydelsen av att företag som är viktiga för att Försvarmakten ska kunna lösa sina uppgifter i fred och kris, samt krigsviktiga företag ingår i detta arbete.



## 21 Materieförsörjning

Materiel- och logistikförsörjningen, inklusive forskning och teknologiutveckling, är förutsättningar för att Försvarmakten ska kunna upprätthålla en tillräcklig operativ förmåga i fred, vid höjd beredskap och i krig. Förvarsberedningen betonar att kraven på Försvarmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen inom givna ekonomiska ramar. Förvarsberedningen konstaterar att denna utgångspunkt inte fullt ut varit styrande för materieförsörjningsprocessen.

Ett nationellt försvar som kan försvara Sverige mot väpnat angrepp ställer andra krav på materiel- och logistikförsörjningen än ett försvar inriktat på i huvudsak internationella insatser, t.ex. när det kommer till försörjningstrygghet i kris och krig. En förstärkning av krigsorganisationen i enlighet med Förvarsberedningens förslag kommer i sin tur att ställa höga krav på effektivitet, transparens och förutsägbarhet i materieförsörjningen.

Förvarsberedningen anser att regeringen, tillsammans med berörda myndigheter, industri och övriga berörda aktörer bör formulera en strategi för materieförsörjningen.

### 21.1 Vissa erfarenheter inom materieförsörjningsprocessen

Förvarsberedningen konstaterar att materieförsörjningen präglas av återkommande strukturella problem som t.ex. brister i investeringsplanerna, oklarheter kring prisomräkningen inom materielanslagen samt viss materiels höga omsättningstakt. Dessa problem kan påverka Försvarmaktens operativa förmåga negativt.

### 21.1.1 Leveranser och kostnader

Att försörja förband med materiel är en komplicerad process och materieförsörjningsprocessen har inom vissa områden en historik av förseningar och fördyringar. Komplexa materielsystem som drabbats av förseningar är exempelvis anskaffningen av Visbykorvetterna som påbörjades 1993 och som skulle levereras 2005, men som slutleverades först 2015. Helikopter 14 (NH90) slutlevererades till Försvarmakten 2017, men avtalet med industrin tecknades redan 2001 och helikoptrarna skulle ha slutlevererats 2009. Även artillerisystemet Archer drabbades av förseningar.

I budgetpropositionen för 2018 redovisade regeringen i större detalj hur de ca 20 större pågående materielprojekten har utvecklats. Försvarsutskottet konstaterar att hälften av dessa har avvikelser i form av förseningar och/eller fördyringar. Försvarsberedningen anser att detta är otillfredsställande.

För att kunna åstadkomma en förstärkning av krigsorganisationen i enlighet med de förslag som läggs fram i denna rapport är det viktigt att det finns en förutsägbarhet i materieförsörjningen, både vad avser kostnader och leveranser.

### 21.1.2 Försvarmaktens materiella status

Beredningen konstaterar att utvecklingen av krigsorganisationen i hög grad är beroende av den status som Försvarmaktens befintliga materiel har vid utgången av nuvarande försvarsbeslutsperiod samt av redan beslutad och beställd materiel. Försvarmakten ska årligen inventera bl.a. förråd, varulager, maskiner och övriga tillgångar i den omfattning som bedöms nödvändigt. Tillräcklig kunskap om befintlig materiel och dess status är nödvändig för att kunna krigsplacera materiel, utreda det faktiska materielbehovet i krigsorganisationen, bedöma krigsförbandens krigsduglighet samt planera för hur omsättningen av materielen bör ske. Resultatet är ett viktigt ingångsvärde för det framtida anslagsbehovet.

Vikten av att materielen inventeras har betonats såväl av genomförda utredningar, t.ex. *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88) samt *Försvarmaktens långsiktiga materiellbehov* (SOU 2018:7), som av tidigare Försvarsberedningar. Inventeringsbehovet gäller t.ex. tillgången till information om den

befintliga materielens status samt till vad och hur den ska användas. Försvarsberedningen noterar att Försvarsmakten förbättrat arbetet, men understryker samtidigt vikten av att Försvarsmakten fullföljer det pågående arbetet med att fysiskt inventera och bedöma statusen på all materiel, inklusive förrådsställd materiel. Kunskapen är en förutsättning för en effektiv materieförsörjning. Det är också avgörande för att skapa ett beredskaps- och mobiliseringssystem för den krigsorganisation som Försvarsberedningen föreslår. Materielinventeringen är även viktig för att säkerställa en högre krigsduglighet.

### 21.1.3 Materiell förnyelse och omsättning

För att upprätthålla operativ förmåga krävs att materiel vidmakthålls och uppgraderas. När detta inte längre är möjligt behöver materielen omsättas för att den operativa förmågan ska kunna upprätthållas. Beredningen konstaterar att livscyklerna, framförallt på delsystemnivå, blir allt kortare. Detta beror bl.a. på den snabba tekniska utvecklingen inom elektronik och mjukvara samt det ökade inslaget av kommersiellt tillgängliga komponenter. Dessa orsaker, i kombination med de ökade kraven på materielens prestanda, gör att livscykelkostnaderna drivs upp. I sin tur kan detta även bidra till bemanningsproblem inom vissa personalkategorier eftersom en högre komplexitet kräver mer specifik kompetens. En hög omsättningstakt kan därför bidra till kostnadsökningar.

Omsättningstakten inom Försvarsmakten ska baseras på de operativa behoven och varierar därför över tid, men också mellan försvarsgrenarna. Samtidigt som förnyelsen av vissa materielssystem har varit långsam har andra haft en hög omsättningstakt. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) beskriver i rapporten (FOI-R--4593—SE) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning* att Sverige har en relativt hög omsättningstakt av stridsflygplan i olika versioner jämfört med de andra nordiska länderna. När stridsflygplanet JAS 39 E har levererats kommer Sverige sedan 1980-talet att ha opererat fyra versioner av stridsflygplan medan de resterande nordiska länderna kommer att ha opererat ca två versioner. Exempelvis efterträddes stridsflygplan 37 Viggen av JAS 39 A/B medan Viggen ännu var fullt

operativt användbar. Beträffande ubåtar och ytstridsfartyg har Sverige fler parallella klasser med färre plattformar per klass i förhållande till jämförbara länder. Inom vissa materielsystem har exempelvis omsättningstakten varit sådan att det ibland funnits en möjlighet att försälja materiel som Försvarmakten avvecklat, t.ex. ubåtar och helikoptrar. Sammantaget bedömde FOI att en hög omsättningstakt medför risker för ökade kostnader.

Omsättningstakten inom markstridsförbanden är däremot jämförelsevis låg. Under mitten av 1990-talet skedde en förnyelse av stridsvagnar och stridsfordon och äldre materiel som levererats under 1950, 1960 och 1970-talen ersattes. Därefter har ingen väsentlig förnyelse skett förutom utvecklingen och anskaffningen av artillerisystemet Archer.

Försvarsberedningen noterar att omsättningstakten ska ske utifrån operativa behov, men den kan ibland vara en konsekvens av försvarsindustriella förutsättningar som exempelvis att upprätthålla kompetens och lönsamhet.

Beredningen noterar att en alltför hög omsättningstakt kommer att påverka den operativa förmågan, om t.ex. övningsverksamhet inte har genomförts samt om ledningssystem, reservmateriel och ammunition inte anskaffas i samma takt.

#### 21.1.4 Investeringsplanering

Enligt budgetlagen ska investeringar i krigsmateriel och befästningar finansieras med anslag eller intäkter. Materielobjektens och vidmakthållandeåtgärdernas planerade utgifter redovisas årligen i en investeringsplan. Regeringens förslag till investeringsplan redovisas i budgetpropositionen. Särredovisning sker för de objekt som bl.a. bedömts vara av särskild betydelse för de ekonomiska åtagandena eller av betydelse för Försvarmaktens utveckling. Den nya planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen som beskrivs i *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (SOU 2014:15) har inneburit en förbättring av de underlag som Försvarmakten lämnar i budgetprocessen.

Försvarmakten har under ett flertal år utvecklat arbetet med att förbättra styrningen och uppföljningen inom materielområdet.

Syftet är bl.a. att öka transparensen gentemot regeringen och att skapa bättre förutsättningar för riksdagen att utöva sin finansmakt.

Försvarets materielverk (FMV) stödjer Försvarmakten i utarbetandet av underlagen till Försvarmaktens investeringsplaner. Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar i *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan* (ESV dnr 2018-00176) att Försvarmaktens investeringsplan inte följer det regelverk som styr statliga investeringar eller utgångspunkterna för materieförsörjningens planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. ESV pekar vidare på att Försvarmaktens investeringsplan har en betydande överplanering, dvs. att det finns mer inplanerade beställningar än vad det finns årliga anslag för.

De planerade och beställda materielobjektens utgifter ska rymmas inom anslagen för respektive budgetår. Därigenom ges en mer rättvisande bild över kommande materielleveranser och i förlängningen den operativa förmåga krigsorganisationen kommer att uppnå.

ESV menar att bristerna i investeringsplanen har omöjliggjort för Försvarmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut och att utveckla den operativa förmågan effektivt inom givna ekonomiska ramar. Den strukturellt överskattade förväntade operativa förmågan som varit en konsekvens av den tillämpade metoden torde därtill ha haft konsekvenser i andra sammanhang då uppgifterna varit en del av regeringens beslutsunderlag.

Försvarsberedningen noterar, i likhet med ESV, att informationen i investeringsplanen varken har givit en översikt över materielobjektens förväntade utfall eller hur Försvarmakten avsett att prioritera materielen inom anslagen. Det gäller såväl tidpunkt för utfallet som det faktum att utgifterna för vissa materielobjekt varit underskattade. Det är viktigt att styrningen och uppföljningen inriktas mot materielleveranser till staten i stället för mot upparbetade anslagsmedel. I annat fall leder detta i förlängningen till en försämrad operativ förmåga. Försvarsberedningen ansluter sig till ESV:s rekommendationer om att exempelvis upprätta rättvisande investeringsplaner och att identifierade risker behöver prissättas. Försvarsberedningen noterar att Försvarmakten arbetar med att omhänderta rekommendationerna och har bl.a. förbättrat investeringsplanerna i myndighetens budgetunderlag för 2020. Detta uppmärksammas också av ESV som i en rapport från den 2

maj 2019 konstaterar att Försvarsmakten har åtgärdat merparten av bristerna och genomfört väsentliga förbättringar i jämförelse med tidigare budgetunderlag.

Regeringen ställer krav på att Försvarsmakten ska framställa om regeringens medgivande för alla planerade materielinvesteringar som bl.a. omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor eller medför förändringar av större betydelse för Försvarsmaktens utveckling. Beslut om större och viktigare materielsystem underställs även riksdagen. Beredningen betonar att framställningarna ska innehålla utförliga objektbeskrivningar för materielprojektet vilka bl.a. inkluderar förbandskostnader, operativa behov, andra investeringskostnader, övergripande miljökonsekvensbeskrivningar och möjliga internationella samarbeten för de berörda åren.

### **21.1.5 Prisomräkning av Försvarsmaktens materielanslag**

Riktlinjerna för pris- och löneomräkning inom staten innebär bl.a. att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för pris- och löneförändringar.

För Försvarsmaktens materielanslag sker en omräkning av materielanslagen med ett sammanvägt index, Försvarsprisindex (FPI). Syftet med FPI är att skilja ut inflationen från den totala kostnadsökningen inom materielanslagen. FPI för materielanslagen utgör sedan 2012 en sammanvägning av två mått på prisutvecklingen som löpande beräknas och publiceras av Statistiska centralbyrån.

Försvarsmakten har ett flertal gånger redovisat och kvantifierat den minskade köpkraft, s.k. urholkningseffekt, som enligt myndigheten följer av att FPI inte bedöms möta prisutvecklingen. FMV använder normalt inte FPI i sina avtal med försvarsindustrin. I de fall FMV använder prisomräkning i sina avtal, är omräkningen anpassad till innehållet i det specifika avtalet. FMV använder sig av prisomräkning i avtal i de fall de bedömer att kostnaden blir lägre om staten tar risken, än vad den hade blivit om industrin hade krävt kompensation för hela risken. ESV pekar på att detta medför problem för Försvarsmakten eftersom det blir svårt att förutse effekter av förändrade priser, valutakurser samt indexuppräknningar.

Detta bidrar till att Försvarsmakten anser att det råder en underkompensation inom materielområdet.

Den samlade kostnadsutvecklingen på försvarsmaterielområdet är till del kopplad till den allmänna prisutvecklingen, dvs. inflationen. Detta avspeglas i prisomräkningen av materielanslagen. Kostnadsutvecklingen på försvarsmaterielområdet kan även bero på andra faktorer såsom prestandaökningar, kravglidningar och bristfällig konkurrens. Kostnadsökningar som inte kan kopplas till den allmänna prisutvecklingen finansieras alltså inte inom ramen för FPI. Hanteringen av den typen av kostnadsökningar ska istället vara föremål för aktiva politiska beslut. Försvarsberedningen konstaterar att kostnadsutvecklingen utöver den allmänna prisutvecklingen för försvarsmateriel påverkar köpkraften inom försvarsområdet.

FPI:s storlek förändras relativt mycket från år till år och de stora svängningarna i FPI över åren gör att det blir problematiskt att prognostisera kommande års anslag. Detta kan få konsekvenser för Försvarsmaktens planering och verksamhet såväl på kort som på lång sikt.

Försvarsberedningen anser att det är mycket angeläget att investeringsplanerna som ligger till grund för beslut om materieförsörjningen ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen. Det är även viktigt att öka insikten om vilka delar i kostnadsutvecklingen som täcks av försvarsprisindex.

I rapporten *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) rekommenderar Statskontoret att regeringen behöver bedriva ett arbete inom detta område i flera steg. Statskontoret föreslår att regeringen i ett första steg ser över och analyserar syftet med och principerna bakom försvarsprisindex så att konstruktionen är ändamålsenlig. I ett nästa steg behöver syftet och det förväntade utfallet av försvarsprisindex klargöras för berörda myndigheter. Om konstruktion av försvarsprisindex inte är ändamålsenlig utifrån syftet, bör en särskild utredare eller annan aktör ges i uppgift att se över försvarsprisindex. Försvarsberedningen ansluter sig till Statskontorets förslag.

## 21.2 Materieförsörjningsprinciperna

Försvarsberedningen föreslog i rapporten *Försvar i användning* (Ds 2008:48) principer som bör gälla för materieförsörjningen. Beredningen menade att inriktningen var central för att uppnå ett försvar med god operativ effekt. Principerna fastställdes i försvarsbeslutet 2009 och återupprepades i försvarsbeslutet 2015. Huvudsyftet med principerna är att Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för materieförsörjningen. De fastställda materieförsörjningsprinciperna innebär att:

- vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel,
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Försvarsberedningen anser att dessa principer alltså är relevanta och därmed fortsatt bör gälla som inriktning för materieförsörjningen. Minskade kostnader och kortare leveranstider bör eftersträvas genom att så långt som möjligt använda och vidmakthålla befintlig materiel. Genom att begränsa särkraven på systemen går det att begränsa kostnaderna och uppnå kortare ledtider från beställning till leverans, liksom ökad tillgänglighet av materielen i krigsförbanden. Vid anskaffning av ny materiel bör inte den materiel som ska ersättas avvecklas förrän den nya materielen är förbandssatt i syfte att undvika glapp i den operativa förmågan.

Försvarsberedningen betonar vikten av att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja redan gjorda investeringar och därmed frigöra utrymme för andra anskaffningar. Det kan därför finnas fall då en viss anpassning av kravställningen på krigsförbanden vore lämplig för att möjliggöra utnyttjande av materiel med lång kvarvarande livslängd. Även möjligheten till att förändra kraven rörande teknisk livslängd bör kunna prövas. Möjligheten till en sådan anpassning bör därför alltid undersökas för att möjliggöra rationellt utnyttjande av befintlig materiel. Det innebär inte att förbandens uppgifter ska



bestämmas av redan tillgänglig materiel utan det handlar om viss anpassning av kravställningen inom ramen för förbandens uppgifter.

### 21.3 Materieförsörjning vid höjd beredskap och krig

Ett nationellt försvar som kan försvara Sverige mot väpnat angrepp ställer andra krav på materieförsörjningen än ett försvar i huvudsak inriktat på internationella insatser. Försvarsberedningen anser att perspektivet höjd beredskap och krig i ökad utsträckning måste genomsyra materieförsörjningen. För att möjliggöra en effektiv mobilisering behöver bl.a. materiel vara krigsplacerad och förrådsställd förbandsvis vid aktuell mobiliseringsplats. Det behöver även finnas ammunition och förnödenheter i tillräcklig omfattning för att lösa krigsuppgifter direkt efter mobilisering. De uthållighetskrav Försvarsberedningen föreslår för det militära försvaret och totalförsvaret i sin helhet, kräver i sin tur planering och förberedelser för att tillgodose att materiel, reservdelar, ammunition och andra förnödenheter m.m. finns tillgängliga i tillräcklig omfattning för att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter, trots begränsade möjligheter till import. Det är också viktigt att säkerställa att företag som Försvarsmakten är beroende av har förmågan att verka under höjd beredskap och ytterst i krig. Detta ställer krav på försörjningstrygghet och ett långsiktigt perspektiv vad gäller bl.a. underhåll av anskaffad materiel. Försvarsberedningen betonar vikten av att det finns en sammanhållen planering för försörjningen av reservdelar, underhåll m.m. vid höjd beredskap och krig i det militära försvaret. Arbetet med hur detta är tänkt att hanteras behöver fördjupas för att inte Försvarsmaktens operativa förmåga och försvarsekonomi ska påverkas.

Förhållandet mellan Försvarsmakten och FMV regleras för närvarande, utöver respektive myndighets instruktion och regleringsbrev, bl.a. genom en samordningsöverenskommelse mellan myndigheterna. Försvarsberedningen understryker att FMV:s uppgift att stödja Försvarsmakten vid höjd beredskap och krig är av sådan dignitet att förhållandet mellan myndigheterna vid höjd beredskap och krig måste vara tydligt reglerat. Detta för att ge en klar grund för bl.a. ansvarsförhållanden, beslutsprocesser,

särskilda åtgärder och dylikt vid höjd beredskap och krig, inklusive mobilisering.

## 21.4 De väsentliga säkerhetsintressena

Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/81/EG) reglerar upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet. Huvudregeln är att upphandling av försvarsmateriel ska ske i konkurrens. Artikel 346 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ger dock medlemsstaterna möjligheter att under vissa förutsättningar göra sådana undantag från EU-rätten, inklusive från försvarsupplandningsdirektivet, som är nödvändiga för att skydda nationella väsentliga säkerhetsintressen. Detta motiveras av försvarsteknologins särskilda karaktär och försvarsindustrins förutsättningar. I vissa avseenden är det den tekniska kunskapen om materielsystemens styrkor och svagheter som är viktiga att skydda för en stat. I andra avseenden gäller det att säkerställa möjligheten att operera, vidmakthålla och utveckla förmågan och därvid begränsa beroendet av andra stater. Undantaget kan tillämpas på enskilda upphandlingar såväl som på hela områden av väsentlig betydelse.

I försvarsbeslutet 2015 bedömde regeringen att stridsflygförmågan och undervattensförmågan är tydliga exempel på områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar. Vidare bedömde regeringen att det även inom andra områden kan finnas delar av system som kan betraktas som väsentliga säkerhetsintressen. Regeringen bedömde vidare i budgetpropositionen för 2018 även att integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto, bör vara ett för Sverige väsentligt säkerhetsintresse. Regeringen aviserade även att den avsåg fortsätta arbetet med utgångspunkter och mål som rör väsentliga säkerhetsintressen.

Utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) analyserade de väsentliga säkerhetsintressena och noterade att det antal system som Sverige beställer i dag, inte motsvarar en beläggning som gör att industrin kan behålla nödvändig kompetens. För att behålla relevant kompetens över tid krävs därför beställningar som går utöver materielbehoven i nuvarande försvarsmaktsorganisation. Detta kan antingen ske

genom exportbeställningar eller genom beställningar från det svenska försvaret. I det senare fallet behöver Försvarsmakten öka sin materiella omsättningstakt, utöka antalet förband eller eventuellt lägga andra beställningar som syftar till att vidmakthålla kompetensen hos industrin. Utpekandet av de väsentliga säkerhetsintressena kan därför potentiellt innebära ett stort statligt ekonomiskt åtagande.

I synnerhet stridsflygsystemet men också ubåtssystemet utgör stora delar av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* de kommande tio åren. Om ambitionerna för de väsentliga säkerhetsintressena ska innefatta ett statligt ansvar för att bibehålla kompetensen inom industrin, behöver staten för en lång tid framöver avsätta medel för detta. Utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* noterade att detta inte ingick i investeringsplanerna. Utredningen bedömde att de då aviserade anslagen således inte var tillräckliga för att upprätthålla den i Sverige verksamma industrin med utvecklings- eller seriebeställningar. Inte ens med de anslagsökningar som Försvarsberedningen föreslår kan kompetensen bibehållas inom hela försvarsindustrin. Förhållandet leder till att det blir svårt att uppnå en kostnadseffektiv materieförsörjning och därigenom stödja behoven i krigsorganisationen och Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga.

Utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* noterade att Försvarsmakten är starkt beroende av kompetens från Saab AB inom de väsentliga säkerhetsintressena. Beroendet är inte begränsat till de väsentliga säkerhetsintressena utan det kan konstateras att Saab AB har en särställning som leverantör av utveckling, produktion och logistikstöd för stora delar av den samlade svenska försvarsförmågan. Utan den bakomliggande tekniska kunskapen i företaget riskerar utvecklingen av framtida förmågor att bli lidande. Detta förhållande bedömer beredningen kommer att bestå under en överblickbar framtid inom framförallt de större materielprojekten.

Försvarsmaktens exponering mot Saab AB har ökat den senaste tioårsperioden, samtidigt som företaget numera är mindre beroende av den svenska Försvarsmakten för delar av sin verksamhet. Det är därför viktigt att säkerställa att företag som Försvarsmakten är beroende av har förmåga att verka under höjd beredskap och ytterst i krig.

Försvarsberedningen anser att de väsentliga säkerhetsintressena bör definieras till sitt innehåll och till sin omfattning. Den inhemska tekniska kompetensen och systemkunskapen som krävs över tid för att realisera de väsentliga säkerhetsintressena, framförallt stridsflyg- och undervattensförmågorna, behöver klargöras och kostnadsberäknas. Det finns ett behov av tydlighet kring statens roll och åtagande kring de väsentliga säkerhetsintressena som pekas ut. Beredningen anser därför att de ekonomiska konsekvenserna för staten klagörs innan fler väsentliga säkerhetsintressen pekas ut.

Försvarsberedningen föreslår därtill att det för de två väsentliga säkerhetsintressena stridsflygförmågan och undervattensförmågan införs definierade s.k. objektsramar liknande de som fanns tidigare i budgetpropositionerna. Detta bör även göras för andra större och långsiktiga materielprojekt. Idag blandas investeringsutgifter för de två väsentliga säkerhetsintressena, stridsflygförmågan och undervattensförmågan, med övriga investeringar. Det kan ifrågasättas ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv eftersom det försvårar transparensen gentemot regeringen och riksdagen. Objektsramarna bör särredovisas i investeringsplanen. Detta ger riksdag och regering bättre möjligheter att följa upp dessa två väsentliga säkerhetsintressen.

## 21.5 En strategi för materieförsörjningen

Försvarsberedningen anser att det bör utformas en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Utgångspunkten för denna strategi ska vara att på ett över tiden kostnadseffektivt sätt säkerställa Försvarmaktens operativa behov av materiel och tjänster i fred, kris och krig. Strategin ska baseras på de sedan tidigare fastställda materieförsörjningsprinciperna, men ska i tillämpningen av dessa beakta det ökade fokuset på nationellt försvar och väpnat angrepp, kraven på försörjningstrygghet, väsentliga säkerhetsintressen och förändrade internationella förutsättningar som t.ex. etableringen av den europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF). Strategin bör inkludera ett nationellt perspektiv på hur bilaterala och multilaterala teknologi- och materielsamarbeten ska nyttjas för att bidra till Sveriges försvarsförmåga.

Försvarsberedningen anser vidare att det är av vikt att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Försvarsberedningens förslag om en förstärkning av krigsorganisationen innebär att beställningarna till den i Sverige verkamma industrin sannolikt kan komma att öka under kommande år. Den föreslagna materieförsörjningsstrategin bör därför innehålla en strategisk inriktning för att klarlägga statens och industrins roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive de väsentliga säkerhetsintressena.

Försvarsberedningen anser att materieförsörjningsstrategin bör formuleras av regeringen tillsammans med myndigheter, industri och övriga berörda aktörer.

## 21.6 Internationella materielsamarbeten

Försvarsberedningen konstaterar att internationella samarbeten är viktiga inom materielområdet. Deltagandet i internationella materielsamarbeten, under rätt förutsättningar, ger Sverige en utväxling i form av teknisk kompetens. Genom internationella försvarsindustriella samarbeten ges Sverige möjlighet att behålla en inhemsk teknisk och industriell bas inom ett begränsat antal prioriterade områden, på ett sätt som inte skulle ha varit ekonomiskt eller tekniskt möjligt enbart på nationell grund. Försvarsberedningen anser att inriktningen för internationella materielsamarbeten bör vara densamma som för materieförsörjningen som helhet. Försvarsmaktens operativa förmåga ska därmed vara styrande för beslut om att ingå i internationella materiel- och logistiksamarbeten. Internationella samarbeten kan samtidigt fylla säkerhetspolitiska målsättningar. Det är därför viktigt att även dessa aspekter inkluderas när nya samarbeten övervägs.

Riksrevisionen genomförde 2011 en granskning om de internationella försvarsmaterielsamarbetena styrdes och genomfördes på ett effektivt sätt. Granskningen visade att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning ledde till leverans på avtalad tid och till avtalat pris. Försvarsberedningen betonar att det behövs medvetna, aktiva val

och tydliga prioriteringar kring vilka samarbetsområden som är mest angelägna för att nå de önskade effekterna. Det gäller inte minst de framväxande samarbetena inom EU.

## 21.7 Försvarsmaterielexport och exportstödjande verksamhet

Marknaden för försvarsmateriel skiljer sig från andra marknader. Den styrs inte enbart av traditionella marknadsekonomiska och tekniska faktorer utan kännetecknas även av andra parametrar och villkor. Detta har bl.a. att göra med staters politiska intressen i samband med försvarsmaterielanskaffningar. Den är även i många länder föremål för särskild lagstiftning. Inom EU finns gemensamma regler för upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt gemensamma riktlinjer för krigsmaterielexport.

Försvarsmakten har varit den viktigaste och största kunden för försvarsindustrin, men kan idag inom vissa områden vara en köpare bland andra, även om myndigheten utgör en viktig referenskund. De minskade beställningarna från Försvarsmakten har medfört att exporten blivit än viktigare för att den inhemska industrin ska kunna bibehålla den kompetens och förmåga som statsmakterna efterfrågar. Export stärker företagets möjligheter att bibehålla en stark konkurrenskraftig teknologinivå och den kompetens som krävs för att underhålla och vidmakthålla Försvarsmaktens materielsystem. Det kan också innebära möjligheter till kostnadsdelning och därmed lägre kostnader för Försvarsmakten.

Försvarsberedningen betonar dock, i likhet med Statskontoret och ESV, vikten av att förmodade intäkter och kostnadsdelning från export inte ska ingå i investeringskalkylerna. Om kostnadsberäkningarna i Försvarsmaktens investeringsplaner baseras på förmodade framtida intäkter från export eller förmodad kostnadsdelning riskeras underfinansiering och fördyringar att uppstå om exportaffären uteblir.

Industrin är beroende av den svenska statens tillåtelse för sin verksamhet eftersom det krävs tillstånd bl.a. för att tillverka, tillhandhålla och exportera krigsmateriel. Den mottagande statens demokratiska status liksom mottagarlandets respekt för mänskliga

rättigheter utgör kriterier vid prövning av tillstånd för att exportera krigsmateriel. Det ska vidare beaktas om utförseln eller utlandssamverkan skulle motverka en rättvis och hållbar utveckling i mottagarlandet.

Försvarsberedningen anser att en grundläggande utgångspunkt för statens engagemang i exportfrågor är att det finns en tydlig koppling till Försvarsmaktens operativa förmåga. Exportstödjande verksamhet bör användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materieförsörjning som bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga.

När det gäller exportstödjande verksamhet som medel för att främja en kostnadseffektiv materieförsörjning konstaterade utredningen *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU2018:7) att export i sig inte alltid stärker Försvarsmaktens operativa förmåga. Utredningen bedömde att ökade exportintäkter inte alltid bidrar till en kostnadseffektiv materieförsörjning genom att bidra till kostnadsdelning. Det kan handla om hur en enskild exportbeställning påverkar myndigheternas egna resurser och industrins möjligheter att leverera kravställd materiel till Försvarsmakten såväl i fred som vid höjd beredskap och i krig.

Försvarsberedningen konstaterar att de flesta större internationella försvarsmaterielaffärer kräver någon form av försvarspolitiskt samarbete. Länder anskaffar sällan endast en produkt utan att söka samarbete kring t.ex. utbildning eller garantier för vidareutveckling av materielsystemet. Internationella försvarsmaterielsamarbeten och exportaffärer genomförs, t.ex. när det gäller stridsflyg, med relativt omfattande krav på teknologiöverföring. Detta sätter även fokus på de överväganden som krävs kring vilka länder Sverige vill dela försvarsteknologi med, inte minst när det gäller kompetens och systemkunskap kring förmågor som pekats ut som väsentliga säkerhetsintressen. Försvarsberedningen anser därför att det krävs grundliga analyser av möjligheter och risker inför enskilda beslut om exportaffärer och internationella materielsamarbeten.





## 22 Näringslivet och det militära försvaret

Det militära försvaret är beroende av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. I fredstid bidrar privata aktörer bl.a. med el, drivmedel och livsmedel samt transporter till Försvarsmakten. Den inhemska försvarsindustrin förser Försvarsmakten med försvarsmateriel och olika typer av logistik och underhållstjänster. Näringslivet besitter kompetens, expertis och kan tillhandahålla de varor och tjänster som i många fall kan vara kritiska för att krigsorganisationen ska nå full effekt. I händelse av höjd beredskap och ytterst krig behöver Försvarsmakten stöd från näringslivet. Detta måste förberedas redan i fredstid. Försvarsmakten behöver t.ex. ha en organisation för att leveranser av varor och tjänster från näringslivet ska kunna säkerställas och näringslivet måste ha planer och förberedda strukturer för att kunna tillhandahålla det stöd Försvarsmakten kräver.

### 22.1 Förutsättningar för näringslivets samverkan med det militära försvaret

Förutsättningarna för offentliga aktörer att samverka med näringslivet har ändrats sedan Sverige senast planerade för ett totalförsvar. Kostnadseffektivitet i fredstid har prioriterats före beredskapsbehov och följaktligen verkar delar av näringslivet inklusive försvarsindustrin enligt principen *lean production just in time* för att producera och leverera varor i den mängd och vid den tidpunkt som de behövs. Det förutsätter i sin tur relativt lång framförhållning och behoven måste därför identifieras och planeras i förväg, ibland upp till flera år innan leverans. Näringslivet har dessutom blivit mer internationaliserat med bl.a. mer komplexa och

spridda ägandestrukturer. Produktionsförhållanden har även blivit mer komplexa då produktionen av en viss vara kan vara beroende av komponenter från olika delar av världen. Många företag har av kostnadsskäl valt att förlägga produktionen i ett annat land. Samhällsviktiga verksamheter som förut var i offentlig regi ägs, drivs och förvaltas idag av både svenska och utländska företag. Dessa ändrade förutsättningar gäller även delar av den svenska försvarsindustrin som dessutom har genomgått en omfattande strukturförändring med större fokus på den internationella marknaden och export av både försvarsmateriel samt tjänster inom försvarsområdet.

Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* att förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under del av denna tid är grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga. Det innebär att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under de tre månaderna ska det förutsättas att det råder höjd beredskap.

De uthållighetskrav som Försvarsberedningen föreslår för beredskapsplaneringen i totalförsvaret ska även vara utgångspunkten för planeringen av leveranser av varor och tjänster till det militära försvaret.

### 22.1.1 Rättslig reglering

Det finns legala förutsättningar för näringslivets samverkan med det militära försvaret såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Försvarsberedningen bedömer att befintligt regelverk om näringslivets ansvar och roll i totalförsvaret bör utgöra en utgångspunkt för hur den militära förmågan ska kunna upprätthållas både i fredstid och vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen utesluter dock inte att befintligt regelverk kan behöva kompletteras allteftersom planeringen fortskrider.

Den 5 juli 2018 gavs en särskild utredare i uppdrag att senast den 1 december 2019 föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret. Utredaren ska även lämna förslag på åtgärder för att

stärka den försvarsmaterielrelaterade försörjningstryggheten. Utredaren ska utgå från det befintliga regelverket och identifiera eventuella behov av att göra begränsade författningsändringar. Försvarsberedningen understryker betydelsen av att ha ett regelverk och en struktur som är anpassat efter dagens förutsättningar och som samtidigt säkerställer näringslivets deltagande inom både det civila och militära försvaret.

Det finns ett lagstadgat krav på näringslivet att delta i planeringen för totalförsvaret enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Privata aktörer ska enligt lagen bidra med uppgifter om sin verksamhet som en myndighet kan behöva för sin planering.

För att företag som är viktiga för det militära försvaret ska kunna planera för hur varor och tjänster ska kunna tillhandahållas understryker Försvarsberedningen vikten av att Försvarsmakten fortsätter sitt arbete med att i försvarsplaneringen fastställa hur behoven ser ut nationellt, i olika delar av landet och vid olika tidsperspektiv och hotnivåer. För att kunna få en överblick av de behov som finns måste försvarsplaneringen vara konkret. Behoven behöver sedan kommuniceras med berörda företag och andra berörda myndigheter som har en roll i t.ex. försörjningsberedskapen. Beredningen understryker vikten av att privata aktörer uppfyller kraven på sekretess- och säkerhetsskydd för att kunna ta del av Försvarsmaktens planering.

För att bl.a. stärka Försvarsmaktens militära förmåga vid höjd beredskap ger den svenska lagstiftningen staten rättigheter att styra över resurser som finns i näringslivet. Försvarsberedningen anser att det militära försvarets behov vid beslut om höjd beredskap så långt som möjligt ska tillgodoses på samma sätt som i fredstid, dvs. genom frivilliga överenskommelser och i förekommande fall avtal. Kan sådana överenskommelser eller avtal inte uppnås, t.ex. av kostnadsskäl, kan staten planera för att genom förfogande täcka Försvarsmaktens behov av varor, egendom och tjänster. Beredningen vill betona att dessa överenskommelser och avtal inte får innebära avsevärda utgifter för staten redan i fredstid. Anskaffning av bl.a. nödvändiga lager för att uppfylla kraven på försörjningssäkerhet enligt de tidskrav som beredningen föreslagit måste dock bekostas inom ramen för den fredstida

beredskapsplaneringen som finansieras framförallt genom statens budget. Det är viktigt att överenskommelserna och avtalen är utformade utifrån krigets krav.

Förfogandelagen (1978:262) ger möjligheter för staten att förfoga över privat egendom och tjänster i syfte att tillgodose Försvarmaktens behov av exempelvis försörjning. Genom förfogande kan fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, kan upphävas eller begränsas. Ägare eller innehavare av produktionsmedel kan även behöva medverka till framställning av egendom för statens räkning. Om förfogande för Försvarmaktens räkning beslutar Försvarmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk (FMV) enligt 1 § i Förfogandeförordningen (1978:558). Ett sådant förfogande behöver förberedas i fredstid bl.a. i enlighet med förordningen (1992:391) om uttag av egendom för totalförsvarets behov. Försvarmakten är en behovsmyndighet enligt förordningen, men är även uttagningsmyndighet för bl.a. fartyg och fordon. Till grund för uttagning av egendom ska för Försvarmaktens del ligga dess mobiliserings- och krigsunderhållstjänstplaner. Vid förfogande utgår skälig ersättning.

Försvarsberedningen noterar att Försvarmakten sedan 2017 har i uppdrag att med stöd av FMV och i nära samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt i dialog med berörda bevakningsansvariga myndigheter ta fram ett försvarsförsörjningskoncept med fokus på hur tillämpningen av ovanstående lagar ska genomföras. Försvarmakten ska enligt regleringsbrev för år 2018 även redovisa en analys av hur myndighetens behov av relevanta förmågor ska tillgodoses såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig. Myndigheten ska särskilt redovisa sin syn avseende behovet av motsvarigheter till motorreparationstjänst och andra områden inom teknisk tjänst, byggnads- och reparationsberedskap samt väg- och vattenbyggnadskår.

Den s.k. byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) sattes upp 1944. Mellan 1994 och 2007 organiserade Försvarmakten BRB. Uppgiften för BRB innebar att i krig utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Byggnads- och reparationsberedskapen omfattade främst byggbranschen och var uppbyggd av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag

genom avtal eller andra överenskommelser med staten. Försvarsberedningen anser liksom Försvarsmakten att det finns behov av en byggnads- och reparationsberedskap. Försvarsberedningen konstaterar att det idag inte finns något tydligt huvudmannaskap för att organisera en sådan beredskapsorganisation. I syfte att skynda på genomförandet anser beredningen att Försvarsmakten i ett första steg bör skapa en organisation för Försvarsmaktens behov för att kunna upprätthålla sin verksamhet i krig.

Försvarsberedningen anser liksom Försvarsmakten att det även finns behov av en motorreparationstjänst med uppgift att vid beslut om höjd beredskap och ytterst i krig utföra monterings-, reparations- och underhållsarbeten på sådana motorer eller motordrivna fordon som är nödvändiga för Försvarsmaktens verksamhet. Motsvarigheter till byggnads- och reparationsberedskapen samt motorreparationstjänsten ska etableras i modern form utifrån dagens förutsättningar och kunna stödja förband i hela Sverige.

Försvarsberedningen konstaterar att regelverket för höjd beredskap och krig ger rättsliga förutsättningar för staten att ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt förfoga över resurser som finns i näringslivet för att på sätt få tillgång till personella och materiella resurser som kan gynna de samlade försvarsanstängningarna. Lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht ger t.ex. staten förutsättningar att genom tvångsmedel få tillgång till personal. Försvarsberedningen vill betona att staten redan i fredstid tar individer i anspråk för värnplikt. Staten har även rätt att styra över näringslivets resurser när marknadskrafterna har satts ur spel och det har uppstått en bristsituation som kräver prioriteringar.

## 22.2 Krigsviktiga företag för det militära försvarets behov

Försvarsberedningen föreslår i delrapporten *Motståndskraft* ett återinförande av s.k. krigsviktiga företag (K-företag). Ett företag eller en organisation ska utses som krigsviktig om dess produktion av varor eller tjänster är av stor vikt för totalförsvaret. Ett företag som har godkänts som krigsviktigt visar genom ett långsiktigt

engagemang och upprätthållande av leveranser sitt ansvarstagande och deltagande för både det civila och det militära försvaret.

Beroende på den verksamhet som bedrivs i fredstid behöver krigsviktiga företag genomföra olika förberedelser för att kunna bidra till det militära försvarets behov i händelse av krig. Det kan t.ex. gälla lagerhållning av strategiska rå- eller insatsvaror eller bytes/importavtal med företag i t.ex. våra grannländer.

Krigsviktiga företag som i fredstid tillverkar materiel eller tillhandahåller tjänster som har direkt påverkan på den militära operativa förmågan (t.ex. försvarsindustrin) bör så långt det är möjligt upprätthålla sin verksamhet även under krigsförhållanden. Dessa företag kan även behöva utöka sin kapacitet för att kunna öka leveranstakten av sin produktion. Eftersom det är osäkert huruvida leveranser som är av vikt för det militära försvaret kommer att kunna nå Sverige vid en säkerhetspolitisk kris kan det krävas förberedelser för en omställning av produktionen med hänsyn till tillgängliga råvaror, komponenter och personella resurser inom vissa särskilt viktiga områden.

Försvarsberedningen understryker att företagsplanläggning är en av de viktigaste fredstida förberedelserna hos privata aktörer för att säkerställa leveranser till det militära försvaret. En beredskapsplanering hos utsedda krigsviktiga företag är en viktig del av Sveriges krigsavhållande förmåga. För att möjliggöra denna beredskapsplanering krävs att staten är tydlig i sin beskrivning av vilka behov som föreligger så att företagen får förutsättningar att planera och vidta nödvändiga åtgärder.

Beredskapsplaner bör upprättas hos företag som anses vara viktiga leverantörer till det militära försvaret. Företagen bör identifiera sårbarheter i leveranskedjan för att kunna vidta nödvändiga förberedelser för att säkerställa leveranser även i en säkerhetspolitisk kris med allvarliga störningar i importmöjligheterna. Det kan t.ex. gälla produktionsförmåga hos underleverantörer eller brist på nyckelpersonal i det egna företaget på grund av att dessa är krigsplacerade inom t.ex. Försvarsmakten.

Företagen bör även ta i beaktande om de klarar de förändringar som kan inträffa på marknaden vid en säkerhetspolitisk kris då handelsutbytet med andra länder sannolikt ändras med importstörningar som följd. Det kommer inte att vara en självklarhet att nödvändiga varor för produktion kan importeras i tillräcklig

omfattning. Försvarsberedningen anser att Sverige redan i fredstid bör samarbeta med flera olika leverantörer, särskilt i våra grannländer för att säkra import eller byteshandel av strategiska produkter.

Staten behöver prioritera de företag som anses vara krigsviktiga för att dessa ska kunna bedriva sin verksamhet även i krig. Denna prioritering måste utgå från de krav som höjd beredskap och krig ställer och prioriteringarna måste fokusera på det absolut nödvändigaste. Staten lämnar inga avsättningsgarantier för de varor eller tjänster som produceras utan dessa säljs med hänsyn till den efterfrågan som finns. Däremot anser Försvarsberedningen att staten i vissa fall bör ersätta företag för de beredskapsåtgärder som genomförs i fredstid enligt förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Det kan t.ex. gälla förberedelser för en eventuell lagring av vissa strategiska varor som är av vikt för det militära försvaret. Det bör också övervägas om det går att skapa andra incitament för företag att genomföra beredskapsplanering vid sidan av ekonomisk ersättning.

Beredningen understryker att varor och tjänster som är nödvändiga på en grundläggande nivå behöver prioriteras. Försvarsberedningen betonar att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig.

## **22.3 Försvarsindustrins roll vid höjd beredskap och i krig**

Sverige har en lång tradition av att producera försvarsmateriel för egna behov. Under kalla kriget vilade totalförsvaret på en planering för en hög självförsörjningsgrad genom inhemsk produktion. Efter hand ökade dock beroendet av import av mer avancerad materiel och teknologier från andra länder. Det gällde framförallt större avancerade materielprojekt inom t.ex. stridsflygområdet. I praktiken hade därför Sverige vid kalla krigets slut inte möjlighet att vid en avspärning upprätthålla produktion av hela system. I samband med Försvarsmaktens utveckling från ett mer omfattande invasionsförsvaret till ett mindre insatsförsvaret från början av 1990-talet genomgick den svenska försvarsindustrin stora omstruktureringar och oinriktades med ett större fokus på export.

De stora strukturförändringar som försvarsindustrin har genomgått har inneburit att vissa försvars- och säkerhetsföretag som tidigare hade ett statligt ägande numera är privatägda. Industrin har även blivit allt mer internationaliserad genom att det utländska ägandet har ökat. Stora delar av den svenska försvarsindustrin ägs idag av utländska företag. Försvarsindustrin i Sverige har traditionellt dominerats av ett fåtal större företag. I en utveckling mot en mer kunskapsintensiv och tjänsteproducerande verksamhet har små och medelstora företag blivit fler på marknaden. Dessa företag erbjuder varor och tjänster för både den civila och militära marknaden, men är även viktiga underleverantörer till de större företagen inom försvarsområdet. Samtidigt är de flesta försvarsföretag beroende av import av komponenter från utlandet. De kvalificerade system som idag används inom Försvarsmakten är därmed i sin helhet inte tillverkade i Sverige. Dessa förutsättningar påverkar försvarsindustrins möjligheter att bidra till försörjningen av det militära försvaret.

En förutsättning för Sveriges försvarsförmåga är tillförsel av försvarsmateriel både under fredstid och vid höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen understryker även vikten av att försvarsmateriel kan användas oavsett vad som sker i vår omvärld. Det är därmed angeläget att det i såväl fred som krig finns förmåga i Sverige att vidmakthålla, vidareutveckla och underhålla redan anskaffade system och att det finns tillgång till teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt.

Här har den i Sverige verksamma försvarsindustrin en central roll och är en viktig förutsättning för det militära försvaret. Försvarsmakten har ett antal system som har tillverkats av den inhemska industrin och är därigenom beroende av att denna industri även svarar för underhåll och modifiering av dessa system. Vid en planläggning kan Försvarsmakten och företag inom t.ex. försvarsområdet gemensamt behöva komma överens om vilken verksamhet som eventuellt bör inordnas i Försvarsmaktens krigsorganisation och vilken personal inom dessa företag som behöver krigsplaceras i Försvarsmakten. Det kan t.ex. gälla underhåll och reparationer eller särskild kompetens för att hantera olika kvalificerade system som levereras av försvarsindustrin. Försvarsmakten behöver utifrån de underhållstjänster som privata



aktörer kan tillhandahålla fastställa behoven av att ha en sådan förmåga inom den egna myndigheten.

För att företag inom försvarsområdet ska kunna bidra till det svenska försvaret behöver dessa ha kunskap om vilka försörjningsbehov som föreligger. Försvarsberedningen understryker vikten av att Försvarsmakten tillsammans med FMV fortsätter sitt arbete med att ta fram konkreta behovsanalyser av försvarsmateriel samt logistik- och underhållstjänster som Försvarsmakten behöver för att krigsorganisationen ska uppnå den kravställda krigsdugligheten och för att den samlade operativa förmågan ska skapa en krigsavhållande förmåga. Kunskap om behoven och hur de ska prioriteras är nödvändig för att dessa myndigheter ska kunna veta vilka krav som ska ställas på de privata aktörer som ska leverera.

Då försvarsmateriel har blivit alltmer högteknologisk och i större utsträckning har importerats från andra länders försvarsindustrier har kraven på att underhålla Försvarsmaktens materiel förändrats. Försvarsberedningen noterar att FMV i regleringsbrevet för år 2018 har fått i uppdrag att fortsätta sitt arbete med att främja hur myndigheten i större utsträckning kan använda sig av upphandlingsrättsliga möjligheter för att ställa krav på försörjningstrygghet i fråga om anskaffning av materiel och tjänster till Försvarsmakten.

Försvarsberedningen understryker vikten av att ha ett långsiktigt perspektiv vad gäller underhåll av anskaffad försvarsmateriel som även omfattar situationer då det råder krigsfara och krig. Försvarsberedningen anser att FMV vid större upphandlingar av försvarsmateriel från både inhemska och utländska leverantörer behöver säkerställa att kraven på försörjningstrygghet gäller även då det råder en säkerhetspolitisk kris eller om Sverige är i krig. Det gäller både tillförsel av materiel och olika underhålls- och logistiktjänster. En förutsättning är att det finns en kompetens hos FMV om de system som upphandlas och vilka behov av underhåll som finns samt förmåga att bedöma vilka tjänster som kan tillhandahållas av industrin.

Försvarsberedningen noterar att den finska staten arbetar aktivt för att stärka samarbetet med industrin på längre sikt bl.a. genom att i upphandlingen ställa krav på att kompetens från försvarsindustrin ska finnas tillgänglig för att kunna underhålla materiel både i

fredstid, men även i krig. Försvarsberedningen anser att Finlands upphandlings- och avtalsformer kan utgöra ett exempel för hur privata aktörer inom försvarsområdet i Sverige i större utsträckning ska kunna bidra till och integreras med det militära försvaret.

Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Ett starkt svenskt försvar ska vara krigsavhållande och ytterst fredsbevarande och ställer därmed stora krav på försörjningen av försvarsmateriel såväl i fred som i krig. Flera av våra grannländer har utarbetade strategier eller framtagna inriktningar för hur deras respektive militära försvar ska kunna försörjas även under krig. Försvarsberedningen noterar att behovet av att trygga försörjningen av bl.a. materiel till Försvarsmakten har uppmärksammats av regeringen som under de senaste åren har tagit flera olika initiativ för att bland annat få en ökad kunskap om problem och möjliga åtgärder kopplade till försörjningsfrågan i krig.

Försvarsberedningen vill också betona vikten av att det finns en sammanhållen planering för försörjningen av reservdelar, underhåll m.m. vid höjd beredskap och krig i det militära försvaret.

## 23 Frivilliga försvarsorganisationer

I Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft* behandlas de frivilliga försvarsorganisationernas bidrag och betydelse för totalförsvaret i övergripande termer. Beredningen anser att förslagen om en utökad krigsorganisation föranleder vissa förtydliganden vad avser de frivilliga försvarsorganisationernas funktion i det militära försvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och består av följande organisationer: Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårens riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civillbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövarnarskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, och Sveriges bilkårers riksförbund.

Försvarsberedningen anser att det frivilliga engagemanget är viktigt för den samlade försvarsförmågan. Frivilligengagemanget bidrar också till förankringen av försvaret i samhället och ger en möjlighet för olika grupper att engagera sig i försvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna har således en viktig roll för den samlade förmågan i det militära försvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna har idag uppgifter gentemot den militära verksamheten i totalförsvaret. Frivilligorganisationerna ansvarar bl.a. för rekrytering och utbildning till cirka 6000 specialistbefattningar i hemvärnet och det

har också skapats nya befattningar i t.ex. flygvapnet och logistikorganisationen (FM LOG). Med Försvarsberedningens förslag om en ny krigsorganisation kommer de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet att öka. Organisationernas verksamhet kommer även att behöva anpassas utifrån de krav på beredskap och uthållighet som Försvarsberedningen föreslår.

En viktig uppgift för organisationerna kommer att bli att tillvarata kompetenser efter aktiv tjänstgöring samt utveckla och vidmakthålla kompetens för framförallt totalförsvarspiktig personal. Organisationernas ungdomsverksamhet är vidare viktig för att sprida kunskap om och öka engagemanget för totalförsvaret samt bredda och stärka rekryteringsbasen för Försvarsmakten. Det måste ses som en merit att engagera sig i totalförsvaret.

Försvarsberedningen betonar att det är krigsorganisationens behov och uppgifter som ska vara styrande i prioriteringen av begränsade resurser. Behovet av frivillig försvarsverksamheten måste sättas in i den operativa kontexten.

Försvarsberedningen konstaterar att frivilligorganisationerna redan idag har svårt att bemanna de befattningar för vilka de har bemanningsansvar. Vid en utökning av verksamheten behöver detta tas i beaktande. Beredningen betonar i sammanhanget att förväntningarna på de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet och förmåga måste vara rimliga. Samtidigt kan deras förutsättningar att fullfölja sina uppgifter i det militära försvaret förbättras. En utökning av verksamheten ställer krav på de resurser och styrningar som ges de frivilliga försvarsorganisationerna. Resurserna och uppgifterna behöver vara långsiktiga för att ge organisationerna en stabil grund att verka utifrån. Organisationerna behöver ges tid att utveckla sin verksamhet för att möta behoven i såväl krigsorganisationen som totalförsvaret i övrigt.

I delrapporten *Motståndskraft* uppmärksammar beredningen betydelsen av tidig dialog och ekonomiska förutsättningar för att de frivilliga försvarsorganisationerna effektivt ska kunna anpassa sin verksamhet och bidra till utvecklingen av totalförsvaret. Detta gäller också i förhållande till den militära verksamheten i totalförsvaret. Försvarsberedningen konstaterar att de frivilliga försvarsorganisationerna möjligheter att bidra dimensioneras av de faciliteter i form av t.ex. infrastruktur och materiel som Försvarsmakten kan bistå med.

Det är viktigt att utveckla den befintliga bemannings- och utbildningsmodellen för att minska avhoppet och öka antalet frivilliga som ingår avtal med Försvarsmakten. För att Försvarsmakten ska kunna tillvarata frivilligengagemanget är det nödvändigt att stärka strukturerna för samverkan och skapa ett inkluderande synsätt på frivillig försvarsverksamhet. Åtgärder för att åstadkomma detta kan t.ex. vara att se över ersättningsnivåerna i samband med verksamhet och att uppdatera Försvarsmaktens handbok för frivillighet från 2008 (H FRIV 2008). Ett sådant arbete bör ske i nära dialog med de frivilliga försvarsorganisationerna.

Försvarsberedningen konstaterar att dagens finansieringsmodell av de frivilliga försvarsorganisationerna är komplex och krävande och dessutom har betydande eftersläpning. De frivilliga försvarsorganisationerna lyfter särskilt fram omfattande ansökningsförfaranden och betungande redovisningsskyldigheter för verksamheten. Detta gör det svårt för de frivilliga försvarsorganisationerna att möta den ökade efterfrågan från totalförsvaret. Försvarsberedningen föreslår därför att det görs en översyn och anpassning av de frivilliga försvarsorganisationernas finansieringsmodell.

Försvarsberedningen föreslår också att de frivilliga försvarsorganisationernas ekonomiska förutsättningar tydliggörs och blir mer förutsägbara, t.ex. genom en särskild anslagspost för frivilliga försvarsorganisationer. Försvarsberedningen menar att detta ökar transparensen och ger bättre förutsättningar för den frivilliga verksamheten.

I händelse av en allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig anser Försvarsberedningen att det är rimligt att förvänta sig att de frivilliga försvarsorganisationerna kommer att få en viktig roll. Beredningen understryker vikten av att de frivilliga försvarsorganisationerna har förmåga att hantera en sådan situation och att det finns möjlighet att krigsplaceras i organisationerna. Det innebär också att organisationerna i dialog med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) måste se över sina krigsorganisationer för att säkerställa bl.a. tillgången till administrativ personal och kontaktytorna med berörda myndigheter. Försvarsberedningen påtalar i delrapporten *Motståndskraft* att Försvarsmakten och MSB måste planera för hur

ansvariga samhällsaktörer ska kunna ta emot, utbilda och organisera spontanfrivilliga i totalförsvaret i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Försvarsberedningen påminner om att de frivilliga försvarsorganisationerna bör ha en tydlig roll i en sådan planering.

## 24 Internationella militära insatser

### 24.1 Behovet av internationella insatser

Det globala säkerhetspolitiska läget innebär att det under överskådlig tid kommer att finnas ett fortsatt behov av internationella militära insatser. Försvarsberedningen anser att Sverige bör fortsätta det aktiva engagemanget och deltagandet i internationella insatser, civila såväl som militära, inom ramen för FN, EU, Nato, OSSE och andra koalitioner av länder.

Det övergripande utrikes- och säkerhetspolitiska målet med Sveriges medverkan i internationella fredsfrämjande insatser är att bidra till fred och säkerhet, att förebygga konflikter och skapa förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning. Sveriges engagemang i en fredsfrämjande insats bör vara en del i en samlad ansats där civila och militära insatser är en integrerad del av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser bidrar till att värna och främja övergripande säkerhetspolitiska intressen såsom en regelbaserad multilateral världsordning med FN-stadgan som bas. Ett effektivt multilateralt system är likaså centralt för ett framgångsrikt fredsfrämjande.

Försvarsberedningen betonar att deltagande i internationella militära insatser utgör en del av vår solidariska säkerhetspolitik. Deltagande i insatser är också ett sätt att visa solidaritet och fördjupa samarbete med länder och organisationer som är viktiga för säkerheten i vårt närområde.

### 24.2 Insatsernas karaktär

FN har en central roll och ger internationell legitimitet åt hanteringen av konflikter i världen. FN kan genomföra insatser

självt eller ge mandat åt andra organisationer och stater att göra det. FN:s fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument, vars multidimensionella karaktär med både militära och civila komponenter bidrar till att lotsa länder från konflikt till hållbar fred. Verksamheten är dock stadd i förändring. Flera fredsfrämjande insatser har avslutats de senaste åren samtidigt som ett antal av de kvarvarande verkar i säkerhetsmässigt komplexa miljöer. Detta kräver robusta mandat och relevanta förmågor.

FN bedriver sedan början av 2000-talet ett omfattande arbete för att stärka sin förmåga att leda fredsfrämjande militära insatser. Generalsekreterarens reformer innebär en rad initiativ rörande bl.a. funktionalitet, ledarskap, kapacitetsutveckling, mandatutformning och säkerhet. Syftet är att anpassa FN:s fredsbevarande verksamhet till dagens konfliktmiljöer, åstadkomma effektivt skydd av civila och skapa förutsättningar för politiska lösningar. Sveriges militära, civila och polisiära bidrag till FN:s fredsfrämjande insatser ger oss möjligheter att påverka och delta i reformarbetet.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör bidra till att fördjupa och förstärka FN:s förmåga att leda och genomföra insatser.

EU har i dagsläget tre militära insatser med exekutiva mandat och är i övrigt främst inriktat på militära insatser med fokus på rådgivning, utbildning, kapacitetsbyggande och partnerskap. Ett försämrat omvärldsläge och en minskad förutsägbarhet vad gäller USA:s roll i fredsfrämjande verksamhet har aktualiserat behovet av en starkare europeisk förmåga. EU:s permanenta strukturerade samarbete (*Permanent Structured Cooperation*, *Pesco*) ska bidra till att förverkliga den ambitionsnivå som medlemsländerna har inom ramen för EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik. De länder som deltar i *Pesco* har förbundit sig att ställa resurser till förfogande för potentiella insatser, bl.a. genom att bidra till EU:s stridsgrupper och stärka finansieringen av insatsverksamheten.

Nato genomför vid sidan av sin huvuduppgift, kollektivt försvar, även rådgivande utbildningsinsatser. Samtidigt bibehåller organisationen de ledningsstrukturer som krävs för mer omfattande militära krishanteringsinsatser. Nato förväntas fortsätta att genomföra begränsade tränings- och utbildningsinsatser, som den pågående insatsen i Afghanistan, *Resolute Support Mission* (RSM), utbildningsinsatsen i Irak, *NATO Training Mission in Iraq* (NTM-I), samt *Kosovo Force* (KFOR) i Kosovo. Insatserna utgör en del i



Natomedlemmarnas ambition att skapa säkerhet och stabilitet i det södra grannskapet. Sverige har sedan 1990-talet deltagit i ett antal Nato-ledda insatser, vilket bl.a. har bidragit till att utveckla Försvarsmaktens samverkansförmåga med Natos medlemsstater främst på taktisk och stridsteknisk nivå.

OSSE har möjlighet att ge mandat till och genomföra militära insatser, men några sådana har aldrig förekommit. Däremot har OSSE ett antal civila missioner, varav den största i dagsläget är den särskilda övervakningsmissionen i Ukraina (SMM).

Omvärldsläget gör att Försvarsberedningen bedömer att svenska bidrag till internationella militära insatser fortsatt kommer att vara efterfrågade, såväl i form av mindre förband och särskilda förmågor som mer traditionella, kvantitativt större förband.

### **24.3 Avvägningar kring svenskt deltagande i internationella militära insatser**

Deltagande i internationella militära insatser utgör en integrerad del av vår solidariska säkerhetspolitik och bidrar till internationell fred och säkerhet. Försvarsmaktens medverkan i internationella militära insatser stärker även Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Detta kan i sin tur bidra till att öka säkerheten i vårt närområde och i förlängningen därmed Sveriges säkerhet. De militära insatserna bidrar i flera avseenden till att stärka vår nationella militära förmåga, bl.a. genom att de ger skarp erfarenhet, ökar Försvarsmaktens förmåga till samarbete med andra länder och organisationer, främjar rekrytering och höjer personalens kompetens.

Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att svenskt deltagande i internationella militära insatser kan vara resurskrävande och medför behov av prioriteringar för Försvarsmakten och för andra inblandade aktörer. Detta är särskilt kännbart för vissa förband och förmågor. De kan därigenom ha konsekvenser för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp. Försvarsberedningen betonar att det är stärkandet av denna förmåga som under den kommande försvarsbeslutsperioden fortsatt ska vara prioriterat genom att åstadkomma en förstärkt krigsorganisation i enlighet med beredningens förslag. Försvarsberedningen framhåller

att deltagande i internationella militära insatser därför måste utgå från de resurser och förmågor som utvecklas inom ramen för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp.

Svenskt deltagande i internationella militära insatser måste av de skäl som anges ovan under denna period övervägas noga och utifrån en bred, samlad analys. Denna måste innefatta utrikes- och säkerhetspolitiska avvägningar, inklusive insatsernas roll i Sveriges internationella försvarssamarbeten. En bedömning måste också göras av var och i vilka konstellationer Sverige kan göra störst nytta med de begränsade resurser som vi under denna period kommer att kunna ställa till förfogande. Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmaktens bedömning är att samarbete med Nato, EU och FN bör prioriteras i denna ordning. I varje enskilt fall måste noggranna bedömningar göras av reella kostnader, inklusive personal, återställande och återanskaffning av materiel, samt de sammantagna konsekvenserna för Försvarsmaktens nationella förmåga och möjligheter att genomföra planerad tillväxt. Detsamma gäller för avvägningar mellan olika typer av militära insatser, t.ex. mellan funktions- och ledningsförband och stöd till kapacitetsbyggande.

Försvarsberedningen anser att antalet officerare som deltar i internationella insatser eller staber särskilt behöver övervägas under kommande år. Med utökade grundutbildningsvolymerna samt en större krigs- och grundorganisation kommer behovet av yrkesofficerare att vara stort. Att bidra med yrkesofficerare till olika stabsbefattningar eller till utbildnings- och träningsinsatser kommer således att påverka Försvarsmaktens utbildningsmöjligheter, vilket i sin tur påverkar tillväxten av krigsorganisationen.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges bidrag till FN:s militära insatser under senare år har bestått av kvalificerade förband och särskilda förmågor, t.ex. i Mali. Tillgången på dessa kvalificerade förband och förmågor är begränsad internationellt sett och därmed är de efterfrågade av FN. De är samtidigt en begränsad resurs och kontinuerligt deltagande i internationella insatser med sådana resurser kan försvåra krigsorganisationsutvecklingen. Försvarsberedningen anser att Sverige framöver när så är möjligt, också bör kunna delta med andra, mer traditionella truppbidrag, t.ex. skytteförband.

Försvarsberedningen anser att det ligger i svenskt intresse att stärka EU:s handlingsförmåga som säkerhetspolitisk aktör. Detta har också betydelse för trovärdigheten i artikel 42.7 i EU-fördraget. Det förutsätter ett aktivt engagemang och deltagande i EU:s militära krishanteringsinsatser. Sveriges bidrag till EU:s militära insatser har under nuvarande försvarsinriktningsperiod uppgått till cirka en procent av den totala personalstyrkan. Sverige har vidare haft ledningsansvar för tre av EU:s stridsgrupper sedan dessa inrättades 2007. Ingen av EU:s stridsgrupper har dock satts in.

Försvarsberedningen konstaterar, givet erfarenheterna av de senaste tjugo årens utveckling och givet det försämrade säkerhetspolitiska läget, att en ökad svensk numerär i internationella militära insatser kräver ett större militärt försvar. Ett starkt svenskt försvar med en utökad krigsorganisation ökar på sikt våra möjligheter att delta i internationella militära insatser. Under perioden 2021–2025 måste uppbyggnaden av krigsorganisationen dock prioriteras. När en utökad krigsorganisation har förverkligats ökar möjligheterna att delta i internationella militära insatser.

Försvarsberedningen anser att genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från 2000 samt efterföljande sju relaterade resolutioner, vilka tillsammans utgör den internationella agendan för kvinnor, fred och säkerhet, ska vara en integrerad del i arbetet med internationella militära insatser både internt genom t.ex. utbildningsinsatser och externt gentemot t.ex. civilbefolkningen.

Det är önskvärt att effekterna av internationella militära insatser, såväl i insatsområdet som för Försvarsmakten och andra delar av det svenska försvaret, följs upp på ett mer systematiskt och heltäckande sätt än idag. Afghanistanutredningens betänkande *Sverige i Afghanistan 2002–2014* (SOU 2017:16) är ett exempel på en sådan ansats. Uppföljning och utvärdering bör även ske under tiden en insats pågår.



## 25 Internationellt försvarssamarbete

Sverige bedriver ett omfattande samarbete inom försvarsområdet med andra stater och organisationer. Dessa samarbeten utgör en integrerad del av vår solidariska säkerhetspolitik, som förutsätter att Försvarsmakten och andra myndigheter kan verka tillsammans med andra. Internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och tjänar samtidigt ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Försvarsberedningen betonar vikten av att fortsätta vårda och stärka dessa samarbeten under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Försvarsberedningen konstaterar att de bilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena med staterna i Norden och Östersjöregionen samt med Storbritannien har utvecklats och fördjupats under innevarande försvarsbeslutsperiod. Detsamma gäller för det svensk-amerikanska samarbetet och Sveriges samarbete med Nato. Samarbetet med Finland är det mest långtgående och intar i det avseendet en särställning. Det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU har sedan 2016 utvecklats i snabb takt. Beredningen välkomnar de bilaterala och trilaterala avsiktsförklaringar som har undertecknats under perioden. Samtidigt som de olika avtalen och ramverken erbjuder möjligheter skapar de också förväntningar. De ger struktur för såväl pågående som kommande verksamhet.

Sveriges materielsamarbeten är ett viktigt medel för att säkerställa teknologi- och materielförsörjning och sker både bilateralt och i multilaterala format. Sverige har s.k. samförståndsavtal (*Memorandum of Understanding*, MoU) som reglerar bilateralt materielsamarbete med ett trettiotal stater. Aktivt samarbete sker med cirka tjugo av dessa stater, bl.a. genom att Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och

svensk försvarsindustri deltar i en rad bilaterala och multilaterala samarbeten.

## **25.1 Utveckling av och avvägningar kring försvarssamarbeten**

Försvarsberedningen anser att internationella försvarssamarbeten är nödvändiga för att stärka vår militära förmåga för att ytterst kunna möta ett väpnat angrepp. Utvecklingen i vårt närområde ställer, i ljuset av vår solidariska säkerhetspolitik och vårt medlemskap i EU, andra krav än tidigare på vår förmåga att bygga konkreta bi- och multilaterala samarbeten för att stärka vårt totalförsvar samt bidra till stabilitet och säkerhet i närområdet. Försvarsberedningen betonar att våra samarbeten bör präglas av långsiktighet och uthållighet. Gemensamma övningar är, som ett komplement till den nationella övningsverksamheten, viktiga för att utveckla samarbeten och för att skapa möjligheter till övning med hög komplexitet.

### **25.1.1 Möjligheter till och begränsningar avseende gemensam planering och koordinering**

Sverige är inte med i någon militär allians. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen och de bilaterala och regionala försvarssamarbeten som Sverige ingår i omfattar inte några ömsesidiga försvarsförpliktelser och är därför ingen ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato. I försvarsbeslutet 2015 framhöll regeringen att information om nationell försvarsplanering bör kunna utbytas mellan de nordiska länderna. Utöver detta bör specifik information från svensk sida kunna delas med andra aktörer i vårt närområde. Nato-medlemsstaterna har begränsningar avseende möjligheterna att dela sådan information med Sverige.

Försvarsberedningen vill understryka betydelsen av att informationsutbyte om totalförsvarsplanering sker. Det är avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av en kris eller krig. Det är också av betydelse för att ge signaler om svenskt agerande i händelse av en konflikt eller krig i vårt närområde.

Planering bör, så långt det är möjligt inom ramen för vår solidariska säkerhetspolitik, göras tillsammans med andra. Detta gäller för totalförsvaret i sin helhet liksom för det militära försvaret. Beredningen betonar vikten av att bl.a. mottagande av militärt och civilt stöd planeras och förbereds.

För att våra internationella samarbeten ska fungera i fred, under höjd beredskap och i krig behöver samverkan med andra stater och organisationer förberedas i regeringen och Regeringskansliet, i Försvarsmakten och bland övriga berörda myndigheter. Detta inkluderar relevant bi- och multilateral övningsverksamhet för beslutsfattare, i syfte att öka medvetenheten om vilka situationer Sverige kan ställas inför och vilka internationella förväntningar som kan komma att finnas på svenskt agerande.

Givande och mottagande av stöd inför eller vid ett krig i vårt närområde måste så långt som möjligt planeras och i största möjliga utsträckning samordnas tillsammans med berörda aktörer. Denna planering och samordning kan genomföras i ett antal steg, där aktiviteterna efter hand blir allt mer komplexa och integrerade.

Möjligheterna till ett fördjupat samarbete rörande planering även för situationer bortom fredstida förhållanden begränsas idag från svensk sida ytterst av att Sverige inte åtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser. För stater som är medlemmar i Nato begränsas möjligheterna till gemensam planering med Sverige av var gränsen för de ömsesidiga försvarsförpliktelserna anses gå. Åtagandet avgränsas till att gälla medlemsstater. Natomedlemmarna kommer inte att tillåta att Nato för att lösa uppgifter inom ramen för de kollektiva försvarsförpliktelserna blir beroende av en stat som inte är medlem i organisationen eller att dessa förpliktelser utsträcks till en stat som inte är medlem i organisationen. Ytterst handlar detta om att inte undergräva förtroendet för de gemensamma försvarsförpliktelserna, något som inte heller ligger i Sveriges intresse.

Försvarsberedningen anser att Sverige så långt som möjligt måste utveckla möjligheterna till gemensam operativ planläggning med Finland samt i största möjliga utsträckning samordna planeringen med Norge, Danmark, Storbritannien, USA och Nato. Det är viktigt att arbetet kraftsamlas där det gör mest nytta för den samlade försvarsförmågan inom totalförsvaret och därmed för den sammantagna krigsavhållande förmågan. Samtidigt måste arbetet

bygga på realistiska förväntningar på vad som faktiskt är möjligt att gemensamt planera och samordna med andra stater och organisationer. Det är viktigt att utröna de möjligheter som kan erbjudas inom ramen för respektive lands begränsningar. Möjligheterna att genomföra gemensam planering är störst med Finland. Om gemensam planering för en viss händelseutveckling inte befinns vara möjlig bör det t.ex. undersökas om det går att finna möjligheter till någon form av samordning av respektive planer.

Inget av de militära samarbeten som Sverige deltar i skapar förutsättningar för att minska förmågebredden i det nationella militära försvaret.

### 25.1.2 Avvägningar

Försvarsberedningen konstaterar att försvarssamarbeten är viktiga för totalförsvarets styrka och därmed ytterst för dess krigsavhållande förmåga. De utgör samtidigt en resurskrävande verksamhet för såväl Försvarsmakten som för Regeringskansliet och övriga myndigheter. Ett stort antal olika samarbetsformat har lanserats av olika aktörer under senare år. Samtidigt har varje land bara en uppsättning förmågor och styrkor, samt begränsade administrativa resurser. Det är inte uppenbart att alla samarbetsformat har en förmågehöjande effekt, även om deltagande i dem kan vara viktiga av andra skäl.

Prioriteringen mellan de olika samarbetsformaten och utformandet av Sveriges deltagande i och bidrag till dem måste ske på sådant sätt att det nationella försvarets operativa förmåga sätts främst. Samtidigt måste det säkerhetspolitiska värdet och de signaler vi sänder med respektive samarbete också vägas in. Att de samarbeten som Sverige engagerar sig i bidrar till stärkt säkerhet i vårt närområde är centralt.

I ljuset av detta anser beredningen också att möjligheterna till stärkt försvars-, säkerhetspolitiskt och försvarsmaterielsamarbete med Kanada bör undersökas. Detta särskilt givet den viktiga roll landet spelar i Arktis och dess engagemang i Nordatlanten och Östersjöregionen, vilket manifesteras bl.a. i att Kanada är ramnation för Natos EFP-närvaro i Lettland.



## 25.2 Samarbetet med Finland

Försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland är det mest långtgående och intar i det avseendet en särställning. Det är ett av de samarbeten som Försvarsberedningen fortsatt anser bör prioriteras högt. Det fördjupade försvarssamarbetet omfattar operativ planering och förberedelser för gemensamt användande av civila och militära resurser för situationer bortom fred. Det innebär hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Sådan planering är ett komplement till, men skild från, respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser.

Beredningen noterar att det finsk-svenska samarbetet idag inbegriper samtliga stridskrafter samt områden som säkra sambandssystem mellan staterna, logistik och materiel. Tyngdpunkten i den gemensamma operativa planeringen har ursprungligen legat på marin- och flygstridskrafternas roll, men omfattar nu i högre utsträckning också markstridskrafterna.

Under 2018 undertecknades ett övergripande samförståndsavtal (MoU) mellan Sverige och Finland som ett ramverk i syfte att skapa långsiktighet och kontinuitet för gemensam verksamhet.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsmakternas gemensamma arbete har lett till en rad konkreta resultat. Den svensk-finska marina stridsgruppen, *Swedish-Finnish Naval Task Group* (SFNTG), uppnådde initial operativ förmåga under 2017. Det innebär att man kan genomföra operationer med gemensam sjölägesbild, genom sjöövervakning, och förmåga att skydda sjöförbindelser. Svenska och finska flygstridskrafter har verkat som integrerade delar i varandras luftförsvar i de finska och svenska övningarna *Ruska 2018*, *Aurora 2017* och *Flygvapenövning 19*. För att uppnå en förbättrad luftlägesuppfattning har ländernas försvarsmakter påbörjat förhandlingar för att ingå ett avtal för utbyte av luftlägesinformation även under kris och krig. Finland deltog med en förstärkt bataljonsstridsgrupp som en del av den svenska brigaden i arméövningen *Northern Wind* i mars 2019. Sverige och Finland har gemensamt deltagit med förband i internationella övningar, t.ex. *Trident Juncture 18* i Norge.

Utredningen rörande en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland överlämnade 2018 sitt betänkande *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland* (SOU 2018:31). Försvarsberedningen konstaterar att utredningen har ansett att beslut om att ge och ta emot militärt stöd i aktuella situationer idag inte kan fattas med tillräcklig skyndsamhet inom ramen för riksdagens beslutsfattande. Av den anledningen föreslår utredningen att regeringen genom bemyndiganden i lag ges utökade befogenheter att inom ramen för det fördjupade svensk-finska försvarssamarbetet på egen hand fatta vissa beslut om lämnande och mottagande av operativt militärt stöd. Vidare har utredningen ansett att riksdagens behov av att hållas underrättad inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna säkerställs genom att regeringen lämnar information till och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF. Utredningen har föreslagit att bemyndiganden till regeringen bör regleras i en lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Försvarsberedningen delar utredningens syn och anser att förslagen snarast bör genomföras. Beredningen menar dock att de av utredningen identifierade begränsningarna för att ge och ta emot militärt stöd är generella och därför inte bara bör omfatta Finland. Förmågan att kunna ta emot stöd även från andra stater än Finland bör enligt Försvarsberedningen underlättas och regleras i en beredskapslag som skyndsamt kan aktiveras efter särskilt beslut av regeringen eller riksdagen. Det är av särskild vikt, givet de förslag beredningen lämnar i denna rapport.

Beredningen noterar att det författningsarbete som har pågått i Finland avseende de rättsliga förutsättningarna för att lämna och motta internationellt stöd, såväl militärt som civilt, har lett till att ny lagstiftning trätt i kraft den 1 juli 2017. Denna lagstiftning är generell, dvs. inte avgränsad till något enskilt land.

Försvarsberedningen ska enligt anvisningarna redovisa förslag rörande fördjupat samarbete med Finland. I delrapporten *Motståndskraft* redogör beredningen för möjliga fördjupade samarbeten med Finland rörande den civila delen av totalförsvaret.

Försvarsberedningen ser ett behov av att under kommande försvarsbeslutsperiod ytterligare stärka samarbetet avseende gemensam planering för situationer som berör utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Sverige och Finland har

dock varit överens om att denna gemensamma planläggning inte innebär några förpliktelser. Detta innebär att vi inte kan förutsätta att den gemensamma planeringen med automatik kommer att förverkligas i operationer om en viss situation uppstår. Det kräver nationella beslut. Den svenska planeringen måste dock utgå från vissa antaganden.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör göra ett tydligt ställningstagande att vi, i händelse av en kris i vårt närområde, vore beredda att bistå Finland, om båda parter finner detta lämpligt. Det skulle höja trovärdigheten och förstärka solidariteten i det svensk-finska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. Beredningen menar att en sådan möjlighet måste förberedas, planeras och övas redan i fredstid. Dessa uppgifter bör gemensamt planeras som ett handlingsalternativ tillsammans med finska myndigheter. Därför anser Försvarsberedningen att, efter hand som den utökade krigsorganisationen för armén etableras, så ska upp till en brigad med förstärkningsresurser förberedas för att kunna verka i Finland vid kris, krigsfara eller krig.

Beredningen kan också konstatera att ett eventuellt finländskt beslut att anskaffa JAS 39 Gripen skulle innebära ytterligare fördelar, såsom möjligheter att samordna delar av flygutbildningen, samordning av flygunderhåll för att uppnå ökad uthållighet, gemensamt utnyttjande av radarspaningsplan samt planering för ett integrerat och gemensamt uppträdande i händelse av krig.

Försvarsberedningen konstaterar att det finns potential för ytterligare svensk-finskt samarbete inte minst på områden av betydelse för s.k. gråzonsproblematik och hybrida hot.

Ett fortsatt fördjupande av samarbetet mellan svenska och finska förband är önskvärt. Ambitionen bör vara en större grad av samordning mellan enheter och även ömsesidigt personalutbyte för att öka förståelsen för arbetssätt och doktriner.

### 25.3 Övriga samarbeten i närområdet

Försvarsberedningen framhåller att svenska samarbeten med olika länder kring, och med engagemang i, Östersjöregionen är av stor betydelse för säkerheten och stabiliteten i vårt närområde och därmed ytterst för Sverige.

### 25.3.1 Norge

Samverkan mellan Sverige och Norge har stärkts under innevarande försvarsbeslutsperiod. Våra länder har bl.a. enats om gemensam verksamhet i form av en aktivitetslista. Pågående verksamhet innefattar bl.a. säkerhetspolitiska diskussioner liksom erfarenhetsutbyte, t.ex. om totalförsvar och personalförsörjning. De svenska och norska försvarsmakterna övar gemensamt på regelbunden basis, t.ex. tillsammans med Finland inom ramen för flygsamarbetet *Cross Border Training*. Vidare deltog Norge med en stor kontingent i den svenska arméövningen *Northern Wind* i mars 2019.

De geografiska och militärstrategiska realiteterna i närområdet understryker behovet av ett fortsatt och om möjligt fördjupat samarbete med Norge. Försvarsberedningen anser att Försvarsmakten bör bygga vidare på det samarbete med Norge som sker och i större utsträckning utnyttja de möjligheter till ökad övningsverksamhet som skapats genom förenklingsåtgärder inom ramen för Nordefco. Ökat samarbete mellan de svenska och norska markstridskrafterna framstår som särskilt betydelsefullt. Detta samarbete kan bl.a. innefatta arméförband och hemvärnsförband men även flygförband m.m. Ytterst bör samarbetet syfta till att gemensamt kunna hantera uppgifter även i situationer bortom fred. Det etablerade erfarenhetsutbytet bör förstärkas.

Som Försvarsberedningen konstaterar i delrapporten *Motståndskraft* är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sveriges förmåga att motstå ett angrepp. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part. De svenska västliga förbindelserna är samtidigt viktiga för Finland i händelse av kris eller krig i vårt närområde. Dessa förbindelser är därmed av existentiellt intresse för både Sverige och Finland. Försvarsberedningen anser att säkrandet av dessa förbindelser är ett av flera områden kring vilka det svensk-norska samarbetet borde stärkas.

### 25.3.2 Danmark

Försvarsberedningen noterar att Sverige och Danmark 2016 undertecknade ett samförståndsavtal om försvarssamarbete, till

vilket har lagts en gemensam aktivitetslista. Samverkan mellan Sverige och Danmark har hittills varit fokuserad på marin- och flygstridskrafterna. De svenska och danska försvarsmakterna har t.ex. ett avtal om tillträde till respektive lands luftrum och flygbaser i samband med genomflygningar i fredstid. Försvarsberedningen anser att mer kan göras med Danmark för att förstärka det militära samarbetet i södra Östersjön, Östersjöinloppen och i Västerhavet, även för situationer bortom fred.

### 25.3.3 Tyskland, Polen och Frankrike

Sveriges och Tysklands försvarsministrar undertecknade 2017 en gemensam avsiktsförklaring (*Letter of Intent*). Avsiktsförklaringen omfattar ett antal områden såsom övningsverksamhet, materielfrågor och multilaterala insatser, och berör armén, marinen och flygvapnet. Sverige anslöt sig under 2017 till det tyskledda initiativet, inom Natos ram, för europeisk förmågeutveckling, *Framework Nations Concept* (FNC). De polska och svenska försvarsdepartementen undertecknade 2015 ett avtal om samarbete på försvarsområdet, benämnt *Framework Agreement*. Ett regelbundet samarbete och erfarenhetsutbyte på strategisk nivå sker mellan länderna, liksom deltagande i övningsverksamhet. Samarbetet med Tyskland och Polen har ännu inte nått samma omfattning och djup som flera av våra andra samarbeten. På försvarsmaterielområdet är Tyskland dock en nära samarbetspartner. Givet dessa båda länders geografiska belägenhet och säkerhetspolitiska betydelse är det av vikt att fortsätta pröva möjligheterna att stärka dessa samarbeten, t.ex. inom ramen för Norra gruppen.

Sverige har ett etablerat samarbete med Frankrike bl.a. inom ramen för internationella insatser och på försvarsmaterielområdet. Frankrike är drivande i att utveckla EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samtidigt som ett separat initiativ, *European Intervention Initiative* (EII), initierats i syfte att stärka den strategiska förmågan att hantera gemensamma utmaningar. Frankrike är även aktivt inom ramen för Natos förstärkta närvaro i de baltiska staterna. Försvarsberedningen understryker behovet av fortsatt samarbete med Frankrike. Försvarsberedningen konstaterar

att beredningen av svenskt ställningstagande till EII pågår inom Regeringskansliet.

#### 25.3.4 Estland, Lettland och Litauen

Sverige har en nära dialog med Estland, Lettland och Litauen inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Övningsverksamheten och utbildningssamarbetet med de baltiska staterna har utvecklats. Ett exempel på gemensam verksamhet är att det svenska flygvapnet nyttjade den estniska flygbasen Ämari som stödjebas vid genomförandet av flygvapenövningen 2018. Estland deltog i övningen. Staterna besitter betydande kompetens avseende s.k. hybridhot och Försvarsberedningen ser en potential för stärkt samarbete på detta område.

Beredningen noterar att Nato har upprättat s.k. *Centres of Excellence* i samtliga tre länders huvudstäder (*Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* i Tallinn, *Strategic Communications Centre of Excellence* i Riga och *Energy Security Centre of Excellence* i Vilnius).

Det är av säkerhetspolitisk vikt att Sverige upprätthåller och utvecklar samarbetet med dessa stater. Inom försvarsmaterielområdet genomför Sverige gemensamma upphandlingar inom ramen för de samköpsavtal som finns etablerade med Estland, Lettland och Litauen. Nordefco-samarbetet har breddats och öppnats för länder som deltar i formatet *Nordic-Baltic Eight* (NB8). Försvarsberedningen anser att det är av särskild vikt att svenska förband, företrädesvis flyg- och marinförband, övar på de baltiska staternas territorium.

#### 25.3.5 Storbritannien

Sveriges samarbete med Storbritannien är av särskild vikt ur ett Östersjöperspektiv. Storbritannien är, tillsammans med Frankrike, den enda europeiska land som besitter en reell förmåga att under relativt korta tidsförhållanden tillföra signifikanta stridskrafter till vårt närområde. Storbritannien har historiskt varit militärt engagerat i Nordatlanten och Skandinavien och är idag aktivt i Norge och

Baltikum genom militär närvaro, övningsverksamhet och i operativ planering.

Sveriges och Storbritanniens försvarsministrar undertecknade 2016 ett samarbetsprogram som är en bilaga till den avsiktsförklaring (*Statement of Intent, SoI*), som undertecknades 2014. Sverige anslöt sig, tillsammans med Finland, 2017 också till den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force (JEF)*. I dagsläget omfattar styrkan, utöver Storbritannien, de nordiska och baltiska staterna samt Nederländerna. JEF-samarbetet är betydelsefullt, inte bara för att det ökar Försvarsmaktens förmåga till samverkan med brittiska styrkor, utan också genom den säkerhetspolitiska signalen att Storbritannien oavsett om landet är med i EU eller ej fortsätter att vara engagerat i Sveriges närområde. Försvarsberedningen anser därför att Sverige bör fördjupa sitt engagemang i JEF.

Sverige ingår också i Norra gruppen, ett flexibelt och informellt mötesforum för säkerhets- och försvarspolitiska diskussioner som initierats av Storbritannien och normalt möts på försvarsministernivå två gånger per år. I gruppen ingår de nordiska och baltiska staterna samt Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Detta samarbete kan vid behov stärkas och ytterligare formaliseras.

Försvarsberedningen understryker vikten av att fortsätta och fördjupa samarbetet med Storbritannien. Av särskild vikt är att samarbetet med Storbritannien bidrar till att säkerställa ett fortsatt brittiskt engagemang i Skandinavien och Östersjöområdet.

### 25.3.6 Nordefco

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i norra Europa har såväl den säkerhetspolitiska dialogen som koordineringen inom *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco) intensifierats under senare år. Samarbetet var ursprungligen inriktat på fredstida samverkan men har med tiden alltmer inriktats på områden som ökar förmågan att agera gemensamt i kris och krig. I den vision för Nordefco, *Vision 2025*, som de nordiska försvarsministrarna antog i november 2018 anges att staterna ska förbättra sin försvarsförmåga och sitt samarbete i fred, kris och konflikt. I de mål som skall ha uppnåtts till 2025 ingår att minimera

begränsningarna för militär rörlighet inom och mellan de nordiska länderna, ett ökat utbyte av lägesinformation i fred, kris och konflikt, samt ett stärkande av Nordefco som en plattform för konsultationer vid kriser.

Försvarsberedningen anser att det nordiska försvarssamarbetet bidrar till förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer tröskeln för militära incidenter och konflikter. Beredningen poängterar att det är av stor betydelse för det nordiska försvarssamarbetet att de områden de nordiska länder väljer att samarbeta på omfattar alla situationer på hela konfliktskalan. Förutom den politiska signalen möjliggör ett sådant synsätt effektivare resursanvändning och ökad operativ förmåga och ger större effekt.

Det finns bland de nordiska länderna en samsyn kring den inriktning som ges uttryck i Vision 2025, men det återstår att enas om hur denna inriktning ska manifesteras. Några nordiska länder menar att visionen och relaterade samförståndsavtal är tillräckliga, medan andra länder föreslagit att samarbetet på områden som delning av luftlägesinformation måste regleras genom ett bindande statsfördrag mellan länderna alternativt kompletterande bilaterala överenskommelser.

Försvarsberedningen anser att den svenska hållningen bör vara att det nordiska försvarssamarbetet på gemensamt överenskomna områden ska omfatta fred, kris och krig och betonar vikten av att det finns bred politisk förankring för detta ställningstagande. Den principiella hållningen bör ligga till grund för regeringens ställningstaganden i enskilda frågor. Bland de projekt som konkretiserats kan nämnas avtalet om samarbete avseende gemensam luftlägesbild (genom utbyte av radardata), benämnt *Nordic Cooperation on Air Surveillance* (NORECAS). Samförståndsavtalet *Easy Access Memorandum of Understanding* innefattar övningar, utbildning och träningsverksamhet, förflyttningar och besök av militära förband. Syftet är att förbättra övningsmöjligheterna mellan de nordiska länderna. *Cross Border Training* (CBT) är ett koncept som utvecklats för att förenkla de administrativa rutinerna kring övningar. Avtalet omfattar fyra nordiska länder och har tagits fram av ländernas flygvapen, men det skulle kunna tillämpas på samtliga stridskrafter.



Samtliga medlemsländer har också slutit ett avtal om alternativa landningsplatser, *Alternate Landing Base Concept* (ALB). Avtalet innebär att ländernas flygvapen kan nyttja landningsplatser i övriga länder vid svåra väderförhållanden. Ett samförståndsavtal om samarbete kring användande av de samlade nordiska transportresurserna har undertecknats av Sverige, Norge, Finland och Danmark. De nordiska länderna har även gemensamt beslutat att tillsammans med USA utveckla flygövningen *Arctic Challenge Exercise* till en s.k. flaggövning, även benämnd *Northern Flag*. Med staterna i Östersjöregionen inklusive Storbritannien sker också samarbete kring en gemensam sjölägesbild, *Sea Surveillance Co-operation in the Baltic Sea* (SUCBAS).

## 25.4 Samarbetet med USA

Sveriges bilaterala samarbete med USA är av stor betydelse. Utöver landets roll för säkerheten i Europa är USA världsledande avseende militär förmågeutveckling. Försvarsberedningen vill därför understryka att det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Detta innefattar det bilaterala försvarssamarbetet.

Sveriges samarbete med USA har utvecklats inom fem prioriterade områden: samarbetsförmåga, övningar och utbildning, materielsamarbeten, forskning och utveckling samt internationella insatser. Detta framgår av den bilaterala avsiktsförklaring som undertecknades 2016. Inom försvarsmaterielområdet och kring försvarsrelaterad teknologi är samarbetet omfattande och har stor betydelse för vår materiel- och teknologiförsörjning. Anskaffningen av det medelräckviddiga luftvärnssystemet *Patriot* innebär ytterligare en viktig och långsiktig förstärkning av den försvarspolitiska länken mellan Sverige och USA, vilket även har säkerhetspolitiska implikationer.

Vidare har samarbetet mellan Försvarsmakten och *United States European Command* (USEUCOM) formaliserats. Försvarsmakten har bl.a. ingått ett nytt generellt logistikavtal med USEUCOM. Detta användes i samband med det amerikanska deltagandet i försvarsmaktsövningen *Aurora 2017*, då USA stod för det enskilt största utländska deltagandet.

I maj 2018 undertecknades en trilateral avsiktsförklaring mellan Finlands, Sveriges och USA:s försvarsdepartement om fördjupat försvarssamarbete. Syftet med initiativet är att komplettera staternas bilaterala samarbeten och skapa synergier mellan dessa.

USA lämnar inte bilaterala försvarsgarantier till stater i Europa som inte är medlemmar i Nato. Amerikanska försvarsförpliktelser erhåller europeiska stater via sitt Natomedlemskap och i enlighet med Washingtonfördraget.

Sverige och USA har ett gemensamt intresse av att bygga interoperabilitet för att kunna agera tillsammans i ett krisläge. Komponenterna i interoperabiliteten är politisk dialog, scenariobaserade diskussioner, väl etablerade kontaktytor på militär nivå och anpassad övningsverksamhet. Därutöver tillkommer aspekter som säkra sambandssystem samt anpassade regelverk och logistiklösningar. För att ge trovärdighet och effektivitet i samarbetet anser beredningen att ytterligare steg som anpassningar i infrastruktur m.m. och förberedda planer kan vara nödvändiga. Som tidigare krävs politiska beslut vid varje enskilt tillfälle för att kunna agera gemensamt.

## 25.5 Samarbetet inom EU

Försvarsberedningen konstaterar att det sedan 2016 har skett en snabb utveckling av EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. EU:s permanenta strukturerade samarbete (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), upprättades i december 2017 och innebär ett rättsligt ramverk för samarbete, med sin grund i EU-fördraget. Sverige, liksom ytterligare 24 av EU:s 28 medlemsstater, deltar i PESCO. Dessa stater har gjort ett antal politiskt bindande åtaganden som syftar till att förbättra staternas militära förmågor, bl.a. genom konkreta projekt. Åtaganden inom PESCO ska genomföras över tid och samarbetet sker i olika projekt. De deltagande staterna åtar sig att samarbeta bl.a. inom ramen för den europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF) och den samordnade årliga försvarsöversikten (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD).

Inom ramen för europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA), ska de deltagande staterna säkerställa att finansierade

Pesco-projekt stärker den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft och undvika onödiga överlappningar. Samarbetsprogrammen ska generera mervärde på europeiskt territorium. Deltagarländerna har förbundit sig att delta i minst ett Pesco-projekt. Sverige deltar i fyra av projekten: ett om militär rörlighet, ett om koordinering av militära sjukvårdsinsatser, ett om hur EU:s tränings- och utbildningsinsatser ska bli effektivare och ett om materielutprovning.

Under 2017 presenterade EU-kommissionen den europeiska försvarsfonden (EDF), samt ett förordningsförslag om ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP) som syftar till att stödja konkurrens- och innovationskraften inom unionens försvarsindustri.

Försvarsberedningen noterar att det europeiska försvarssamarbetet befinner sig i en formativ fas. Försvarsberedningen anser att det är av stor betydelse att EU:s förmåga att agera stärks och att Sverige mer aktivt påverkar dess vidare utveckling. Beredningen betonar att det är av avgörande betydelse att samarbetet utformas så att det europeiska och det transatlantiska samarbetet kan bli ömsesidigt förstärkande. Det är viktigt att säkerställa möjligheten för tredjelandsdeltagande i projekt- och försvarsmaterielsamarbeten.

Försvarsberedningen vill särskilt framhålla vikten av att Sverige aktivt bidrar till att samarbetet inom EU utformas med största möjliga transparens och konkurrensneutralitet, så att det inte riskerar att missgynna svensk forskning och utveckling och i Sverige verksam försvarsindustri. Konsekvenserna för svensk försvarsekonomi måste också noga beaktas.

## 25.6 Samarbetet med Nato

Samarbetet med Nato är centralt för att utveckla Försvarsmaktens förmåga, såväl till nationellt försvar som till att genomföra insatser i och utanför närområdet. Vårt deltagande i Natoövningar visar både att vi tar ansvar för säkerheten i vårt närområde och bidrar till att öka Försvarsmaktens krigsduglighet.

Försvarsberedningen konstaterar att Sverige har ett omfattande och väl utvecklat samarbete med Nato inom partnerskapets ram. År 2014 erhöll Sverige och Finland samt Jordanien, Australien och Georgien status som *Enhanced Opportunities Partner* (EOP), vilket 2017 förlängdes med tre år. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att slå vakt om fortsatt svenskt deltagande.

Inom ramen för EOP-statusen har samarbetet med Nato fördjupats med fokus på politisk dialog, utbildning och övningar, samt informationsutbyte. Rutinerna för Sveriges dialog och samverkan med Nato, inklusive i ett regionalt krisscenario, utvecklas kontinuerligt på basis av bl.a. erfarenheter från övningsverksamhet. Särskilt betydelsefull är den dialog om säkerheten i närområdet som Sverige och Finland för med Nato, där möten sker regelbundet både på politisk nivå och på tjänstemannanivå.

Partnerskapet med Nato ger Försvarsmakten tillgång till kvalificerad utbildnings-, tränings-, och övningsverksamhet, samt standardiserings-, evaluerings-, och certifieringsverksamhet. Detta är avgörande för Försvarsmaktens samverkansförmåga. *Partnership for Peace Planning and Review Process* (PARP) och partnerskapsmålen är ett viktigt verktyg för hur Sverige utvecklar sin militära förmåga och interoperabilitet för militära operationer inom ramen för såväl Nato som EU, FN och OSSE. De är också viktiga för militära samarbeten med Finland, USA och andra stater.

Sverige har under försvarsbeslutsperioden slutit ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd. Avtalet skapar förutsättningar för att ge och ta emot militärt stöd, i linje med den solidariska säkerhetspolitiken, och förenklar övnings-samarbete.

Försvarsberedningen anser att Sverige ska fortsätta verka för ett konstruktivt samarbete mellan EU och Nato på alla relevanta områden och nivåer inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken. Detta samarbete har bl.a. betydelse för att säkerställa att militära förband vid behov kan förflytta sig inom Europa.

Beredningen framhåller att det för Försvarsmaktens del i första hand är Natosamarbetet som bidrar till att utveckla den samlade förmågan att möta en kvalificerad motståndare och till att utveckla krigsorganisationens förmåga till samverkan med andra stater inom ramen för huvuduppgiften att kunna möta väpnat angrepp.

## 26 Forskning och utveckling

I Förvarsberedningens delrapport *Motståndskraft* behandlas betydelsen av forskning och utveckling (FoU) för totalförsvaret i övergripande termer. Beredningen anser att förslagen om en förstärkt och utökad krigsorganisation föranleder vissa förtydliganden vad avser funktionen av FoU i det militära försvaret. Förvarsberedningen betonar vikten av goda och långsiktiga förutsättningar för forskning och utveckling, dels för att genomföra den föreslagna förstärkta och utökade krigsorganisationen och dels för att utveckla försvarssektorn.

### 26.1 Nuläge och behov

Förvarsforskningen har förändrats snabbt både vad gäller innehåll och omfattning sedan det kalla krigets slut. *Förvarsforskningsutredningen* (SOU 2016:90) konstaterade att anslaget 1:4 *Forsknings- och teknikutveckling* minskat kraftigt under den senast tioårsperioden genom både reduktioner och överföringar till Förvarsmaktens övriga anslag.

Förvarsmaktens anslag 1:4 för forskning och teknikutveckling har i den beslutade budgeten för 2019 anvisats ca 692 miljoner kronor och anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* till ca 13 411 miljoner kronor. Anslaget för forskning och teknikutveckling används övervägande till kunskapsuppbyggnad inom för Sverige integritetskritiska områden, där det krävs nationellt driven långsiktig forskningsverksamhet för att tillgodose förmågeutvecklingens behov av kunskap. Av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* användes 291 miljoner (ca 2,7 procent) för materielutveckling år 2018.

Försvarsmakten inriktar sin FoU på övergripande nivå i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI), som sedan förfinas i flera steg till Försvarsmaktens forsknings- och teknikutvecklingsplan (FoT-plan). Försvarsmakten har prioriterat forsknings- och utvecklingsverksamhet som är unik för försvaret och som är integritetskritisk, dvs. en förutsättning för nationellt självständigt beslutsfattande, och till del omgärdas av sekretess. Forskning och utveckling är en förutsättning för att kunna uppnå en operativt relevant Försvarsmakt i framtiden.

Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling sker på följande områden ledning och människa-system-interaktion, militära professionen, sensorer och signaturanpassning, undervattensteknik, vapen och skydd, telekrig, försvarsrelaterad medicin, flygsystem, cyber, temaområden, forskningsskanning, teknisk prognos, transfer (kunskapsöverföring), samverkansprogram och verksamhet inom underrättelse- och säkerhetsområdet. I FoT-planen prioriteras framförallt områden som är integritetskritiska, har väsentliga säkerhetsintressen och som syftar till att vidmakthålla och utveckla en nationell oberoende kunskapsbank för Försvarsmaktens behov. *Försvarsforskningsutredningen* konstaterade att reduktionerna har minskat omfattningen av i princip alla FoT-områden och att flera centrala kompetenser nu endast representeras av enstaka experter.

*Försvarsforskningsutredningen* gjorde också bedömningen att tilldelade ekonomiska resurser för FoU-verksamheten är otillräckliga för att säkerställa den nödvändiga utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga. Omprioritering inom befintlig ekonomisk ram är inte längre möjlig. FoU-behovet är så angelägna och av sådan omfattning att ytterligare ekonomiska resurser behöver tillföras verksamheten.

Konsekvensen av reduktionerna är bl.a. att nydanande forskning bortom identifierade behov upphört. Detta minskar möjligheterna att förutsäga nya trender, fånga upp hot och möjligheterna att tidigt se behov av FoU-satsningar på nya områden. På teknikutvecklingsområdet innebär reduktionerna att materielanskaffningar nu utgör ett större risktagande i termer av både begränsad beställarkompetens och framförhållning. Försvarsmakten för i *Perspektivstudien* (2018) därför fram behov av nya eller utökade satsningar på områden som cyber, rymd, artificiell

intelligens, strid med system i samverkan, obemannade farkoster m.m.

Försvarsberedningen konstaterar att flertalet av de operativa slutsatser som Försvarsmakten drar i *Perspektivstudien* (2018), t.ex. förmåga och tillgänglighet att verka i en gråzonssituation, förbättrade spridningsmöjligheter och en högre skyddsnivå, förmågor för verkan på stort djup, utvecklad underrättelse- och säkerhetstjänstförmåga, förstärkt och uthållig ledningsförmåga samt ökat tillgodogörande av teknikutvecklingen är beroende av FoU för att kunna utvecklas.

Försvarsberedningen understryker att militärt och civilt orienterad FoU bör ses som kompletterande och inte konkurrerande verksamheter och poängterar vikten av att hela kedjan från forskning via teknikutveckling till materiel hänger ihop. Den integritetskritiska kunskap som tas fram i den nationella FoU-verksamheten lägger grunden för de kontinuerliga beslut som måste fattas i alla utvecklingsprojekt. Den kunskap som finns att tillgå internationellt är inte nödvändigtvis relevant för nationella förhållanden eller behov. Nationell förmåga att tolka, anpassa och vidareutveckla internationella forsknings- och teknikutvecklingsrön är viktig för att inrikta verksamhet och prioritera behov.

Försvarsberedningen anser att förutsättningar att ta hjälp av FoU för utvecklingen av den militära förmågan behöver säkerställas. För detta måste ytterligare medel anslås för den nationella FoU-verksamheten. För att satsningen på FoU ska få avsedd effekt betonar Försvarsberedningen betydelsen av att granska, utvärdera och följa upp FoU-verksamheten inom ramen för den utvärderings- och uppföljningsinstans som föreslås i delrapporten respektive i föreliggande rapport.

## 26.2 Utförare av forskning och utveckling på försvarsområdet

Försvarsmakten och indirekt Försvarets materielverk (FMV) är de stora beställarna av FoU på försvarsområdet. *Försvarsforskningsutredningen* lyfter fram flera aktörer som utför FoU av relevans för försvarsområdet, t.ex. Totalförsvarets

forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) men också industrin på högre mognadsgrad i teknologiutvecklingen.

FOI är en viktig leverantör av FoU inom försvarsområdet. Försvarsberedningen anser att myndighetens uppdrag och syfte behöver förtydligas för att säkerställa utvecklingen av den militära förmågan. Dessutom bör myndigheten ges ett större ansvar avseende totalförsvarets krav och behov av FoU. Den uppgift som idag framgår av myndighetens instruktion bedöms inte vara tillräcklig.

Försvarsberedningen anser att FOI:s syfte bör vara att bedriva försvars- och säkerhetsforskning för att främja Sveriges säkerhet. FOI är ett av statens verktyg för att ta fram kunskap och upprätthålla kompetens inom totalförvarsområdet och för att stödja det militära och civila försvarets utveckling.

FOI ska långsiktigt säkerställa den nationella expertisen inom utvalda kompetensområden. Verksamheten ska bidra till att nationellt och internationellt stärka Sveriges förmåga att möta hot mot riket.

Försvarsberedningen anser att FOI:s förutsättningar att göra egeninitierade, framåtblickande och strategiska satsningar inom totalförvarsområdet måste förbättras. Genom att förtydliga och förstärka myndighetens uppdrag skapas möjlighet att omhänderta Försvarsberedningens, Försvarsforskningsutredningens och Försvarsmaktens identifierade FoU-behov. Det är nödvändigt att skapa förutsättningar för långsiktighet i verksamheten och säkerställa nödvändig forskningsinfrastruktur. Försvarsberedningen anser att det är av central betydelse för landet att ha speciallaboratorier och andra anläggningar för integritets- och sekretesskänslig verksamhet. Exempel på sådana är FOI:s anläggningar i Grindsjön för FoU-verksamhet rörande vapen och skydd respektive laboratorier i Umeå för CBRN-forskning.

Försvarsberedningen anser att FOI:s nuvarande finansieringsmodell med en stor andel uppdragsfinansiering skapar risker och osäkerheter vad gäller Sveriges möjlighet att tillgodose behovet av forskning på totalförvarsområdet. Försvarsberedningen noterar att regeringen givit Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera strukturen för den finansiella styrningen och uppföljningen av FOI och föreslå hur den kan förändras för att skapa bättre förutsättningar för regeringens och myndighetens styrning



och uppföljning av verksamheten, bl.a. avseende strategisk utveckling. Förvarsberedningen ser positivt på uppdraget och framhåller vikten av att förändringar genomförs som en förutsättning för att verksamheten i framtiden ska kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt. Förvarsberedningen menar att det är nödvändigt att den integritets- och sekretesskänsliga verksamheten som uppdragsgivarna efterfrågar även kan bedrivas på lång sikt och med tillgång till anläggningar och personal. Uppdragsgivarnas förutsättningar att inrikta uppdrag och omsätta resultat måste samtidigt utvecklas.

*Förvarsforskningsutredningen* konstaterar att FHS är en statlig högskola vars kärnverksamhet är forskning, utbildning och samverkan med det omgivande samhället. Utbildningsdepartementet är huvudman för högskolan. Både Förvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har representation i styrelse och forsknings- och utbildningsnämnd. Nyttiggörandet av FHS forskning sker genom att resultaten utgör en integrerad del i utbildningar och på så vis kommer Förvarsmakten, MSB och andra beställare till del som personalutveckling. Dessutom nyttiggörs den expertis som finns på FHS t.ex. för doktrin- och policyutveckling och som stöd till Förvarsmaktens rekryterings- och urvalsprocesser.

Förvarsberedningen vill erinra om vikten av att säkerställa långsiktiga förutsättningar för att bygga upp kompetens och kunskap som kan möta både civila och militära behov i totalförsvaret. I delrapporten *Motståndskraft* påpekar Förvarsberedningen att bl.a. FOI och FHS bör få ett särskilt utpekad ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurser för totalförsvarets behov.

### **26.3 Europeiska försvarsfonden och den svenska försvarsforskningen**

Europeiska unionen har beslutat sig för att främja och effektivisera europeisk försvarsindustri genom att inrätta en europeisk försvarsfond (*European Defence Fund*, EDF). På sikt syftar denna åtgärd till att öka försvarsindustrins innovations- och

konkurrenskraft samt stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Ett övergripande syfte med EDF är påskynda strukturomvandlingen av den europeiska försvarsindustrin och storleken gör att marknadsförutsättningarna för försvarsindustrin kommer att förändras. Försvarsberedningen anser att Sverige måste tillvarata möjligheterna som EDF skapar för att stärka svensk FoU- och FoT-verksamhet.

EU-kommissionen konstaterar att försvarsindustrin har stor betydelse för den europeiska ekonomin med nästan 450 000 anställda och en omsättning på drygt 95 miljarder euro år 2017. Samtidigt riskerar de jämförelsevis låga försvarsutgifterna i Europa i kombination med okoordinerade nationella satsningar att påverka den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft negativt.

Det näringspolitiska syftet med EDF framgår av att det leds av EU-kommissionens generaldirektorat för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag (DG GROW) för att stödja europeisk integration, effektivisera försvarsindustrin och främja innovation och ekonomisk tillväxt. Kommissionen lyfter fram att EDF på sikt förväntas bidra till EU:s strategiska autonomi. Försvarsberedningen konstaterar att det begreppet saknar en tydlig definition.

Den europeiska försvarsfonden presenterades ursprungligen 2017 av EU-kommissionen och består av forsknings- och utvecklingsaktiviteter. Inom nuvarande EU-budgetperiod pågår två förberedande program, den s.k. Förberedande åtgärden för försvarsforskning (*Preparatory Action for Defence Research*, PADR) om 90 miljoner euro 2017–2019 samt det försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (*European Defence Industrial Development Programme*, EDIDP) om 500 miljoner euro 2019–2020. Inför nästa sjuåriga budgetperiod 2021–2027 har kommissionen slagit samman forsknings- och industriutvecklingsaktiviteterna till ett sammanhållet program, den europeiska försvarsfonden. Kommissionen har föreslagit 13 miljarder euro för EDF under sjuårsperioden, varav 4,1 miljarder avses för forskning och 8,9 miljarder för utveckling. Budgeten för EDF ingår i förhandlingarna om EU:s kommande fleråriga budgetram. De gemensamma forskningsprojekten som sker inom ramen för EDF kan få upp till 100 procent finansiering från fonden, medan gemensamma

försvarsindustriella utvecklingsprojekt kan erhålla 20-80 procents finansiering från fonden beroende på typ av aktivitet. Övriga medel måste finansieras av företagen själva eller av deras respektive medlemsstater.

Tyngdpunkten för EDF ligger på industriell utveckling och teknologi med hög mognadsnivå. Försvarsberedningen konstaterar att EDF inte kommer att kunna tillhandahålla den kunskap som är nödvändig för att möta totalförsvarets behov. Försvarsberedningen är positiv till att EU utvecklas inom försvars- och säkerhetsområdet, men konstaterar samtidigt att Sveriges finansiella åtagande blir avsevärt i relation till Försvarsmaktens nuvarande investeringar i forskning, teknik- och materielutveckling. Den svenska andel i finansieringen av fonden utifrån kommissionens förslag beräknas till ca 700–750 miljoner kronor per år under perioden 2021–2027.

Riksdagen har beslutat om principer som innebär att en ökning av den svenska EU-avgiften ska finansieras inom respektive utgiftsområde. Finansieringen av EDF skulle således belasta utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap om inte andra utgiftsområden bidrar. Sammanlagt kan således upp till 5 miljarder kronor behöva tillföras i nya medel under perioden 2021–2027 för att inte den nationella operativa försvarsförmågan ska urholkas.

Försvarsberedningen konstaterar att EDF inte ger några garantier för att svensk forskning och teknikutveckling eller svensk försvarsindustri kommer att få del av finansieringen. Förutsättningen är svenskt deltagande i konkurrenskraftiga ansökningar. Inom vissa områden bedöms Sverige ligga i framkant och EDF kan där utgöra ett finansieringsstöd för att bibehålla strategiska kompetenser inom landet. EDF bidrar också till möjligheterna att mernyttja den kompetens som Sverige har nationellt inom integritetskritiska områden för att få ett mervärde och vidare utveckling på högre teknologiska mognadsnivåer än vad som Sverige mäktar med nationellt. Beredningen framhåller att EDF är ett komplement till nationellt prioriterad FoU-verksamhet.

Försvarsberedningen betonar vikten av att säkerställa tredjelandsdeltagande. Svensk försvarsindustri är till stor del ägd av utländska företag och beroende av underleverantörer utanför EU. Risken finns därmed att reglerna för genomförandet av EDF kommer att diskriminera eller stänga ute svensk försvarsindustri. Det finns även en risk för minskat försvarsindustriellt samarbete

med USA och Storbritannien. Dessutom kan fonden på sikt försämra konkurrensmöjligheterna för den i Sverige verksamma men utlandsägda försvarsindustrin. Försvarsberedningen anser att regeringen bör finna vägar att understödja svenska forskningsinstitutioner och försvarsföretags deltagande i EDF.

Internationella försvarsforsknings- och materielsamarbeten har under en lång period setts som en lösning på överproduktion, bristande innovation och höga kostnader för försvarsmateriel. Försvarsberedningen ser positivt på internationella samarbeten, men vill samtidigt erinra om att flera av Sveriges samarbeten har haft begränsad framgång. Dessa samarbeten har främst drivits av en politisk vilja, men resulterat i begränsad positiv påverkan på det nationella försvaret. Försvarsberedningen understryker vikten av att inte låta för höga ambitioner med internationella samarbeten drabba den nationella operativa förmågan och en kostnadseffektiv materielförsörjning.

## 27 Ledning

De förslag Försvarsberedningen lämnar i denna och föregående rapport innebär sammantaget den största förändringen av det svenska försvaret sedan 2004. Den tydliga inriktningen mot att ytterst kunna möta ett väpnat angrepp, de särskilda problem som den s.k. gråzonsproblematiken skapar och förslagen till omformning och utökning av krigsorganisationen påverkar förutsättningarna för ledningen av det militära försvaret och för den centrala ledningen i Försvarsmakten.

### 27.1 Statsledningen

I delrapporten *Motståndskraft* utvecklar Försvarsberedningen sin syn på organisation och ledning i totalförsvaret. Statsledningen i totalförsvaret utgörs av riksdagen och krigsdelegationen, statschefen samt regeringen med erforderliga kansliresurser. Regeringens styrning av riket under höjd beredskap förbereds av Regeringskansliet.

Regeringen har inför och under höjd beredskap och krig att hantera en rad strategiska och nationellt övergripande och inriktande frågeställningar, bl.a. beslut om beredskapshöjande åtgärder och prioritering av försvarsåtgärder; relationerna till omvärlden; relationen till riksdagen och oppositionen samt information till media och allmänheten. Att regeringen kan fullgöra dessa uppgifter är centralt för landets samlade försvarsansträngningar.

I dessa fall antar regeringens styrning en mer direkt karaktär bl.a. genom att på strategisk nivå ange mål och ramar för Försvarsmaktens operativa agerande och för totalförsvarsmyndigheter i övrigt. Generellt kan sägas att regeringen även vid denna typ av styrning har möjlighet att organisera

regeringsarbetet och departementsorganisationen inom Regeringskansliet på det sätt som situationen kräver.

Försvarsberedningen framför i delrapporten att ett välorganiserat regeringskansli som står för sakkompetens och kontinuitet är viktigt för att regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Regeringskansliet i sin helhet behöver ha en beredskap och förmåga att kunna förebygga och hantera såväl fredstida kriser som gråzonsproblematik, krigsfara och krig. Beredskapsarbetet inom Regeringskansliet ska syfta till att skapa och vidmakthålla en beredskap hos regeringen som gör att den med orubbat förtroende kan hantera uppkomna extraordinära situationer, varav det yttersta är krigsfara och krig. Det ankommer ytterst på statsministern att organisera regeringsarbetet, inklusive departementen i Regeringskansliet, på det sätt som bedöms lämpligt.

Regeringen inrättade 2014 det säkerhetspolitiska rådet för att regelbundet diskutera en samordnad hantering av frågor som rör Sveriges säkerhetspolitik i bred bemärkelse. Rådet leds av statsministern och består därutöver av vice statsministern, utrikesministern, försvarsministern samt justitie- och inrikesministern. Vid behov kan även andra statsråd, statssekreterare och myndighetsföreträdare delta. Det säkerhetspolitiska rådet är inte något berednings- eller beslutsorgan och ingår inte i den formella beredningsprocessen i Regeringskansliet. Frågor som diskuterats i rådet bereds vid behov vidare av ansvariga departement.

Det säkerhetspolitiska rådet bör vidareutvecklas bl.a. med utgångspunkt i de förslag beredningen lämnar i denna och föregående rapport. Regeringskansliets förmåga att samlat hantera frågor som rör säkerhetspolitik i bred bemärkelse behöver förstärkas.

I delrapporten *Motståndskraft* framför Försvarsberedningen att samordningen av totalförsvarets samtliga delar (civilt och militärt försvar) bör koncentreras till Försvarsdepartementet. För att ytterligare förbättra samordningen på strategisk nivå, med syftet att åstadkomma en sammanhållen planering för totalförsvaret, bör samordningen mellan Regeringskansliet och centrala totalförsvarsmyndigheter stärkas.

Försvarsberedningen anser på motsvarande sätt att samordningen och inriktningen av det militära försvaret ska koncentreras till Försvarsdepartementet. Detta betyder att ansvaret

för myndigheterna inom det militära försvaret bör finnas hos Försvarsdepartementet.

Försvarsberedningen konstaterar att myndighetsansvaret för Försvarshögskolan idag ligger vid Utbildningsdepartementet och myndighetsansvaret för Fortifikationsverket vid Finansdepartementet.

Beredningen anser att Försvarshögskolan, som idag ansvarar för den akademiska delen av officersutbildningens genomförande, även fortsatt ska ligga under samma departement som huvuddelen av övriga universitet och högskolor.

Fortifikationsverket, som äger och förvaltar försvarsfastigheterna, bildades 1994 genom en omstrukturering av den tidigare Fortifikationsförvaltningen och blev samtidigt en fristående myndighet under Försvarsdepartementet. Myndigheten tog 1997 över fastighetsansvaret från Försvarsmakten och 1999 överfördes myndighetsansvaret till Finansdepartementet. Besluten var en del av den förändring av den statliga fastighetsförvaltningen som ägde rum i början 1990-talet. Förändringen innebar bl.a. att fastighetsförvaltningen skulle vara skild från brukandet av lokaler och mark, att statens fastighetsförvaltning skulle bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav samt att de fastigheter som av historiska eller av andra skäl var olämpliga att överlåta till bolag skulle läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Fortifikationsverket spelar en central roll i det militära försvaret som stödmyndighet till bl.a. Försvarsmakten. I och med de förslag som Försvarsberedningen lämnar ökar Fortifikationsverkets roll. Totalförsvarets krav, särskilt de militära kravställningarna, bör framöver på ett tydligare sätt genomsyra Fortifikationsverkets verksamhet, beredskap och uthållighet. Styrningen av myndigheten bör knytas närmare styrningen av Försvarsmakten och den övergripande styrningen och samordningen av totalförsvaret. Förutsättningarna för detta skulle öka om Fortifikationsverket sorterades under samma departement som Försvarsmakten. Försvarsberedningen föreslår därför att myndighetsansvaret för Fortifikationsverket återgår till Försvarsdepartementet.

Det fanns fram till 2010 en särskild funktion vid Försvarsdepartementet för inriktning och långsiktig planering. Denna funktion inrättades 1999. Funktionen hade bl.a. som uppgift

att säkerställa en egen förmåga i Regeringskansliet rörande långsiktig analys, inriktning och planering. Därmed upprätthölls en förmåga att granska, kommentera och omsätta t.ex. Försvarsmaktens perspektivstudierapporter och andra relevanta underlag i den övergripande policyutvecklingen. Försvarsberedningen förslår att Regeringskansliets förmåga att behandla frågor och bereda ärenden som rör bl.a. inriktningen av Försvarsmaktens militärstrategiska planering bör förstärkas.

Försvarsberedningen understryker vidare att Regeringskansliets förmåga till styrning och uppföljning av totalförsvaret bör stärkas. De förslag som Försvarsberedningen lämnar i föregående och föreliggande rapport innebär en avsevärd tillväxt av totalförsvaret under kommande år. Detta ställer krav på styrning och uppföljning från regeringens sida. Försvarsdepartementet behöver organiseras och bemannas för att hantera denna uppgift.

## 27.2 Det militära försvaret

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarsmakten som med stöd av andra aktörer som ska lösa uppgifterna för det militära försvaret. Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarshögskolan och Fortifikationsverket har också uppgifter inom det militära försvaret i deras roll som stödmyndigheter till Försvarsmakten. Dessa myndigheters förhållande till Försvarsmakten vid höjd beredskap samt deras möjligheter att lämna uthålligt stöd behöver förtydligas och vid behov regleras.

Försvarsmakten leds i fred och i krig av överbefälhavaren. Överbefälhavaren är myndighetschef. Den centrala ledningen av myndigheten Försvarsmakten utgörs idag av överbefälhavaren och generaldirektören samt Högkvarteret.

Försvarsmakten ska i fredstid bl.a. utarbeta övergripande försvarsplaner, inrikta den operativa verksamheten och utveckla Försvarsmakten på sikt. Försvarsberedningen betonar att överbefälhavaren har det yttersta ansvaret för att Försvarsmakten är krigsduglig.



Försvarmakten ska vid höjd beredskap, i den omfattning som regeringen beslutar, informera regeringen om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom myndighetens ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vid högsta beredskap ska Försvarmakten hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom myndighetens ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Försvarmakten ska även ha förmåga och förutsättningar att kunna samverka i olika ledningsstrukturer med aktörer inom det civila försvaret på central, regional och lokal nivå såväl vid höjd beredskap som i krig.

Försvarsberedningen konstaterar att överbefälhavarens viktigaste uppgift i krig är att utöva ledning på militärstrategisk nivå. Det innebär att överbefälhavaren i krig övergripande ska leda de militära operationerna i syfte att genom samordning av tillgängliga medel uppnå de mål som regeringen beslutat. Den övergripande ledningen kan bl.a. omfatta att bedöma det militära läget, analysera angriparens, tredje parts och våra handlingsmöjligheter, samordna Försvarmaktens verksamhet med totalförsvarets övriga delar, följa utvecklingen och rapportera till och förse regeringen med underlag.

### **27.2.1 Försvarmaktens centrala ledning**

Enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten ska det i Högkvarteret finnas en ledningsstab, en enhet för produktion, en enhet för insatser, en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst (Must), en chefsjurist, en ekonomidirektör, en personaldirektör, en säkerhetsinspektör, en försvarsinspektör för hälsa och miljö och en flygsäkerhetsinspektör. I övrigt regleras Högkvarterets organisation av myndigheten.

Högkvarteret organiserades ursprungligen den 1 juli 1994 som en följd av att dåvarande Förvarsstaben och de tre försvarsgrensstaberna, Arméstaben, Flygstaben och Marinstaben, avvecklades och Försvarmakten blev en myndighet. Försvarmakten inklusive Högkvarteret och andra ledningsfunktioner på central och regional nivå har sedan dess genomgått återkommande och stora förändringar.

Försvarsberedningen konstaterar att strukturen avseende Försvarsmaktens centrala ledning tillkom från slutet av 1990-talet som ett led i en omfattande omstrukturering och reduktion av Försvarsmakten. Organisationen var anpassad för de då gällande prioriteringarna, vilka inte omfattade förmågan att möta ett väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare. Försvarsberedningen kan konstatera att organisationen har präglats av de vid denna tid överordnade kraven på fredsrationell produktion av insatsförband och internationella insatser.

Försvarsberedningen betonar att lednings- och ansvarsförhållanden inom Försvarsmakten måste vara tydliga i såväl fred som vid höjd beredskap och i krig. Ledningsorganisationen måste medge en smidig och okomplicerad övergång från en fredsorganiserad grundorganisation till en krigsorganisation vid höjd beredskap. Detta är också viktigt för att kunna hantera gråzonsproblematik även innan beslut om höjd beredskap fattats. Krigsorganisationens behov av ledning vid väpnat angrepp ska vara styrande. Krigsorganiseringen får inte riskera att försvåras, fördröjas eller på annat sätt kompliceras av oklarheter i ledningsstrukturen.

Samtidigt måste fredsverksamheten vara ändamålsenlig och rationell i förhållande till de uppgifter och ambitioner som beslutats. Organisationen måste vara utformad för att ge myndigheten bästa möjliga förutsättningar att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och leda militära operationer.

Det har gjorts flera översyner av ledningsstrukturen i Försvarsmakten sedan ledningsreformen 1994. De har generellt fokuserat på en effektiv och ändamålsenlig lednings- och myndighetsorganisation och lämnat förslag till hur effektiviseringar och kostnadsreduceringar skulle genomföras inom Försvarsmaktens centrala ledning och regionala verksamhet. Försvarsmakten har också gjort ett antal interna utredningar som föranlett justeringar av struktur, ansvarsförhållanden och organisation.

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget har åtgärder vidtagits för att anpassa Försvarsmaktens ledningsstruktur efter de förändrade omständigheterna. Den regionala närvaron återetablerades genom att de militärregionala staberna inrättades 2013 med ansvar för bl.a. den markterritoriella verksamheten regionalt, något som mellan 2005 och 2013 varit centraliserat till Högkvarteret. Inom Högkvarteret har också justeringar genomförts

vad gäller stridskrafternas (försvargrenarnas) ledningar. Försvarsberedningen understryker betydelsen av dessa justeringar. Försvarsberedningen konstaterar att i denna och tidigare rapport lämnas förslag som innebär stora förändringar i Försvarsmaktens verksamhet och krigsorganisation. Dessa förslag kan också påverka Försvarsmaktens ledningsstruktur.

Försvarsberedningen föreslår därför att det bör övervägas att genomföra en analys och utarbeta förslag till relevanta förändringar av det militära försvarets ledning, inklusive Försvarsmaktens centrala ledning. Analysen bör utgå från de förslag beredningen lämnar i den tidigare delrapporten samt i föreliggande rapport. Denna analys av myndighetens ledning bör genomföras av Försvarsmakten. Beredningen betonar att en eventuell förändring av Försvarsmaktens ledning bör föregås av en noggrann bedömning för att bl.a. minimera effektförlusten som en omorganisation temporärt kan medföra.

Beredningen anser att Försvarsmakten fortsatt ska vara en enrådighetsmyndighet med överbefälhavaren som chef. Den centrala ledningens organisation, ansvar och funktionssätt, relationen med övriga aktörer i totalförsvaret, militärregionernas roll och ansvar bör analyseras närmare.

Den 1 januari 2019 inrättades en arméstab, en marinstab och en flygstab. Dessa försvargrensstaberna bildar under Högkvarteret egna organisationsenheter. Genom inrättandet av dessa staber stärkts försvargrenarnas roll i ledningsstrukturen. Försvargrensstaberna bildades i huvudsak genom en sammanslagning av stridskraftsavdelningar inom produktionsledningen med motsvarande taktisk stab inom dagens insatsledning. Utöver inrättandet som organisationsenheter organiserades försvargrensstaberna också som krigsförband. Beredningen välkomnar inrättandet av försvargrensstaberna. Efter dessa förändringar bör det övervägas om det är rationellt att bibehålla dagens enhet för produktion.

Försvarsberedningen konstaterar att hemvärnet har givits möjlighet att inom givna ramar kunna göra prioriteringar och identifiera behov. Därför har även rikshemvärnschefen givits en stärkt ställning inom Högkvarteret.

Försvargrenscheferna liksom Rikshemvärnschefen och chefen för specialförbandsledningen bör ges ansvar för bl.a. krigsförbandsutveckling, utbildningsverksamhet, personalförsörjning och materielförsörjning inom sina respektive ansvarsområden.

Beredningen vill betona vikten av att det i Försvarmakten också finns en stab för ledning av operationer. Denna operativa ledning bör ha förmågan att leda och följa upp operationer i fred och i krig. Det inkluderar också att ansvara för att upprätthålla beredskap, genomföra ledning av underställda förband och leda övningsverksamhet, framförallt avseende försvarsmaktsgemensamma övningar, nationellt och internationellt. En viktig del i den samlade krigsavhållande förmågan i totalförsvaret är den operativa ledningens arbete med den sammanhållna operativa planläggningen för höjd beredskap och krig.

## 28 Utvecklad styrning och uppföljning av totalförsvaret

Försvarsberedningens förslag innebär att Sverige under de kommande åren kommer att investera betydande resurser i såväl det militära försvaret som i det civila försvaret. Detta ställer stora krav på styrning och uppföljning.

### 28.1 Statskontorets rapport

I december 2018 överlämnade Statskontoret rapporten *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). I rapporten analyserades och bedömdes bl.a. om de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnar till regeringen är ändamålsenliga för budgetprocessen. Med utgångspunkt i analysen föreslog Statskontoret åtgärder som kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Statskontoret föreslår bl.a. att regeringen måste säkerställa att nya politiska beslut som påverkar Försvarsmakten är finansiellt och verksamhetsmässigt genomförbara. Regeringen bör vidare förstärka och utveckla resultatstyrningen av Försvarsmakten för att göra det lättare för Försvarsmakten att hantera risker och osäkerheter i planeringen. Vidare bör Försvarsmakten utveckla sina processer för att inrikta, planera och följa upp verksamheten. Den ekonomiska ramen bör, enligt Statskontoret, styra planeringen både på kort och lång sikt.

Med anledning av Statskontorets rapport fick Försvarsberedningen kompletterande anvisningar den 13 mars 2019. Försvarsberedningen ska, utöver de anvisningar som beslutades den 9 januari 2017, också beakta och omhänderta Statskontorets förslag

till åtgärder och Ekonomistyrningsverkets (ESV) rekommendationer (som återfinns i bilaga till Statskontorets rapport), dels utifrån ett övergripande resultat- och ekonomistyrningsperspektiv och dels i de delar de påverkar Försvarsberedningens förslag.

Försvarsberedningen anser att Statskontorets rapport är ett värdefullt underlag i arbetet inför ett nytt försvarsbeslut. Försvarsberedningen har löpande beaktat och omhändertagit både Statskontorets förslag till åtgärder och ESV:s rekommendationer. Detta framgår av föregående kapitel.

Statskontoret anser att regeringens styrning av Försvarsmakten har bidragit till problemen och bristerna i budgetunderlagen, och till myndighetens svåra ekonomiska läge. Statskontoret framhåller å ena sidan att regeringens styrning präglas av övergripande och ambitiösa mål utan närmare tolkning eller konkretisering, vilket gör mål och uppgifter svårtolkade för Försvarsmakten. Å andra sidan anser Statskontoret att regeringen kompletterar de övergripande målen med detaljerade krav som ofta inriktas på ingångsvärden såsom utformningen av den interna organisationen, val av materiel och tillvägagångssätt, vilket begränsar vilka vägval och prioriteringar som Försvarsmakten kan göra för att nå avsedda mål.

Försvarsmakten behöver, enligt Statskontoret, ges större möjligheter att på egen hand fördela resurser och göra prioriteringar inom den egna organisationen. En av Statskontorets rekommendationer är därför att regeringen ska minska detaljstyrningen av Försvarsmakten till förmån för resultatstyrning. Regeringen behöver därmed, enligt Statskontoret, mer konkret precisera målen för och kraven på Försvarsmakten, dvs. vilken operativ förmåga Försvarsmakten ska ha och när olika förmågor och krav ska vara utvecklade och uppnådda.

Försvarsberedningen konstaterar att försvarsområdet är säregat ur ett styrnings- och uppföljningsperspektiv, eftersom den grundläggande uppgiften – att försvara Sverige mot väpnat angrepp – hittills inte prövats. Det finns inte heller en extern brukare av Försvarsmaktens tjänster som kan uttrycka tillfredsställelse eller ej med verksamheten. Därtill är relevanta delar av informationen som används för styrning och uppföljning hemlig. Att formulera och operationalisera mål, mäta resultat och bedöma kausalitet m.m. kan därmed vara svårare än på andra områden. Försvarsmakten utövar

vidare en del av det statliga våldsmonopolet, vilket ställer höga krav på demokratisk insyn och kontroll. Dessutom betingar även enskilda delar av försvaret, t.ex. olika materielsystem och krigsförband, stora ekonomiska åtaganden för staten under lång tid.

Försvarsberedningen instämmer i Statskontorets analys att styrningen bör inriktas mot Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs främst av dess krigsförband och krigsförbandens sammantagna förmåga att lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. Mot bakgrund av detta och i linje med beredningens anvisningar har därför krigsförbanden och den samlade krigsorganisationen varit utgångspunkt för Förvarsberedningens förslag i föreliggande rapport. Förvarsberedningen anser vidare att konkretion rörande ambitionsnivå är en förutsättning för att kunna genomföra en konsekvensanalys och kostnadsberäkna utformningen av den framtida verksamheten i totalförsvaret.

## 28.2 Operativ förmåga och krigsduglighet

I försvarsbeslutet 2015 framhålls att tyngdpunkten för styrning och uppföljning av Försvarsmakten bör ligga på krigsförbanden och deras förmåga att med tillgängliga resurser lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. Det gäller såväl finansiell uppföljning som verksamhetsuppföljning. Krigsduglighetskrav för respektive krigsförband är en förutsättning för bedömning och värdering av de enskilda krigsförbandens status och därmed krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga. Krigsdugligheten avser förbandens förmåga att lösa sina uppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och mobilisering.

Försvarsberedningen anser att styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten ska omfatta krigsförbanden och deras förmåga att med tillgängliga resurser lösa sina uppgifter vid höjd beredskap. Förvarsberedningen anser att krigsorganisationens behov och krav på operativ förmåga, inom beslutade ekonomiska ramar, ska vara styrande för materielanskaffningen, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten.

Beredningen anser att Försvarsmakten fortsatt årligen ska redovisa en bedömning av varje krigsförbands krigsduglighet och i

samband med detta redovisa en tidplan för hur man med befintliga och planerade resurser kan höja krigsdugligheten för de förband som inte uppnår de krav som regeringen fastställt. Redovisningen ska även inkludera en samlad operativ värdering av Försvarsmaktens förmåga.

För att kunna ta ställning till krigsorganisationens sammantagna utvecklingsbehov anser Försvarsberedningen att riksdagen behöver få en bättre inblick i hur den operativa förmågan utvecklas. Försvarsberedningen betonar därför att den operativa värderingen ska redovisas till riksdagen på ett mer utförligt sätt än vad som görs i dagsläget utan att för den skull röja information som bedöms vara av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Försvarsberedningen konstaterar att det idag inte finns resultatindikatorer för att bedöma och följa upp utvecklingen inom det civila försvaret. Beredningen föreslår att sådana tas fram. Hur sådana resultatindikatorer ska utformas behöver analyseras vidare. Beredningen föreslår vidare att Försvarsmakten tillsammans med den föreslagna myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) årligen ska redovisa en samlad operativ värdering av den sammantagna förmågan i totalförsvaret. Formerna för detta behöver också analyseras vidare.

### 28.3 En långsiktig inriktning och planering

Behovet av långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar för Försvarsmakten understryks i Statskontorets rapport. Vidare anser Statskontoret att den ekonomiska ramen bör styra planeringen både på kort och lång sikt.

Försvarsberedningen delar Statskontorets uppfattning om behovet av förbättrade förutsättningar för att åstadkomma en långsiktig och sammanhållen inriktning och planering inom det militära försvaret samt i totalförsvaret i sin helhet. Utveckling av krigsorganisationen tar tid, inte minst mot bakgrund av personal- och materielförsörjningens långa ledtider. Detsamma gäller för utvecklingen av beredskapen inom det civila försvaret. Den mer kortsiktiga styrning och uppföljning som sker inom ramen för budget- och regleringsbrevsprocessen behöver därmed kompletteras med verktyg för mer långsiktig inriktning, planering och



uppföljning. Inom det militära försvaret är det viktigt att planeringsprocesserna för utveckling av krigsförbandens krigsduglighet, materieförsörjningen och personalförsörjningen harmoniseras och hålls samman. Inom det civila försvaret är det i sin tur viktigt att processerna för planering och avvägningar mellan olika verksamhetsområden och sektorer hålls samman. Här har den av Förvarsberedningen föreslagna myndigheten för civil ledning och samordning (MSB) en viktig roll. Beredningen noterar att regeringen har tillsatt en utredning om ansvar, ledning och samordning i det civila försvaret.

Förvarsberedningen föreslår att en process ska utformas för en sammanhållen strategisk inriktning av totalförsvaret, vilket inkluderar det militära försvaret och det civila försvaret. Den övergripande inriktningen för utvecklingen av såväl det militära försvaret som det civila försvaret bör fastställas av riksdagen i femåriga totalförsvarsbeslut, med utgångspunkt i en proposition från regeringen. Riksdagen får därmed möjlighet att regelbundet se över och ta ställning till totalförsvarets sammantagna behov, bl.a. i ljuset av den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen.

Beredningen anser att riksdagen i försvarsbesluten även bör besluta om riktlinjer för verksamheten under den period som följer efter den närmsta femårsperioden. Därmed ges det militära och det civila försvaret en tydligare inriktning i ett tioårsperspektiv. Riktlinjerna bör utformas så att flexibilitet finns för att justera inriktningen i ljuset av bl.a. omvärldsutvecklingen. I syfte att skapa förutsägbarhet och nödvändiga planeringsförutsättningar anser beredningen att totalförsvarsbesluten bör inkludera en inriktning för de årliga ekonomiska ramarna under beslutsperioden samt en övergripande inriktning för den efterkommande perioden. Inriktningen för de ekonomiska ramarna bör utformas så att de inte binder statsmakternas kommande ställningstaganden.

Med utgångspunkt i det totalförsvarsbeslut riksdagen har tagit ställning till bör regeringen besluta om inriktningen för det militära och det civila försvarets verksamhet. Vad gäller det militära försvaret bör inriktningen omfatta Förvarsmakten samt övriga berörda myndigheter, t.ex. Försvarets materielverk (FMV), Fortifikationsverket och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM). När det kommer till det civila försvaret bör inriktningen omfatta den föreslagna myndigheten för civil ledning och

samordning (MSB) samt de sektorsansvariga myndigheterna. Inriktningen bör fokusera på den närmast kommande försvarsbeslutsperioden men även innehålla riktlinjer för den därefter följande beslutsperioden, vilket innebär att även inriktningsbesluten får ett tioårsperspektiv. Inriktningen ska stödja en sammanhållen och ensad strategisk helhet såväl på politisk nivå som i berörda myndigheter.

I inriktningsbesluten till myndigheterna bör regeringen föreslå vilka prioriteringar som ska gälla för beslutsperioden. Vad gäller det militära försvaret bör beslutet innehålla prioriteringar avseende bl.a. krigsorganisationens utveckling, materielanskaffning och personalförsörjning. Krigsorganisationens behov och krav på operativ förmåga ska, inom beslutade ekonomiska ramar, vara styrande för materielanskaffningen, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten. När det kommer till det civila försvaret bör beslutet bl.a. innehålla prioriteringar för det civila försvarets utveckling samt avvägningar mellan olika sektorer. Regeringen bör i inriktningsbesluten till myndigheterna tillämpa en ändamålsenlig resultatstyrning som syftar till en kravställning på lämplig nivå. Målet ska vara att förbättra myndigheternas möjligheter och utrymme att styra och prioritera inom de angivna målen, uppgifterna och ekonomiska ramarna för verksamheterna. I inriktningsbesluten bör regeringen även ange ekonomiska planeringsramar för den närmast kommande beslutsperioden samt en övergripande inriktning för den efterföljande perioden. Sammantaget bedöms detta förbättra förutsättningarna för Försvarsmakten och övriga myndigheter inom det militära respektive civila försvaret att genomföra en långsiktig, sammanhållen och välavvägd planering.

## **28.4 Myndighet för utvärdering och uppföljning av totalförsvaret**

I delrapporten *Motståndskraft* föreslår Förvarsberedningen att etablera en ny myndighet med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och det civila försvaret. En sådan myndighet föreslås ha som främsta uppgift att utvärdera

uppfyllnaden av målet för totalförsvaret samt uppgifterna för det militära respektive det civila försvaret. Myndigheten föreslås vidare ha som uppdrag att utvärdera den samlade förmågan i totalförsvaret i förhållande till de krav som ställs på totalförsvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel ska också ingå som en viktig uppföljningsuppgift.

Försvarsberedningen anser att myndigheten ska ha mandat att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom bl.a. Försvarsmakten, FMV, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, länsstyrelserna samt kommuner och landsting. Mandatet ska även omfatta aktörernas relationer till näringslivet. Försvarsunderrättelseverksamhet föreslås däremot undantas från utvärderingsmandatet. Försvarsberedningen framhåller att en utvärderings- och uppföljningsmyndighet bör vara fristående från den verksamhet som den är satt att granska, samt att den ska ha förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till bl.a. försvars- och utrikessekretess. Vidare anser beredningen att det är viktigt att myndigheten kan genomföra löpande granskning och uppföljning samt att den har möjlighet att initiera utvärderingar på egen hand. Således utgör instansen ett komplement till existerande utvärderings- och uppföljningsinstitutioner som t.ex. Riksrevisionen och Statskontoret.

Försvarsberedningen noterar att utredningen *Analys och utvärdering för effektiv styrning* (SOU 2018:79) har föreslagit en ny analys- och utvärderingsmyndighet för trygghets- och säkerhetsanalys, som omfattar försvar och samhällets krisberedskap, bistånd, migration (till del), och rättsväsendet. Utredningen konstaterar att regeringen idag saknar oberoende analys- och utvärderingsresurser inom områdena försvar och krisberedskap. Utredningen bedömer att det finns sakområdesmässiga beröringspunkter mellan områdena försvar, krisberedskap, bistånd och delar av migrationsområdet som motiverar att regeringen inrättar en gemensam analys- och utvärderingsmyndighet. Gemensamt för dessa områden är att regeringen behöver analyser av utvecklingen i andra länder för sin styrning. Metodmässigt finns enligt utredningen flera beröringspunkter när det gäller att kunna analysera omvärldsförändringar och hantera scenarier. Utredningen föreslår att den föreslagna analys- och utvärderingsmyndigheten

sorterar under Justitiedepartementet och finansieras bl.a. genom överföring av resurser från t.ex. Försvarsmakten, MSB, Migrationsverket, Brottsförebyggande rådet (Brå) m.fl.

Försvarsberedningen anser att utredningens förslag till analys- och utvärderingsmyndighet får ett alltför brett och svårgenomförbart mandat. Totalförsvaret är ett omfattande, komplext och svårgenomträngligt analysområde. Totalförsvaret omfattar i krig all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Att kunna utvärdera och följa upp beredningsplaneringen i totalförsvaret, som inkluderar både militärt och civilt försvar, blir i sig en mycket omfattande uppgift. Att till detta lägga ytterligare ett antal analys- och utvärderingsuppdrag bedöms inte ge förutsättningar för genomgripande analys av totalförvarsområdet.

Försvarsberedningen vidhåller därför sitt förslag om inrättandet av en ny myndighet med den mer avgränsade, men ändå omfattande, uppgiften att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i enlighet med de förslag beredningen framför i delrapporten *Motståndskraft*. En sådan myndighet behöver besitta en djup kompetens gällande totalförsvaret i sin helhet samt vad gäller verksamheterna inom det militära respektive det civila försvaret. Analys- och utvärderingsmyndigheten måste även vara oberoende i förhållande till den verksamhet den ska granska, samt ha förmåga att hantera särskilda skyddsintressen kopplade till bl.a. försvars- och utrikessekretess. Även detta talar för en egen myndighet.

Försvarsberedningen konstaterar att Tyskland i flera fall är ett föregångsland vad gäller utövandet av demokratisk insyn och kontroll över det militära försvaret. I Tyskland finns en parlamentarisk kommissionär för de väpnade styrkorna med det konstitutionella uppdraget att utöva uppföljning och utvärdering av den tyska försvarsmakten. Kommissionären publicerar återkommande rapporter om tillståndet i de väpnade styrkorna samt utfärdar förslag och rekommendationer.

## **28.5 Karens för högre befattningshavare i myndigheterna inom det militära försvaret**

Försvarsberedningen har i rapporterna 2008 och 2014 föreslagit införandet av ett karensystem för personal som lämnar

statsförvaltningen för att ta anställning i försvars- och säkerhetsindustrin. Behovet av ett karensystem behandlades även i försvarsbeslutet 2015. Regeringen framhöll då att försvarsområdets särskilda karaktär bl.a. i fråga om sekretess och det nära samarbetet mellan industri och stat medförde att en särskild reglering borde övervägas.

Med utgångspunkt i förslag av utredningen *Karens för statsråd och statssekreterare* (SOU 2017:3) har en särskild lag införts, lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet. Lagen reglerar statsråds och statssekreterares övergångar från uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet. För prövning enligt lagen har det inrättats ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Lagen innefattar även en skyldighet för statsråd och statssekreterare att innan de börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet, eller etablerar näringsverksamhet, att anmäla detta till Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner. Anmälningsskyldigheten gäller ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som ska påbörjas eller etableras inom tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. Om det under den angivna perioden sker en betydande förändring av innehållet i uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, ska en ny anmälan göras. Enligt lagen ska även en övergångsrestriktion i form av karenstid och/eller ämnesrestriktion kunna meddelas för maximalt tolv månader.

Försvarsberedningen välkomnar denna reform och anser att liknande restriktioner även bör införas för högre befattningshavare i myndigheterna inom det militära försvaret, dvs. Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Fortifikationsverket. Restriktionerna bör gälla för de befattningar som regeringen utser. Beredningen menar att det förtroende, den makt och den insyn som dessa uppdrag innebär inte ska kunna utnyttjas på ett sätt som kan skada det offentliga eller tilltron till det

offentliga. Därmed bör det inte vara möjligt att direkt gå från en anställning i staten till att företräda privata intressen inom exempelvis försvarsindustrin. Ekonomisk ersättning bör kunna utgå under karenstiden.

## 29 Konsekvenser och förslag till anslagsförstärkningar

Försvarsberedningen har i denna rapport, enligt anvisning, redovisat förslag till det militära försvarets utveckling under perioden 2021–2025. Med hänsyn till förhållandevis långa ledtider för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen bedömer dock beredningen att förslagen inte kommer att kunna vara fullt genomförda förrän i slutet av försvarsbeslutsperioden 2026–2030. Beredningens överväganden och prioriteringar bör därmed ses i ett tioårigt perspektiv.

### 29.1 Konsekvenser av Försvarsberedningens förslag

Försvarsberedningen framhåller att de förslag som lämnas i denna rapport stärker det militära försvarets förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och att fungera i krig samt att hävda Sveriges territoriella integritet och att medverka i hanteringen av s.k. gråzonsproblematik. Förslagen bedöms också sammantaget ge Försvarsmakten bättre förutsättningar att lösa myndighetens övriga uppgifter, t.ex. att delta i internationella insatser samt att bistå övriga samhället.

Försvarsberedningen lämnar i rapporten förslag rörande en ny krigsorganisation. Beredningen bedömer att förslagen kommer att åstadkomma en organisation med bättre balans mellan ingående delar, t.ex. verkansdelar, stöd- och underhållsfunktioner, ledningsfunktionen, underrättelsefunktionen samt cyberförmågan. Beredningens förslag skapar en starkt uthållighet, bl.a. genom förstärkning av logistik och ledning, en utökad numerär i delar av krigsorganisationen samt avsevärda investeringar i materiel, inklusive mängdmateriel och ammunition. Beredningen konstaterar

också att sedan tidigare planerade och beslutade större utgifter för marinen och flygvapnet förväntas inträffa under försvarsbeslutsperioden 2021–2025 när t.ex. två nya ubåtar av typ A26 levereras, samt leveransen av de beställda stridsflygplanen JAS 39 E inleds.

Försvarsberedningen lämnar vidare förslag om en utökad grundorganisation. Två regementen föreslås återupprättas: ett i Arvidsjaur och ett i Göteborg. Två regementen föreslås därtill etableras för utbildning av territoriella förband. Därutöver föreslås Luftstridsskolan i Uppsala ombildas till flygflottilj. Artilleriutbildning etableras också i Kristinehamn/Villingsberg. Dessutom innebär Försvarsberedningens förslag att flera av Försvarsmaktens nuvarande organisationsenheter kommer att utbilda fler totalförsvarspliktiga. En utökning av grundorganisationen är en förutsättning för att åstadkomma den utökade krigsorganisation som beredningen föreslår, och för att skapa handlingsfrihet för ytterligare tillväxt om beslut skulle fattas därom.

Beredningen föreslår en fördubbling av grundutbildningsvolymerna fr.o.m. 2024 i förhållande till idag, från ca 4000 personer upp till 8000 personer. Enligt beredningen är detta nödvändigt för att fylla den föreslagna krigsorganisationen. Beredningen bedömer att ökade grundutbildningsvolymerna kommer att förbättra förutsättningarna för att säkra rekryteringen av yrkes- och reservofficerare, kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän samt hemvärnspersonal. Detta leder till en effektivare personalförsörjning. Försvarsberedningen bedömer vidare att återinförandet av grundutbildning med värnplikt, som gäller både män och kvinnor, i kombination med större grundutbildningsvolymerna, ger bättre förutsättningar att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten. På sikt kan detta skapa en jämnare könsfördelning inom Försvarsmakten.

Lagen om totalförsvarsplikt ger viktiga förutsättningar att få tillgång till personal i totalförsvaret. Beredningen konstaterar samtidigt att den tjänstgöringsskyldighet som lagen innebär utgör en begränsning av den enskildes fri- och rättigheter. När fler totalförsvarspliktiga tas ut till grundutbildning med värnplikt kommer fler personer att omfattas av denna tjänstgöringsskyldighet och vissa kan komma att behöva tjänstgöra mot sin vilja.



Uttagningen av totalförsvarspflichtiga för grundutbildning med värnplikt ska därför motiveras av behoven av personal i krigsorganisationen.

Försvarsberedningen understryker att pliktlagstiftningen måste användas på ett sätt som är rättvist, legitimt och proportionellt. Detta är särskilt viktigt när endast en liten del av respektive åldersklass ianspråkats genom totalförsvarspflichten. Försvarsberedningen anser därför att den totala tiden en totalförsvarspflichtig ianspråkats i krigsorganisationen för repetitionsövningar, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring genom en krigsplacering enligt lagen om totalförsvarspflicht inte bör göras längre än nödvändigt.

De överväganden och förslag som Försvarsberedningen lämnar för att förbättra effektiviteten inom materieförsörjningen väntas stärka transparensen och tydligheten bl.a. genom att investeringsplaneringen förbättras samt att innebörden av de väsentliga säkerhetsintressena tydligare definieras och statens åtagande tydliggörs. Förslag bedöms vidare ge berörda aktörer tydligare och mer långsiktiga förutsättningar och öka riksdagens möjligheter till uppföljning. Försvarsberedningen föreslår även en ny myndighet med uppgift att granska, utvärdera och följa upp verksamheten inom totalförsvaret i sin helhet, vilket inkluderar både det militära och civila försvaret. Effektivt utnyttjande av skattemedel ska bl.a. ingå som en viktig uppföljningsuppgift.

Försvarsberedningen ska enligt anvisningarna redovisa förslagets konsekvenser för krigsdugligheten. Försvarsberedningen föreslår i rapporten att samtliga krigsförband som lägst ska uppnå en godtagbar krigsduglighet. Detta innebär en ambitionsökning för krigsorganisationen i sin helhet. Det finns idag inte något sådant krav för samtliga krigsförband. Denna ambitionsökning förväntas ske samtidigt som en betydande omstrukturering och utökning av krigsorganisationen ska genomföras. Detta kan leda till att krigsdugligheten hos vissa förband kommer att variera under försvarsbeslutsperioden.

Försvarsberedningens samtliga förslag leder sammantaget till att den samlade förmågan i krigsorganisationen ökar, bl.a. genom tillförsel av materiel, utbyggda stöd- och underhållsfunktioner och förbandsomsättning av krigsförband bemannade med totalförsvarspflichtig personal. Beredningen understryker att

krigsduglighet och operativ förmåga kräver att krigsförbanden är bemannade, utrustade och samövade.

Vidare föreslår Förvarsberedningen att det militära och det civila försvaret inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med något lägre stridsintensitet där stöd från andra kan ge effekt efter hand. Detta ställer krav på bl.a. logistikförsörjningen och uthålligheten i krigsorganisationen.

De förslag beredningen lämnar i denna rapport innebär en omfattande reform av det militära försvaret. För att genomföra denna reform är det viktigt att analysera förutsättningarna för att producera den krigsorganisation som föreslås. Förvarsberedningens samlade bedömning är att organisationen går att producera men att det av praktiska skäl, bl.a. med hänsyn till ledtiderna för materielanskaffning och personalförsörjning, kommer att ta tid. Det kommer även att kräva tydliga prioriteringar och långsiktig planering. Utvecklingen av krigsförbanden liksom anskaffning av materiel måste ske inom de kostnadsramar som anvisas både avseende volym och teknisk ambition. Fördyringar av framförallt materielprojekt riskerar att undergräva ambitionen i reformen. Beredningen vill samtidigt betona vikten av att den föreslagna krigsorganisationen organiseras och fylls upp så snart som möjligt.

De förslag som Förvarsberedningen redovisar i denna rapport och i delrapporten *Motståndskraft* ska ses som en helhet. Totalförsvaret ska i grunden vara krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, besätta eller på annat sätt utnyttja vårt land. Ett starkt svenskt totalförsvar är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande. Förvarsberedningen lämnar i föreliggande rapport samt i delrapporten förslag som innebär att totalförsvaret ges en förbättrad förmåga och uthållighet att hantera ett väpnat angrepp och krig på svenskt territorium samt situationer med gråzonsproblematik. Med

det ökar även förutsättningarna att hantera fredstida säkerhetspolitiska hot, inklusive s.k. hybrida hot, genom en bredd av instrument. Genom att föreslå åtgärder som stärker beredskapen, kapaciteten och uthålligheten i såväl det militära som det civila försvaret bedömer beredningen att trovärdigheten och styrkan i totalförsvaret ökar.

Enligt de kompletterande anvisningar ska beredningen i sitt arbete ta tydlig hänsyn till Statskontorets förslag till åtgärder och Ekonomistyrningsverkets rekommendationer. Statskontoret understryker i sin rapport *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) att de konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar som olika aktörer tar fram inför försvarspolitiska beslut behöver leva upp till kraven i kommittéförordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och propositionshandboken.

Beredningen konstaterar att enligt kommittéförordningen (1998:1474) och kommittéhandboken (Ds. 2001:1) ska förslagets konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet redovisas. En utökning av verksamheten på existerande verksamhetsorter liksom en etablering av nya organisationsenheter bedöms sammantaget kunna få positiva konsekvenser för sysselsättningen i de delar av landet där en utökning av verksamheten sker, eftersom en ökad inflyttning förväntas av Försvarsmaktsanställda med eventuella medföljande familjemedlemmar. Utökade utbildningsvolymerna innebär också att fler totalförsvarspliktiga kommer att vistas på aktuella orter, vilket i sin tur kan skapa en efterfrågan inom bl.a. näringsverksamheterna. Utökning av verksamheten på orter som idag har begränsad militär verksamhet, t.ex. Arvidsjaur, kan förväntas ställa utökade krav på kommunal service på de aktuella orterna.

Vad gäller konsekvenser för miljön innebär Försvarsberedningens förslag en utökning av Försvarsmaktens verksamhet. När fler grundutbildas kommer skjut- och övningsfält samt flygfält användas i ökad utsträckning. Detta bedöms få miljökonsekvenser, främst i form av ökat buller. Konsekvenserna av detta kommer bl.a. omhändertas i miljötillstånden för verksamheten vid skjut- och övningsfälten respektive flottflygfälten, samt i Försvarsmaktens löpande miljöarbete.

Försvarsberedningen gör bedömningen att förslagen inte i någon större utsträckning kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller landsting. Förslagen förväntas inte få betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet eller den kommunala självstyrelsen. Beredningen bedömer inte heller att förslagen påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Inte heller förväntas förslagen försvåra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 29.2 Uppskattning av förslagets kostnader och förslag till anslagsförstärkningar

Försvarsberedningen ska, enligt anvisningarna, bl.a. redovisa uppskattade kostnader för de förslag som lämnas samt föreslå hur dessa ska finansieras. Beredningen redovisar dessa som stegvisa uppskattade behov av tillskott under perioden 2021–2025. Försvarsberedningen betonar att de föreslagna anslagsförstärkningarna utgör grund till försvarsbudget och investeringsplan för 2021–2025 men att dessa hanteras inom ramen för ordinarie budgetprocess.

Mot bakgrund av Försvarsberedningens anvisningar har betydande tid och kraft lagts på att utgiftsberäkna och analysera övriga konsekvenser av de förslag som läggs fram i denna rapport. Arbetet har också utgått från kraven i bl.a. kommittéförordningen. Grunden för arbetet med utgiftsberäkningarna har utgjorts framförallt av Försvarsmaktens budgetunderlag, utredningen om *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7) samt underlag framtagna av Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV).

Trots en genomtänkt metodik och noggranna utgiftsbedömningar kan Försvarsberedningen inte utesluta att det kan uppstå oförutsedda omständigheter som påverkar Försvarsberedningens analys och förslag.

Beredningen betonar att planeringen, inklusive utgifter och leveranser av materiel, måste vara förutsägbar. Med en planering som allt för ofta justeras riskerar det bl.a. att uppstå fördyringar. Planeringen måste dock justeras om fördyringar uppstår eller de

ekonomiska ramarna förändras. Försvarsberedningen understryker vikten av att Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära försvaret arbetar utifrån principen utformning inom ekonomisk ram, det som på engelska benämns ”*design to cost*”. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamheten måste anpassas efter tillgängliga medel, t.ex. när det kommer till volym och kravspecifikationer. Uppstår fördyringar ska omprioritering i första hand ske inom ramen för berörd verksamhet eller inom berört materielprojektet, t.ex. genom anpassning av kraven. Eventuella fördyringar måste få konsekvenser inom de områden de uppstår. Konsekvenser av eventuella omprioriteringar ska återredovisas till riksdagen.

Att skapa en förutsägbarhet, ansvarstagande och kontroll inom försvarsekonomin är centralt för att genomföra den förstärkning av krigsorganisationen som Försvarsberedningen föreslår.

Konsekvenserna av Försvarsberedningens förslag är att anslagen för det militära försvaret årligen uppgår till totalt 84 miljarder kronor fr.o.m. 2025. Beräknat på kostnadsläget 2019 motsvarar det 1,5 procent av BNP 2025. Anslagen för det militära försvaret utökas stegvis med fem miljarder kronor per år i en trappa åren 2022–2025, utöver de tillskott som anvisades av riksdagen i december 2018. Beredningen lämnar även en inriktning för åren 2026–2030.

Utöver ovan redovisade förslag till anslag för det militära försvaret tillkommer de förslag till tillskott och inriktning som Försvarsberedningen lämnar i delrapporten *Motståndskraft*. Försvarsberedningen uppskattar att kostnaderna för förslagen rörande totalförsvaret och det civila försvaret som lämnats i delrapporten sammantaget uppgår till ca 4,2 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Enligt försvarsuppgörelsen från den 16 augusti 2017 har redan ca 400 miljoner kronor per år aviserats för det civila försvaret från 2018, vilket innebär att Försvarsberedningens förslag uppskattningsvis kräver ett nettotillskott på ca 3,8 miljarder kronor per år i slutet av försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Kostnadsuppskattningarna bör betraktas som preliminära. Försvarsberedningen anser att totalförsvaret måste ses som en helhet, där ett stärkt civilt försvar är en förutsättning för att öka den militära förmågan och den sammantagna krigsavhållande förmågan i totalförsvaret.

Försvarsberedningens samlade åtgärder som redovisas i denna rapport och i delrapporten *Motståndskraft* förutsätter utökade ekonomiska ramar för perioden. Utökningen av de ekonomiska ramarna måste ske genom anvisningar av ytterligare anslagsmedel. Konsekvenserna för statens budget blir då antingen att intäkterna till statsbudgeten stärks, att utgiftstaket höjs för de aktuella åren och/eller att andra utgifter inom statsbudgeten prioriteras ned med motsvarande belopp. Försvarsberedningen har inte förutsättningar att bedöma hur förslagen till tillskott ska finansieras. Det åvilar ytterst regeringen att, inom ramen för en samlad statsbudget, i försvarsbeslutspropositionen och budgetpropositioner återkomma med möjlig finansiering av de förslag beredningen lämnar i denna och föregående rapport. Socialdemokraterna utvecklar i bilaga 1 sin syn på bl.a. den ekonomiska ramen. Bilagan utgör inte en del av beredningens samlade rapport.

# Bilaga 1 Socialdemokraternas syn

Socialdemokraterna står bakom grunderna, analyserna och huvudinriktningen när det gäller försvarsberedningens rapport. Vi eftersträvar en bred förankring i riksdagen om den framtida försvarspolitik. Rapporten kan enligt vår mening utgöra utgångspunkten för nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut åren 2021–2025. Beredningens arbete utgör en helhet när det gäller såväl det civila som militära försvaret och därför bör beslutet ha inriktningen att reformera totalförsvaret.

Från socialdemokraternas sida ser vi med tanke på det över tid försämrade säkerhetsläget det som viktigt att det militära försvarets förmåga fortsätter att öka, samtidigt som totalförsvaret ges en ökad robusthet genom satsningar på det civila försvaret. Vi ser det också som väsentligt att vårt samarbete med andra länder och partners fortsätter att fördjupas. Relationen till Finland har här en särställning. Men den nordiska, baltiska, europeiska och transatlantiska dimensionen är också av avgörande betydelse.

Vi ser det som mycket viktigt att en eventuell uppgörelse om den ekonomiska ramen grundar sig på så genomarbetade underlag som möjligt. Försvarsberedningens förslag bör nu utgöra grunden för regeringens fortsatta bearbetning och analys. Inte minst är, av ovan nämnda skäl, perspektivet att arbeta vidare med huvudprioriteringar avgörande. Här är regeringens uppdrag till försvarsmakten och övriga myndigheter av avgörande betydelse. Resultatet av detta utgör en viktig förutsättning för den slutliga ramen och prioriteringarna. Dessutom måste, enligt regeringens direktiv, erfarenheterna och slutsatserna i Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets rapporter tas tillvara i försvarsbeslutet och implementeras i Försvarsmaktens sätt att arbeta.

Därefter kan arbetet med att specificera den ekonomiska inriktningen för åren 2021–2025 slutligen inledas och fastställas. I

händelse av att fördyringar sker framöver får konsekvenserna av detta hanteras inom den ekonomiska inriktning som fastställts för totalförsvaret. Den inriktning som slutligen fastställs ska inte vara föremål för omförhandlingar utanför dess ram. Risken för så kallad underfinansiering ska minimeras.

När det gäller försvarsbeslutets ekonomiska ram är vi från socialdemokratiskt håll i dag inte beredda att binda oss vid en politisk uppgörelse. Ett skäl till detta är att försvarsberedningens förslag måste ställas i tydlig relation till försvarsmaktens officiella yttrande över bland annat de ekonomiska konsekvenserna av beredningens förslag. En förutsättning för ett genomarbetat och genomförbart försvarsbeslut är att olika prioriteringar tydliggörs och får genomslag i beslutet. Det behöver tydliggöras vad som är huvudprioriteringar genom ett flertal ekonomiska ambitionsnivåer i paketform. Ett sådant upplägg kan ge vägledning till hur avvägningar och omprioriteringar bör ske inom anvisad ekonomi i händelse av fördyringar. Det skulle också ge en möjlighet att göra en överenskommelse om den totala ekonomiska ramen för det militära och civila försvaret där hänsyn kan tas till utrymmet för andra nödvändiga reformer och som utgår från en helhetsbedömning i försvarsberedningen om vilka förmågor som är prioriterade.



## Bilaga 2 Avvikande uppfattning Roger Richthoff (SD)

Sverigedemokraterna vill uttrycka sin stora uppskattning för det mycket väl genomförda arbetet med att ta fram *Värnkraft*. Särskilt stort tack till ordförande Björn von Sydow som tillsammans med huvudsekreterare Tommy Åkesson lett arbetet med framtagning av dokumentet. Deras kunnsighet har haft en avgörande betydelse för dess höga kvalitet.

Ett stort tack till alla andra experter från olika myndigheter, som bidragit till att säkerställa korrekta nulägesanalyser och därtill kopplingar till den tidigare framlagda *Motståndskraft*.

### **Avvikande mening att göra säkerhetspolitiska bedömningar**

Sverigedemokraterna har historiskt dragit slutsatserna att inom detta område är bedömningar svåra att göra, detta anser vi utmynnar i att Sverige måste ha ett starkt försvar över tid oavsett dagsläget i Ryssland. Därför vill sverigedemokraterna att en lagstiftning om en minsta nivå av medel till försvarsbudgeten skall utgöra två procent av BNP.

### **Avvikelse inom avsnittet, det säkerhetspolitiska läget**

I försvarsberedningens text finner man bland annat att Sveriges befolkning alltmer präglas av mångfald och att detta är en tillgång för ett litet och öppet land.

Då Sverige har misslyckats med ett sammanhållet samhällsbygge, som förmår att motverka segregation och sociala spänningar, så borde de ekonomiska och splittrande konsekvenserna på samhället kopplat till invandringens följder belysas i detta stycke.

## Avvikelse inom kapitlet det säkerhetspolitiska läget

Försvarsberedningen behandlar Nordafrika men Sverigedemokraterna anser att även situationen i Sydafrika och av ANC sanktionerade förföljelser av Boer bör uppmärksammas.

## Avvikande mening Klimatförändringar och ökad konkurrens om naturresurser

Sverigedemokraterna anser att avsnittet Klimatförändringar och ökad konkurrens om naturresurser inte hör hemma i försvarsberedningens rapport då sidospår som detta flyttar fokus från Försvarsmaktens faktiska uppgifter och utmaningar. Avsnittet är fyllt av spekulationer om framtiden och bygger på en ensidigt alarmistisk bild. Samtidigt utelämnar man centrala fakta som skulle ge en mer nyanserad bild av kunskapsläget.

Det råder inga som helst tvivel om att mänsklig aktivitet har marginellt ökat andelen koldioxid i atmosfären. Att koldioxid är en viktig växthusgas råder heller inga tvivel om. Exakt hur den ökande halten koldioxid kommer att påverka det globala klimatet vet vi dock väldigt lite om eftersom det är en lång rad faktorer, mer eller mindre kända, som styr klimatet.

Vad vi däremot med säkerhet vet här och nu är att den ökade koldioxidhalten hittills har varit en välsignelse för all växtlighet på jorden, vilket lett till stabilare och större avkastning i livsmedelsproduktionen. Vidare har växtriket med de högre halterna av koldioxid lättare att klara olika klimatzoner, vilket föranlett att jorden blivit påtagligt grönare och öknarna bokstavligen minskar. I försvarsberedningens avsnitt om klimatförändringarna nämns inget om detta, istället framhåller man att klimatförändringar kan leda till motsättningar och konflikter kopplat till livsmedelsproduktion och andra resurser, vilket naturligtvis i sak är rätt, men torka och andra naturfenomen kommer att uppstå från tid till annan oavsett hur mycket koldioxid människan släpper ut från vår planets fossila koldioxidlager.

Att blanda in Parisavtal, utsläppsmål och andra delar från klimatdebatten i försvarsberedningens slutsatser menar vi är malplacerat. Vad gäller Sveriges försvarsförmågas vidkommanden så

menar vi att det inte är rätt forum för spekulationer om konsekvenser av eventuella klimatförändringar åt änderna hållet som ligger flera decennier framåt i tiden, särskilt inte som vi har faktiska hotbilder av säkerhetspolitisk art att hantera här och nu.

### **Avvikande mening personalförsörjning, fler vägar in**

Sverigedemokraterna anser att den särskilda officersutbildningen (SOFU) bör avbrytas. Officersprofessionen kräver bland annat 180 poäng i krigsvetenskap, det kan inte ersättas med 180 poäng inom något annat ämne. Olika yrkesutbildningar läser olika ämnen. Därför anser Sverigedemokraterna att Försvarsberedningen kunnat ifrågasätta det så kallade snabbspåret.



## Bilaga 3 Avvikande uppfattning Lotta Johnsson Fornarve (V)

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har förändrats och försämrats. Vi ser växande motsättningar, militär upprustning och ökad konfrontation på vår kontinent och i vårt närområde. Rysslands upprustning, den folkrättsvidriga annekteringen av Krim och destabiliseringspolitiken i Ukraina å ena sidan, Nato:s upprustning och utvidgning å andra. Det har lett till att Europa hamnat i en oroande säkerhetspolitisk utveckling. Det är viktigt att ha ett brett perspektiv på de säkerhetspolitiska hoten, där vi måste inkludera cyberhot, terrorism och extremism, samt nya hot som uppkommit i klimatkrisens spår.

Vänsterpartiet står i huvudsak bakom försvarsberedningens förslag om behovet av att stärka totalförsvaret. Det är nödvändigt för att upprätthålla trovärdigheten för vår militära alliansfrihet och för att skapa ett robust samhälle som kan stå emot kriser och konflikter och om det värsta skulle inträffa, väpnad konflikt. Jag delar synen på inriktning av krigsorganisation. Utöver att stärka värnplikten, utökningen av antalet krigsförband och skapandet av tre brigader och en halvbrigad ser jag särskilt positivt på att stärka det civila försvaret. Vänsterpartiet delar dock inte försvarsberedningens slutsats när det gäller de medel som bör tillföras det militära försvaret under perioden. Försvaret har ett behov av mer resurser, det ser även Vänsterpartiet. Jag anser att höjningen som beredningen föreslagit på 84 miljarder däremot är för stor och att utvecklingen av försvarsmakten måste ske under en längre tidsperiod. Med det sagt måste resurserna till försvaret öka för att främst möta den utbyggda värnplikten samt stärka förbandsverksamheten. Vänsterpartiet ser däremot möjligheter till besparingar på främst materielsidan.

Jag delar bredningens uppfattning om vikten av att stärka Civilförsvaret inom samhällets alla områden. Det innebär bl.a. tydligare ansvars- och ledningsförhållanden, stärkt befolkningsskydd, förbättrad sjukvård, förbättrad informations- och cybersäkerhet samt en ökad beredskap inom livsmedels- och energiförsörjning. Det civila försvaret utgör en viktig del av totalförsvaret. Frivilligorganisationerna inom det civila försvaret har stor betydelse för totalförsvarets samhällsförankring och har god lokalkännedom, men också som ett stöd till försvarsmakten. Vänsterpartiet vill därför se en större generell höjning av anslaget till det civila försvaret.

Vänsterpartiet välkomnar återinförandet av värnplikten, det är viktigt för att stärka den folkliga förankringen och ytterst demokratin. Jag menar att försvaret ska ha möjlighet att genomföra övningar och att miljöarbetet och jämställdhetsarbetet ska fortsätta och utvecklas. Den könsneutrala värnplikten har ökat förutsättningarna, men det betyder inte att kvinnor per automatik kommer att utgöra en större del av försvarets medarbetare i framtiden. Att öka andelen kvinnor som arbetar och verkar inom försvaret gör att försvaret speglar befolkningen. Det är ytterst en fråga om demokrati.

I dag utgörs ett av de allvarligaste hoten mot den globala säkerheten av klimatförändringarna och dess konsekvenser. Torka, översvämningar och extrema väderhändelser utgör både direkta hot och är orsaker till krig och konflikter. Ett exempel är de bränder som förra året rasade runt om i Sverige. Andra hot så som omfattande elavbrott eller vattenbrist och dricksvattenproblem är något som vi måste förbereda oss på. Försvarsberedningen behöver därför i sin analys i ännu större utsträckning se de problem som, både globalt och lokalt, utgör detta samhällshot. Där försvarets intressen och samhällsintressen står emot varandra måste lösningar hittas genom kompromisser och samarbete. Vi har sett fall i Sverige så som Blekinge off-shore och föroreningarna av Vättern som är våra viktigaste vattentäkter där försvaret hade kunnat ta större ansvar för att hitta en gemensam väg framåt. På Gotland måste det vara möjligt att fortsätta utveckla redan bebyggda områden i närheten av försvarets skjutfält.

Jag delar inte Försvarsberedningens slutsats om att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, något jag tydliggör i min avvikande mening i Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft*. Jag vill hålla fast vid den bedömning som gjordes av den förra beredningen, som menade att ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige är osannolikt. En uppfattning som delas av exempelvis SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Den nuvarande meningen riskerar att skapa onödig oro och trissa upp hotbilden på ett sätt som inte stämmer med verkligheten.

Jag delar inte försvarsberedningens syn när det gäller samarbete med Nato. Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl. Den militära alliansfriheten har bidragit till att generation efter generation i Sverige kunnat leva i fred. Försvarsberedningen beskriver återkommande Sveriges och EU:s relation till Nato och hur vårt samarbete med Nato bl.a. bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra. Jag delar inte den beskrivningen. Kärnvapenalliansen Nato är en aktör som bidrar till den negativa rustningsspiralen. USA, ett land med både en oberäknelig och opålitlig president, har ett kraftigt inflytande över organisationen. Nato har medlemsstater så som Ungern och Turkiet, länder som tagit allt fler steg bort från demokrati. I och med en ökad närhet till Nato riskerar Sverige att dras in i förödande krig och konflikter. Vänsterpartiet menar att en oberoende och militärt alliansfri utrikespolitik är avgörande för Sveriges handlingsfrihet som en oberoende aktör i en tid då demokratiska rättigheter och mänskliga rättigheter kränks allt oftare. Sveriges internationella säkerhetspolitik ska främst inrikta sig på fredliga lösningar och på att förebygga kriser snarare än militära lösningar. För att vår militära alliansfrihet ska bli trovärdig måste alla närmanden mot Nato avbytas och världlandsavtalet rivas upp.

Vänsterpartiet motsätter sig ett ökat militärt samarbete med USA och den onyanserade bild som försvarsberedningen presenterar. USA har bidragit till den ökade spänningen i Mellanöstern, att kärnvapenavtalet med Iran dragits tillbaka och med att undergräva FN:s arbete genom att lämna rådet för mänskliga rättigheter. Under åren har Nato, så väl som enskilda medlemsländer, genomfört flera misslyckade krig i Afghanistan, i Irak och i Libyen med ett enormt mänskligt lidande som följd. Jag anser att det är farligt att förlita sig på den typen av stormakt. Ett militärt närmande till USA minskar

trovärdigheten för vår militära alliansfrihet. Beslutet att köpa in luftvärnssystemet Patriot är ett exempel på det. Det är ett inköp som det finns all anledning att vara kritisk mot, dels för att det knyter oss närmare en stormakt och indirekt Nato och dels för att projektet riskerar att bli mycket kostsamt. Sverige måste istället stärka sin ställning som fristående aktör.

Vänsterpartiet motsätter sig de ständigt återkommande initiativen att militarisera EU-samarbetet genom till exempel PESCO och militärfonden. Sveriges säkerhet gagnas inte av ytterligare bidrag för att höja rustnings- och spänningsnivån. Vänsterpartiet motsätter sig EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inklusive ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet. Europas säkerhetspolitiska utmaningar bör i stället mötas av en politik för att via förhandlingar och diplomati minska spänningsnivån. Istället för att resurser läggs på EU:s militarisering bör de resurserna läggas på biståndsarbete och andra fredsöbyggande insatser som antagligen är effektivare än mer resurser till EU:s militarisering. Jag ser denna utveckling som ett första steg att bilda en gemensam armé i EU.

Att samarbeta med andra länder och organisationer är däremot nödvändigt och Vänsterpartiet ser möjligheter till att fördjupa samarbetet med våra nordiska grannländer, framförallt Finland, på en rad områden inom försvarspolitiken. Jag ser positivt på det fördjupade samarbetet vi redan har med Finland. En förutsättning för ett fördjupat samarbete med övriga nordiska länder är dock att det samarbetet inte inskränker Sveriges militära alliansfrihet. Jag ser gärna ett samarbete med andra länder när det gäller civil krishantering exempelvis vid hjälp och stöd vid katastrofer.

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har förändrats och klimathotets effekter har blivit verklighet både globalt men också lokalt. Vi behöver ett modernt Totalförsvaret, med ett förstärkt civilt försvar och ett modern värnpliktsbaserat försvar med folklig förankring, som kan bidra till att skapa ett robustare samhälle och möta alla de säkerhetspolitiska hot vi står inför. I ljuset av det blir FN:s avtal om förbud mot kärnvapen särskilt viktigt. Genom Sveriges historia av militär alliansfrihet finns en unik röst som bör användas tydligare för en global kärnvapenedrustning. Jag anser att Sverige omgående ska signera FN:s avtal om förbud mot kärnvapen.



## Bilaga 4 Avvikande uppfattning Anders Schröder (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom huvudinriktningen för försvarsberedningens rapport, men vill tydliggöra vår avvikande uppfattning om följande:

Vad gäller miljöfrågor menar vi att ett tydligare fokus måste läggas på hur Försvaret kan bidra till att Sveriges klimat- och miljömål ska kunna uppfyllas genom mer aktiva insatser.

Riksintresset för Försvaret är självklart grundläggande. I 3 kap. 10 § anges att ”om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt ändamål som på det lämpligaste sättet främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om området behövs för en totalförsvarsanläggning ska försvarsintresset ges företräde”.

I samhällsplaneringen måste avvägning mellan olika intressen göras. När planering för och utveckling av Försvarets befintliga och nya anläggningar står i strid med annan samhällsviktig verksamhet och samhällsviktiga funktioner av lokal, regional eller nationell betydelse bör det även ligga i försvarets intresse att göra avvägningar från ett bredare perspektiv.

En samhällsviktig verksamhet är till exempel dricksvattenförsörjning. Ny- eller omlokalisering av försvarets anläggningar, samt driften av desamma, kan behöva ses över med anledning av skydd av samhällsviktig verksamhet. Miljöpartiet delar inte beredningens beskrivning att försvarsintresset behöver ges ytterligare tyngd i prövningsprocessen jämfört med idag.

När försvarets verksamhet utökas skapas ofta större påverkan på miljö och ekosystem. Omprövning av lokalisering av försvarsanläggningar bör göras i takt med att övningsverksamheten utvecklas då vissa anläggningar inte längre kan anses vara korrekt

lokaliserade, även om påverkan var rimlig och acceptabel när försvarsverksamheten byggdes upp och hölls på en lägre nivå.

När även samhället utvecklas - städer växer, infrastruktur byggs ut, energianläggningar får en annan karaktär - behöver försvarets utveckling gå i takt. Miljöpartiet anser att flygsystemen behöver utvecklas så att försvarets verksamhet i framtiden inte ska utgöra ett omfattande hinder för utbyggnad av vindkraften.

I det fall totalförsvarets utveckling innebär att övningsverksamheten ökar måste det finnas långsiktiga planeringsinstrument för översyn och omprövning av lokalisering av försvarsanläggningar och övningsområden. En långsiktigt hållbar utveckling måste eftersträvas. Stora investeringar i försvarsanläggningar måste naturligtvis ses som en viktig faktor, men med bättre ekonomisk verksamhetsstyrning kan också onödiga framtida fastläsnings effekter undvikas, vilket kan vara bra även av säkerhetsskäl.

Ett generellt problem för Försvaret är att det finns historiska utsläpp och även nutida spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen på försvarets övningsområden och flygplatser. Kring frågan om rester av PFAS som finns i marken och läcker ut till sjöar, vattendrag och grundvatten behöver Försvaret arbeta på ett mer enhetligt och effektivt sätt, för att skyndsamt rena förorenade områden och samverka med kommuner som drabbats så att förorenade dricksvattentäkter kan säkras eller renas.

När det gäller försvarets ekonomi delar vi bedömningen att ökade resurser till totalförsvaret behövs de kommande åren, i synnerhet till de civila delarna. Den ökning av totalförsvarets budget som rapporten föreslår till 2025 utgör dock en stor del av regeringens samlade reformutrymme för perioden. Försvarets behov måste också vägas mot statens övriga behov inom exempelvis välfärd och klimatomställning. Den avvägningen behöver ske inom ramen för en ordinarie budgetprocess och efter att en mer genomarbetad kostnadsberäkning av beredningens förslag genomförts. Miljöpartiet är därför inte beredd att binda oss till de siffror på kostnadsökningar för totalförsvaret som presenteras i rapporten. Försvarets budgettillskott kan behöva öka i en lägre takt än vad som föreslås i beredningens rapport, i ljuset av en samlad bedömning för statens budget. Miljöpartiet bedömer att ett sådant scenario framstår

som sannolikt för att vi samtidigt ska kunna nå viktiga mål inom andra politikområden.

Vid en situation där en ekonomisk prioritering mellan försvarsberedningens olika förslag behöver göras vill Miljöpartiet lyfta fram de civila delarna av totalförsvaret. De största nedskärningarna under 90 och 00-talen gällde det civila försvaret, och därmed är det civila försvaret i störst behov av nya tillskott. Satsningar på de civila delarna av försvaret är dessutom ofta relativt billiga, och har värden även i ett bredare krisberedskapsperspektiv.

Vad gäller de militära delarna delar vi rapportens beskrivning att fokus fortsatt ska vara en ökad operativ förmåga, och detta bör avspeglas i de ekonomiska satsningar som görs. Miljöpartiet instämmer i rapportens beskrivning att inköp av nytt kvalificerat materiel till försvaret ibland inte har varit kostnadseffektivt och att högre operativ förmåga hade kunnat nås om pengar lagts på andra delar av försvaret. Miljöpartiet hoppas att lärdomar dras av detta. Om anslagen till det militära försvaret blir lägre än vad rapporten föreslår vill Miljöpartiet dock inte i nuläget uttala sig kring hur en prioritering mellan olika delar av det militära försvaret bör göras. En sådan analys måste göras av försvarsmakten, först därefter kan politiken ta ställning, baserat på deras underlag.