



Ett användbart försvar

Regeringens proposition 2008/09:140



REGERINGENS PROPOSITION
2008/09:140

Regeringens proposition

2008/09:140



Ett användbart försvar

Prop.
2008/09:140

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2009

Maud Olofsson

Sten Tolgfors
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lägger regeringen en ny försvarspolitisk inriktning. Förslagen och bedömningarna i propositionen innebär följande.

Sveriges försvarsförmåga ökar genom att användbarheten och tillgängligheten ökar. Med förändrade mål för det militära försvaret och en ny uppgiftsställning för Försvarsmakten skapas en modern försvarsmakt som klarar de säkerhetspolitiska utmaningarna. Regeringens solidaritetsförklaring innebär att Sverige ska kunna ta emot och lämna militärt stöd på ett annat sätt än tidigare.

De nya kraven på operativ förmåga medför bl.a. att det militära försvarets genomförande av insatser i Sverige, i närområdet och utanför närområdet sätts i centrum för Försvarsmaktens verksamhet. Indelningen i en särskild utlandsstyrka och förband anmälda till styrkeregister, blir inte längre aktuell.

Den framtida insatsorganisationen kommer att bestå av stående förband och kontraktsförband samt ett kvalificerat hemvärn med nationella skyddsstyrkor. Insatsförbanden kommer att vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara. Insatsorganisationen ska med behovssammansatta bataljonsstridsgrupper genomföra insatser. Bataljonsstridsgrupperna ska kunna genomföra självständiga insatser och/eller ingå i ett multinationellt större förband.

Ett nytt personalförsörjningssystem införs. Personalförsörjningen för alla personalkategorier i Försvarsmakten kommer att bygga på frivillighet. Om krig, krigsfara eller andra utomordentliga omständigheter råder kan på samma sätt som tidigare insatsorganisationen bemannas av

pliktpersonal. Förändringarna inom personalförsörjningen är av omfattande karaktär och kommer att ta tid att genomföra. Prop. 2008/09:140

Förändringarna inom materielförsörjningen innebär att nya principer för anskaffning tillämpas och att det internationella samarbetet inom såväl materiel- som logistikområdet ökas.

Den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar kan bara ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras vad gäller såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Ärendet och dess beredning	6
3	Ett användbart och tillgängligt försvar – politikens inriktning.....	8
4	Säkerhetspolitisk inriktning	14
4.1	Mål och intressen.....	14
4.2	Säkerhetspolitisk omvärldsbeskrivning	16
4.2.1	EU och multilateralt samarbete	17
4.2.2	Länder och regioner.....	22
4.3	Säkerhetshot och utmaningar	27
4.4	Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.....	29
5	Försvarspolitisk inriktning	33
5.1	Försvarspolitiska utgångspunkter	33
5.2	Uppgifter för Försvarsmakten	36
5.3	Krav på operativ förmåga.....	37
6	Det militära försvarets utveckling	45
6.1	Insatsorganisationens utformning.....	45
6.2	Utvecklingen av insatsorganisationen	51
6.2.1	Strategisk och operativ ledning	54
6.2.2	Logistik.....	58
6.2.3	Arméstridskrafterna	59
6.2.4	Marinstridskrafterna	65
6.2.5	Flygstridskrafterna.....	68
6.3	Förband anmälda till styrkeregister	70
6.4	Förbandsreserv	71
6.5	Personalförsörjning	72
6.5.1	Regeringens utgångspunkter.....	72
6.5.2	Definitioner av personal- och tjänstgöringskategorier m.m.	73
6.5.3	Användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet ..	75
6.5.4	Värnplikt, frivillig rekrytering m.m.	77
6.5.5	Soldater och sjömän	79
6.5.6	Yrkes- och reservofficerare	81
6.5.7	Civilanställd personal	82
6.5.8	Personalförsörjningen i hemvärdet med de nationella skyddsstyrkorna	83
6.5.9	Internationellt utbildningssamarbete	84
6.6	Materieförsörjning och logistik	84
6.6.1	Materieförsörjningen idag	84
6.6.2	Inriktning av materieförsörjningen	86
6.6.3	Avveckling	90
6.6.4	Logistik.....	91
6.6.5	Marknads- och industrifrågor	92
6.6.6	Exportstödjande verksamhet.....	95
6.6.7	Internationellt materiel- och logistiksamarbete	96
6.7	Forskning och utveckling	97
6.8	Den frivilliga försvarsverksamheten	99

6.8.1	Inledning	99	Prop. 2008/09:140
6.8.2	Behovet av frivillig försvarsverksamhet	100	
6.8.3	Rekrytering till Försvarsmakten.....	102	
6.8.4	Finansiering av frivillig försvarsverksamhet.	102	
7	Ekonomisk styrning och ekonomiska ramar.....	104	
7.1	Effektiv styrning och förvaltning	104	
7.2	Ekonomiska förutsättningar	107	
8	Civil-militär samverkan	110	
8.1	Civil-militär samverkan vid insatser internationellt.....	110	
8.2	Utveckling av samhällets beredskap mot olyckor och kriser i Östersjöområdet	111	
	Förkortningslista.....	112	
	Bilaga 1 Remissinstanser SOU 2008:98	114	
	Bilaga 2 Remissinstanser SOU 2008:101	115	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2009.....	116	

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner

1. att målet för politikområdet Försvar upphör att gälla vid utgången av 2009 (avsnitt 5.1),
2. det mål för det militära försvaret som ska gälla fr.o.m. 2010 (avsnitt 5.1),
3. att de krav på operativ förmåga som riksdagen tidigare beslutat ska upphöra att gälla vid utgången av 2009 (avsnitt 5.3),
4. regeringens förslag till Försvarsmaktens operativa förmåga fr.o.m. 2010 (avsnitt 5.3) samt
5. inriktningen för insatsorganisationens utformning 2014 (avsnitt 6.1).

Försvarsberedningens förslag

Till grund för denna proposition ligger bl.a. Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter, Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46) i december 2007 och Försvar i användning (Ds 2008:48) i juni 2008. Försvarsberedningen ansåg det rimligt att öka användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten hos Försvarsmakten genom bl.a. delvis förändrade uppgifter och krav på operativ förmåga i olika avseenden, en ny indelning av insatsorganisationen, genom förändringar inom personal- och materieförsörjningsprocesserna och en förändrad myndighetsstruktur. Med anledning av händelserna i Georgien i augusti 2008 genomförde Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) en fördjupad analys. Slutsatserna av denna analys föredrogs för riksdagen (Försvarsutskottet), den 16 december 2008.

Mot bakgrund av bl.a. Försvarsberedningens rapporter beslutade regeringen den 6 november 2008 om planeringsanvisningar till Försvarsmakten (Fö nr 5). Försvarsmakten överlämnade den 30 januari 2009 sitt underlag med redovisningar och förslag i enlighet med planeringsanvisningarna. Berörda myndigheter har skriftligen erbjudits möjlighet att redovisa sin syn på Försvarsmaktens förslag. Synpunkter från Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk samt Kustbevakningen har bifogats Försvarsmaktens underlag (Fö2009/249/MIL).

Intern styrning och kontroll

Regeringen gav den 24 januari 2008 Ekonomistyrningsverket i uppdrag (Fö nr 7) att identifiera problem i fråga om Försvarsmaktens interna styrning och kontroll samt analysera orsaker till dessa problem. Ekonomistyrningsverket redovisade uppdraget i sin rapport Försvarsmaktens interna styrning och kontroll (ESV 2008:19). I rapporten framkom att Ekonomistyrningsverket funnit påtagliga brister i den interna styrningen och kontrollen i Försvarsmaktens högkvarter samt att bristerna anses vara av strukturell karaktär. Mot bakgrund av detta fattade regeringen den 26 juni 2008 beslut (Fö nr 10) om uppdrag till Försvarsmakten att med stöd av Ekonomistyrningsverket genomföra åtgärder i syfte att förbättra och säkerställa Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. Uppdraget ska vara slutfört och redovisat den 31 augusti 2009.

Genomförandegruppen

Den arbetsgrupp i Regeringskansliet, kallad Genomförandegruppen, som haft i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för effektivisering av försvaret har redovisat sina slutsatser och förslag. Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, vol. 5, s. 58f) tagit ställning till Genomförandegruppens förslag och lämnat förslag om förändringar inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utredning om totalförsvarsplikten

Regeringen beslutade den 6 december 2007 (Fö nr 21) om direktiv (dir. 2007:147) till en utredning med uppgift att se över bl.a. vilka författningsändringar som är nödvändiga för att möjliggöra frivillig rekrytering och utbildning av personal som i dagsläget tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Utredningen ska även överväga under vilka förhållanden som pliktsystemet ska tas i anspråk.

Utredningen om totalförsvarsplikten lämnade ett delbetänkande, Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98), i oktober 2008. I delbetänkandet tar utredningen ställning till vissa principiella frågor. Utredningen föreslår bl.a. att Försvarmaktens soldatförsörjning – så länge försvarsberedskapen tillåter det – görs oberoende av bestämmelserna om tjänstgöringsplikt i lagen om totalförsvarsplikt, att tjänstgöringsplikten inte ska tillämpas när behov saknas samt att totalförsvarsplikten och mönstringen blir könsneutral om totalförsvarsplikten åter ska tillämpas. Delbetänkandet har remissbehandlats och yttrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (dnr Fö2008/3223/MIL). En förteckning över remissinstanserna framgår av *bilaga 1*. Regeringen behandlar delbetänkandet i avsnitt 6.5 Personalförsörjning.

Utredning om den frivilliga försvarsverksamheten

Utredningen har haft uppdraget att klarlägga de frivilliga försvarsorganisationernas framtida roll, klarlägga behovet av frivilliga resurser inom det militära försvaret och samhällets krisberedskap samt föreslå ett förbättrat system för att försörja berörda myndigheter med frivillig personal. Utredningen skulle vidare föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av verksamheten. Utredningen lämnade den 14 november 2008 sitt betänkande Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101). Betänkandet har remissbehandlats och yttrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (dnr Fö2008/3376/MIL). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Regeringen behandlar betänkandet i avsnitt 6.8 Den frivilliga försvarsverksamheten.

3 Ett användbart och tillgängligt försvar – politikens inriktning

Prop. 2008/09:140

Ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar

Genom den försvarspolitiska inriktning som regeringen lägger fram i denna proposition kommer Sveriges försvarsförmåga att öka, genom att försvaret får ökad användbarhet och tillgänglighet. Försvaret ska kunna användas här och nu, och i ökad utsträckning bidra till såväl Sveriges säkerhet som stabilitet i omvärlden. Genom ökad operativ tillgänglighet och flexibilitet kommer försvaret bättre kunna möta kriser och konflikter, även då de uppstår med kort varsel.

Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra försvara Sverige och främja vår säkerhet, både i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Hela Sverige ska försvaras.

Sveriges försvar blir starkare med fler användbara och tillgängliga förband. Vi bygger ett tillgängligt, användbart och rörligt svenskt insatsförsvar, avsett för insatser med samma förband i Sverige, i närområdet och utanför närområdet.

Vår beredskap anpassas kontinuerligt till den rådande hot- och risknivån i vårt närområde. Flyg- och sjöstridskrafter, inklusive ubåtar, övervakar såväl hav som luftrum och kan snabbt anpassas i förhållande till behov både i Sverige och i närområdet. De nationella skyddsstyrkor som utvecklas i hemvärnet får bättre utbildning och materiel jämfört med dagens hemvärn och utgör en viktig del av Sveriges försvar.

De bataljonsstridsgrupper som blir kärnan i arméstridskrafterna är mer lättroliga än idag, flexibla och kommer att ha hög operativ effekt. De kan, liksom marin- och flygstridskrafter, snabbt användas för insats i Sverige, i närområdet och utanför närområdet.

Landets säkerhet värnas inte bara vid vår egen gräns. Ett säkerhetshot mot ett grannland kan få betydande konsekvenser för Sverige. Genom samverkan med andra kan vi hantera utmaningar och hot innan de når vårt eget territorium.

I denna proposition föreslår regeringen den principiella inriktningen för arbetet att uppnå ett mer användbart och tillgängligt försvar. Detta ger en större handlingsfrihet i försvarspolitiken. Den inneboende flexibiliteten i det insatsförsvar som regeringen föreslår gör försvaret bättre skickat att kunna hantera en bred och föränderlig hotbild.

En enig Försvarsberedning presenterade i juni 2008 sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48). Rapporten innehöll tydliga förslag om bl.a. en ny princip för personalförsörjning, rationalisering av de s.k. stödmyndigheterna, att gå från tyngre till lättare förband, långtgående samverkan i Östersjön, konkretisering av civil-militär samordning och bättre ekonomisk styrning av Försvarsmakten. Försvarsberedningen föreslog vidare en indelning i stående och kontraktsförband, liksom att ingen pliktpersonal ska finnas i framtidens insatsorganisation. Detta ligger väl i linje med de omprioriteringar som måste till för att skapa ett användbart försvar. I stora delar utgår denna proposition från Försvarsberedningens förslag.

Utmaningar och hot mot målen för vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Vissa av dessa utmaningar och hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra successivt växer fram. Detta gäller både för utvecklingen i närområdet och konfliktområden längre bort. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock inte uteslutas i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. För att hantera dessa utmaningar måste det finnas en aktuell krisfallsplanering, särskilt för strategiskt viktiga områden och samhällsfunktioner.

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar. Sveriges säkerhet stärks genom förtroendeskapande åtgärder, genom gemensam krishantering, samt genom aktiva och trovärdiga bidrag till nordisk, europeisk och global säkerhet.

Europeiska unionens nya fördrag innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Riksdagen har beslutat att ratificera Lissabonfördraget, inklusive artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, och solidaritetsklausulen, artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Regeringen står bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.

FN har, genom Säkerhetsrådet, huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Regeringen anser att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör fortsätta att öka. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt för att utveckla vår operativa insatsförmåga.

Regeringen vill fördjupa samarbetet med de nordiska länderna. Detta stärker våra möjligheter att främja gemensamma intressen och bidra till säkerhet och stabilitet såväl globalt som i Europa, men också i vårt närområde och på vårt eget territorium. Samarbetet syftar till att främja rationalitet och effektivitet samt till att bejaka de positiva synergieffekter som en förstärkt samverkan mellan de nordiska försvarsmyndigheterna kan ge.

Regeringen kommer verka för att förstärka Östersjösamarbetet. Östersjön kantas av länder som är medlemmar i EU eller Nato, med undantag av Ryssland. Östersjön är ett hav där samarbete är normen och ett i princip heltäckande samarbete finns etablerat inom de flesta maritima civila ansvarsområdena. Säkerhetspolitiskt viktiga konventioner är Ålandskonventionen och Öresundstraktaten. Oljetransporterna på Östersjön har flerfaldigats under de senaste åren. En utmaning är att öka säkerheten för dessa strategiska flöden och öka den

gemensamma förmågan att hantera olyckor och incidenter, vilket sedan början av 1970-talet fortlöpande har utvecklats inom ramen för samarbetet i HELCOM.

Regeringen vill fortsatt se långtgående regional samordning avseende luft- och sjöövervakning och miljöräddningstjänst genom att dels stärka de bi- och multilaterala överenskommelser som finns inom området, dels tillskapa ytterligare överenskommelser där så behövs.

På nationell nivå ska vi gå i riktning mot ökad samordning, men också gemensam sjölägesbild, stödfunktioner, övningar m.m. mellan de sjöövervakande myndigheterna. Genom ett mer effektivt resursutnyttjande och samordning ökar hela den maritima operativa effekten.

Försvarsmakten har ansvaret att i fredstid samla in, bearbeta och lämna sjölägesinformation anpassad efter civila behov till Kustbevakningen som har uppgiften att samordna och förmedla de civila behoven av sjöinformation. Ett antal åtgärder för att dels stärka den civila sjöövervakningen, dels förbättra samordningen avseende sjöinformation har genomförts och utvecklingen fortsätter.

Dagens och morgondagens behov

För att skapa ett användbart försvar föreslår regeringen i denna proposition nya mål och uppgifter för försvaret, nya krav på operativ förmåga, en ny insatsorganisation där arméstridskrafterna i huvudsak kommer att användas i behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper, ett nytt personalförsörjningssystem, utvecklade principer för anskaffning av materiel, en utvecklad syn på civil-militär samverkan och mer internationellt samarbete samt ökad samverkan med våra grannländer. Vi fortsätter arbetet för att säkerställa en effektiv resursanvändning i försvaret. Den ekonomiska styrningen behöver fortsatt utvecklas.

Det militära försvarets möjligheter att växla mellan olika uppgifter, miljöer, konfliktnivåer och samarbetspartners måste utvecklas. Fokus ska vara ett försvar i användning. Förmågan att integrera civila och militära insatser ska öka.

Förbanden ska vara användbara i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Uppdelningen i en nationell insatsorganisation och en särskild utlandsstyrka ska upphöra. Insatser definieras som nyttjande av militära förband vare sig det sker i Sverige, i närområdet eller utanför närområdet. Samtliga förband i insatsorganisationen ska vara rätt utrustade, utbildade och övade.

Användbarhet kräver hög operativ tillgänglighet. Många av dagens konflikter har ett snabbt förlopp medan kraven på stora volymer av mer kvalificerade förband är relativt små. Behov av militär förmåga kan uppkomma snabbt. En snabb markering eller insats kan vara skillnaden mellan säkerhet och instabilitet, vare sig det gäller en kris eller olycka i vårt närområde, en omedelbar förstärkning av en insats, eller ett bidrag för att skapa säkerhet längre bort.

Det svenska försvaret ska fortsatt ha uthållighet, men ökad tillgänglighet måste prioriteras. Försvaret behöver förband som är omedelbart gripbara för att värna Sverige och närområdet samt för insatser utanför närområdet.

Personalförsörjningen moderniseras så att frivillighet i stället för värnplikt utgör grunden för bemanningen av insatsorganisationen.

I ett försvar som är användbart och tillgängligt behöver dock endast en begränsad mängd soldater tjänstgöra kontinuerligt i arméstridskrafterna. Huvuddelen av soldaterna i arméstridskrafterna kan därför vara kontraktsanställda. Marin- och flygstridskrafterna utgörs däremot i huvudsak av stående förband med anställda soldater, sjömän och officerare.

Personalomsättningen görs löpande. Personalen roterar in i och ut ur förbanden vid lämpliga tidpunkter. Både soldater och officerare ska ha en skyldighet att delta i insats. I dagens system är utbildning obligatorisk, men i alla lägen utom mobilisering, är det frivilligt att delta i insatser internationellt. Morgondagens system blir det omvända. Frivillighet i uttagningen och skyldighet att delta i insatser bidrar till en insatsorganisation som kan användas omedelbart.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och kontraktsförbanden ger försvaret folklig förankring och tillgång till civil kompetens.

Insatsorganisationen

Armé-, marin- och flygstridskrafterna ska ha en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper blir den huvudsakliga operativa enheten bland arméstridskrafternas insatsförband. Strukturen med bataljonsstridsgrupper, som bl.a. bygger på erfarenheter från den nordiska stridsgruppen, skapar flexibla förutsättningar för insatsorganisationens användbarhet och tillgänglighet.

Bataljonsstridsgruppen sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband såsom stridsvagns-, luftvärn-, artilleri-, ingenjör-, logistik- och underrättelseförband. Även förstärkningsresurser från övriga stridskrafter ska kunna tillföras vid behov. Manöverbataljonerna och funktionsförbanden ska vara väl samövade på olika nivåer samt ha ett utvecklat gränssnitt för att säkerställa hög användbarhet, tillgänglighet och god förbandsanda.

Dagens modell, med en nationell insatsorganisation, en särskild anställd utlandsstyrka, särskilda förband anmälda till internationella styrkeregister och en vart tredje år uppsatt stridsgrupp inom EU:s ram i beredskap för insats, avvecklas. Den ersätts med en insatsorganisation, där förbanden kvarstår och där personalen i förbanden omsätts individuellt. Erfarenhet behålls inom förbandet och en stor del av de enheter som ska verka tillsammans i insatser utbildas och övas tillsammans. Arméstridskrafternas flexibilitet ökar och går från dagens tyngre till en högre andel lättare förband med modulärt uppbyggda förstärkningsresurser. På Gotland förrädsställs stridsvagnar för ett stridsvagnskompani för att underlätta tidig tillgång till tung materiel.

Sverige ska ha förmåga att leda och samordna verksamhet på brigadnivå. Internationellt samarbete är ett bra sätt att upprätthålla förmåga att verka i större förband och att behålla och utveckla denna förmåga.

Marinstridskrafterna ska primärt utveckla förmågan att verka i vårt närområde genom att skydda svenska intressen till havs. Marinstridskrafterna ska också kunna delta i lämpliga marina insatser tillsammans med andra länder i och utanför närområdet. Det är prioriterat att verifiera och påbörja operativ verksamhet med korvett av Visbyklass, samt att vidmakthålla undervattensförmågan.

Flygstridskrafterna ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde. De ska också kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet. Den av riksdagen beslutade handlingsplanen för JAS 39 Gripen gäller. Den s.k. A/B-versionen av JAS 39 Gripen ska avvecklas och flygplansflottan ensas. Mer fokus ska läggas på beväpning och användbarhet. Tillsammans med andra Gripenländer ska vi fortsätta utveckla flygplanssystemet och dess förmåga, så att det kan utgöra kärnan i luftförsvaret i flera decennier framöver.

Försvaret ska kontinuerligt kunna anpassa stridskrafterna så att de svarar mot de operativa förmågekraven samt samarbetsmönster i och utanför närområdet. Delar av hemvärnet utvecklas till nationella skyddsstyrkor med ökade krav på användbarhet och tillgänglighet. De nationella skyddsstyrkorna utvecklas ur hemvärnets insatsförband och de ska kunna användas som förband även i fred. Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna utgör en viktig del av Sveriges försvar och löser nationella uppgifter såsom skydd och bevakning av hamnar, städer, och infrastruktur samt ger stöd till samhället.

Förbandsreserv

Fyra mekaniserade bataljoner organiseras utanför insatsorganisationen i en förbandsreserv. Denna förbandsreserv ska kunna tillföras insatsorganisationen upp till tre år efter särskilt beslut vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige.

Grundorganisationen

Inga nedläggningar av organisationsenheter inom grundorganisationen sker under innevarande mandatperiod.

Ökad civil-militär samverkan

Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn och samverkan mellan militära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade resurser. Militära insatser kan inte på egen hand skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konfliktdrabbat område. För att åstadkomma en starkt koppling mellan säkerhet och utveckling i ett konfliktområde måste det nationella arbetet bedrivas mer samordnat. Denna nationella samverkan inrättas i form av en samverkansfunktion inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter för att verka inför, under och efter större insatser. De lösningar vi utvecklar ska vara förenliga med EU:s och FN:s koncept.

Den materieförsörjningsprocess regeringen presenterar i denna proposition ökar den svenska försvarsförmågan. En väl fungerande materieförsörjning svarar mot de ställda kraven på operativ förmåga. Insatsorganisationen ska förses med ändamålsenlig, beprövad och tillförlitlig materiel av tillräckligt god kvalitet och mängd i förhållande till ställda krav och behov. Det är av vikt att Sverige har motsvarande materiel som de länder vi samarbetar med och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig.

Transparensen och handlingsfriheten i materieförsörjningen ska fortsatt öka.

I första hand bör materiel vidmakthållas och uppgradering av befintlig materiel ska ske när det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. I andra hand, om nyanskaffning bedöms nödvändig, bör detta göras utifrån på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Utveckling bör ske då inget av dessa alternativ är möjligt. Oavsett form bör möjligheterna att genomföra anskaffningen i internationellt samarbete ges hög prioritet. Formerna för oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag för viktigare materielprojekt bör utvecklas som ett komplement till myndigheternas egna uppföljningar.

En ökad anskaffning av beprövad materiel innebär att behovet av certifiering, verifiering och validering kan komma att minska. En effektivisering och rationalisering av materieförsörjnings- och logistikprocesserna inom Försvarsmakten och de s.k. stödmyndigheterna kommer att ske. På sikt bedöms detta komma att frigöra medel för den operativa verksamheten.

Omstrukturering och modernisering

Försvarsmaktens nya insatsorganisation bör vara intagen 2014. Dock bedöms inte samtliga förband vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Regeringen vill understryka att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar ifråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition.

Regeringen avser vidare att återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder och effektiviseringar som planeras och genomförs för att möjliggöra den fortsatta reformeringen i syfte att uppnå de mål som regeringen föreslår i denna proposition. Även det nya

personalförsörjningssystemet med bl.a. längre tidsbegränsade anställningar avser regeringen beskriva i kommande proposition. Prop. 2008/09:140

Försvarsmakten ska i omställningen prioritera utvecklingen av användbara och tillgängliga arméförband för flexibla bataljonsstridsgrupper som kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet, ett nytt personalförsörjningssystem med huvudsakligen kontrakterade soldater, förmågan att skydda vår nationella suveränitet samt beväpning till existerande vapenplattformar. Nu och framöver ska fokus ligga på den operativa nyttan.

4 Säkerhetspolitisk inriktning

4.1 Mål och intressen

Regeringens bedömning: Målen för vår säkerhet är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Säkerhet är därmed ett vidare begrepp än skydd av det egna fysiska territoriet. Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Hävdandet av vårt lands suveränitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet.

Skälen för regeringens bedömning: I Förvarsberedningens rapport En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1) lämnade beredningen förslag till reformer avseende en strategi för Sveriges säkerhet. Förslaget från Förvarsberedningen, som regeringen meddelat riksdagen i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133), bör ses som ett ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten – det samlade arbetet med samhällsskydd och beredskap.

Förvarsberedningen föreslår att målen för vår säkerhet ska vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Strategin och målen berör alla politikområden. Därmed krävs en samlad syn och ett tvärsektorielt perspektiv på säkerhetsarbete. Inriktningen av säkerhetsarbetet bör ske med utgångspunkt i övergripande mål. Målen måste vara långsiktigt hållbara och kunna möta omvärldsutveckling och förändringar i hotbilden. De övergripande mål för vår säkerhet som Förvarsberedningen föreslog i sina rapporter, En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1) och Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46), är därmed enligt regeringen alltjämt giltiga.

Regeringen har tidigare i propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) lämnat förslag som utifrån

ovanstående mål konkretiserar och utvecklar arbetet med samhällsskydd och beredskap (skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar). I denna proposition lämnar regeringen förslag till hur försvarspolitiken ska utvecklas och hur Försvarsmakten, i likhet med andra aktörer i samhället, ska kunna bedriva verksamhet som ytterst syftar till att främja dessa mål. Regeringen har tidigare i regeringsförklaring och utrikesdeklarationer redogjort för sin syn på utrikes- och säkerhetspolitiken.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att utmaningar och hot mot målen för vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Vissa är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att det är viktigt att bibehålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot, och försöka förbereda sig på det oväntade genom samarbete och åtgärder nationellt och internationellt. Det innebär att vi bör följa och noga värdera utvecklingen i vår region och globalt.

Regeringen anser att det ligger i Sveriges intresse att främja internationellt säkerhets- och försvarssamarbete eftersom detta skapar förtroende mellan stater och lägger grunden för gemensam säkerhet. Vi måste inte enbart skydda oss själva, utan även bidra till global och regional säkerhet och utveckling i enlighet med principerna i FN-stadgan, EU-fördraget och EU:s säkerhetsstrategi.

Helhetssyn och samverkan stärker säkerheten. Säkerheten ska försvaras med militära och icke-militära medel. Multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de stora globala utmaningarna. Regeringen menar att det ligger i Sveriges intresse att utveckla samarbetet med andra i bi- och multilaterala fora för att främja målen för vår säkerhet.

EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik och vår europapolitik är uppenbart. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration. Regeringen menar att det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv säkerhetspolitisk aktör, kan verka för en fredlig och demokratisk utveckling i omvärlden. Genom detta ökar Sveriges och Europas inflytande samt möjligheten att påverka också globalt. Den europeiska säkerhetsstrategin är ett uttryck för denna framväxande gemensamma syn på säkerhet.

Regeringen anser att ett starkt FN-system i ett nära samarbete med regionala och andra organisationer är centralt. FN har av medlemsländerna tilldelats ett övergripande ansvar för global fred och säkerhet. Sverige har ett starkt intresse av att FN har en väl fungerande krishanteringsförmåga. Genom medlemskapet har Sverige ett ansvar för att medverka till att förbättra FN:s krishantering bl.a. genom att lämna militära bidrag till de insatser som FN genomför samt genom bidrag till det långsiktiga fredsbyggnadsarbetet.

Nato är alltså en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Nato är idag den organisation som har den mest utvecklade förmågan för ledning och genomförande av krävande militära krishanteringsinsatser. Samarbetet med Nato omfattar bl.a. övningar och standardisering och är därmed centralt för att utveckla

och stärka Försvarmaktens förmåga, inte minst avseende internationell krishantering. Vidare är samarbetet ett uttryck för viljan att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.

Sverige delar flera säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med de nordiska länderna. De nordiska länderna står inför likartade utmaningar. Det är värdefullt att kunna jämföra och ta del av varandras erfarenheter och syn på utmaningar och lösningar. Det ligger i Sveriges intresse att åstadkomma effektiva samverkanslösningar och ett fördjupat samarbete med de nordiska länderna. Regeringen ser detta som ett komplement till och en naturlig utveckling av de europeiska och euroatlantiska samarbetena. Ett fördjupat nordiskt försvarssamarbete är därför inte ett självständigt säkerhetspolitiskt alternativ.

Regeringen anser att Sverige bör utveckla samarbetet med länderna i Östersjöregionen. Östersjön får en ökad betydelse för handels- och energiflöden. Samarbetet präglas i stor utsträckning av en vilja att hitta gemensamma lösningar på de utmaningar som föreligger.

Den politiska utvecklingen i Ryssland får allt tydligare auktoritära drag med inslag av korruption, inskränkning av det oberoende civila samhällets utrymme samt ökande nationalism. Den centrala politiska kontrollen över samhället och ekonomin fortsätter att förstärkas. Oberoende massmedier har ett begränsat utrymme och partiväsendet är svagt. Regeringen anser att det ligger i Sveriges intresse att påverka Ryssland i demokratisk riktning, där folkrätt inklusive mänskliga rättigheter och humanitär rätt också respekteras i förhållande till angränsande länder.

Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA, att verka för att bibehålla USA:s intresse och närvaro i Europa samt utveckla samarbete i frågor som rör svensk förmåga att genomföra insatser.

Regeringen anser att Sveriges militära bidrag till krishanteringsinsatser under EU:s, FN:s och Natos ledning leder till ökad säkerhet, verkar konfliktförebyggande, bidrar till att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet samt skapar förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling.

Regeringen anser vidare att det ligger i svenskt intresse att använda vårt militära försvar för att bidra till att hantera dagens utmaningar och hot. Därigenom får Försvarmakten operativa erfarenheter, för att även i framtiden enskilt och tillsammans med andra kunna främja målen för vår säkerhet.

4.2 Säkerhetspolitisk omvärldsbeskrivning

Regeringen har ovan redogjort för de säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen som Sverige har. I detta avsnitt beskrivs det säkerhetspolitiska läget i omvärlden med fokus på de aktörer, länder och regioner som särskilt påverkar svensk säkerhets- och försvarspolitik. Den säkerhetspolitiska omvärldsbeskrivningen behandlar även de säkerhetshot och utmaningar som föreligger och som utgör ytterligare en utgångspunkt för de slutsatser regeringen drar vad gäller konsekvenser för den framtida säkerhetspolitiken och försvaret.

Europeiska unionen

EU är en politisk allians där medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Efter bombdåden i Madrid 2004 antogs också en solidaritetsdeklaration enligt vilken EU:s medlemsländer lovar att bistå varandra på lämpligaste sätt i händelse av en terroristattack, naturkatastrof eller katastrof orsakad av människor. Detta samarbete formaliseras genom det nya Lissabonfördraget som förväntas träda i kraft 2009. På övergripande nivå vägleds den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) av den Europeiska säkerhetsstrategin från 2003 (ESS). I säkerhetsstrategin redovisas ett antal utmaningar för EU som global aktör (terrorism, spridning av massförstörelsevapen, sönderfallande stater, regionala konflikter och organiserad brottslighet). I strategin redovisas även hur förutsättningar skapas för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Under 2008 genomfördes en granskning av genomförandet av säkerhetsstrategin i ljuset av den senaste utvidgningen, de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling vad gäller bl.a. Ryssland, energi, klimat, livsmedelsfrågor samt med beaktande av de senaste årens erfarenheter av fredsfrämjande insatser. Genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU möjlighet att på olika sätt agera på den globala arenan. Det inbegriper åtgärder från politisk dialog till krishanteringsinsatser. Under senare år har EU:s roll som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör utvecklats i snabb takt. Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik utgör en central del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Den mångfald av säkerhetspolitiska instrument EU har till sitt förfogande gör det möjligt att omsätta unionens ekonomiska tyngd i politisk handlingskraft. Unionens förmåga att kunna integrera olika typer av civila och militära instrument skapar goda förutsättningar för att kunna hantera dagens konflikter och lägger grunden för unionens aktiva utrikes- och säkerhetspolitik. Ett genomförande av Lissabonfördraget skulle öka förutsättningarna för EU att bedriva en mer samlad och slagkraftig utrikes- och säkerhetspolitik med alla de verktyg som står till förfogande. Europeiska rådet har uppmärksammat behovet av att, med särskilt fokus på förmågeutveckling inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), fortsätta utveckla EU som global aktör.

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik är en integrerad och central del av GUSP. Genom ESFP bidrar EU, på ett konkret sätt, till att stärka internationell fred och säkerhet. ESFP har genomgått en snabb utveckling under de senaste tio åren och ett stort antal militära insatser har genomförts i olika delar av världen, från Concordia i Makedonien 2003 till den nu pågående insatsen, Atalanta, utanför Somalia som inleddes 2008. Samtidigt har den konceptuella utvecklingen av ESFP drivits fram i snabb takt.

EU:s krishanteringskapacitet bygger på de resurser som medlemsstaterna bidrar med. En förutsättning för EU:s krishanteringsförmåga är att medlemsstaterna utvecklar sina resurser och

ställer dessa till EU:s förfogande. Arbetet med att vidareutveckla EU:s militära förmåga för krishantering fortsätter. Flera framsteg har skett, bl.a. har EU nu kontinuerligt förmåga till snabbinsats genom de stridsgrupper som står i beredskap.

Den europeiska försvarsbyrån (EDA) utgör tillsammans med EU:s militärkommitté (EUMC) verktyg för att bistå medlemsstaterna med att utveckla EU som global aktör. Inom ramen för EDA-samarbetet kan länderna utveckla gemensamma materielsystem men också säkerställa en adekvat europeisk förmågeutveckling. EDA bistår EU:s medlemsstater i att utveckla operativ förmåga, forskning, teknik, försvarsindustri samt materielanskaffning.

Inom dessa angränsande områden, men utanför EU-strukturen, deltar Sverige även i det s.k. sexnationsinitiativet mellan de största försvarsmaterielproducenterna i Europa (Framework Agreement/Letter of Intent, FA/LOI). Genom att delta i detta samarbete påverkar Sverige den försvarsindustri- och exportpolitik som utvecklas i Europa. Det ger direkt och indirekt ett större inflytande på EU:s framväxande försvars- och säkerhetspolitik

Parallellt med den militära krishanteringsförmågan har även den civila krishanteringsförmågan snabbt utvecklats och flera civila EU-insatser genomförs idag bl.a. i Kosovo och i Georgien. Utvecklingen på den civila sidan omfattar såväl polisinsatser som insatser med rättsexperter. EU har också utvecklat förmågan att med kort varsel genomföra civila insatser.

Behovet av nära samordning mellan civila och militära instrument har blivit tydligt. Inom EU har flera initiativ tagits för att åstadkomma en mer effektiv civil-militär samverkan under planering och genomförande av insatser. En utvecklad samordning mellan civila och militära krishanteringsinsatser och internationellt utvecklingssamarbete är också av betydelse för att EU ska kunna agera effektivt i förebyggande syfte samt under och efter en konflikt.

I takt med att EU:s krishanteringsförmåga har utvecklats har samarbetet på krishanteringsområdet med andra organisationer blivit allt viktigare. Samarbetet mellan EU och FN är av central betydelse. EU:s militära insatser har hitintills genomförts med stöd av mandat från FN:s säkerhetsråd. Även relationen mellan EU och Nato är av betydelse. För närvarande är EU-Nato-relationen den största utmaningen, främst beroende på låsningar relaterade till Turkiet-Cypern-konflikten. Som ett resultat av denna låsning försvåras ett effektivt informationsutbyte och samarbete mellan de båda organisationerna såväl på strategisk nivå som vid genomförandet av insatser.

Förenta Nationerna

Förenta Nationernas (FN:s) säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN har därför en central roll och ger en unik internationell legitimitet för hanteringen av konflikter i världen. De principer för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet.

För närvarande genomförs ett tjugotal fredsbevarande insatser med FN-mandat med över 140 000 militärer, poliser och civila från 119 bidragande länder. Det har varit en dramatisk ökning av antalet personer i FN-ledda fredsfrämjande insatser under de senaste tio åren. Parallellt med denna kvantitativa utveckling har insatserna blivit mer komplexa och krävande. Detta ställer höga krav på FN bl.a. vad gäller ledning av insatserna. Det pågår ett arbete för att stärka FN:s förmåga att genomföra fredsfrämjande insatser. Västländer bidrar i allt mindre utsträckning till FN:s fredsbevarande insatser, vilket bl.a. resulterat i en brist på kvalificerade förmågor. Denna brist påverkar FN:s förmåga till krishantering. FN har vidare en ambition att skapa en snabbinsatsförmåga för att kunna förstärka pågående insatser.

Utvecklingen mot s.k. multifunktionella insatser med bredare mandat har fortsatt. Flera av FN:s fredsfrämjande insatser inkluderar nu både traditionella säkerhetsskapande åtgärder och långsiktig återuppbyggnad såsom avväpning, demobilisering och återintegrering (DDR) och säkerhetssektorreform (SSR). En viktig aspekt är också insatsernas arbete med FN:s säkerhetsråds resolutioner 1325 och 1820 om kvinnor i väpnade konflikter.

Genomförandet av fler krishanteringsinsatser har föranlett ökat fokus på FN:s samarbete med regionala organisationer. Genom samarbetet kan regionala organisationer bistå FN i fredsfrämjandearbetet.

Principen om skyldigheten att skydda antogs av FN:s medlemsstater 2005. Den slår fast att varje stat, inom sitt territorium har en skyldighet att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten och att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga sådana brott. Internationella samfundet och därmed Sverige har även en kollektiv skyldighet att agera om en stat inte kan eller vill leva upp till sina åtaganden. Principen har tagits fram som ett resultat av de brott mot mänskligheten som begicks i Kosovo och folkmordet i Rwanda. Antagandet av principen om skyldighet att skydda är ett framsteg, och kröner en utveckling som pågått sedan 1970-talet. Det är en bekräftelse av framför allt en rätt att ingripa mot en stats vilja för att förhindra dessa brott och det lidande de ger upphov till. Principens betydelse för fred och säkerhet beror i hög grad på om och hur den i praktiken används. Om en stat väljer att inte skydda sin befolkning bär FN:s säkerhetsråd ansvar för att skyldigheten att skydda upprätthålls. För att undvika unilateralt agerande, som kan förvärra situationen och underminera internationell rätt och legitimitet, krävs att Säkerhetsrådet axlar detta ansvar.

Det euroatlantiska samarbetet

Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. Detta grundar sig på insikten om att många globala och regionala utmaningar enbart kan bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. Behovet av ett starkt och fungerande transatlantiskt samarbete aktualiseras inom ett brett antal frågor bl.a. icke-spridning, Irans nukleära politik, stärkandet av det multilaterala systemet och respekten för demokrati, de mänskliga rättigheterna och internationell

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och ett organisatoriskt forum för transatlantisk dialog och samarbete. Samarbetet handlar om att tillsammans försvara grundläggande demokratiska värden, individers frihet, rätts säkerhet och fredlig lösning av konflikter.

Till grund för samarbetet i Nato ligger artikel 5 om ömsesidiga försvarsgarantier. När alliansen med konsensus beslutat att ett väpnat angrepp mot ett medlemsland föreligger har medlemsländerna att själva ta ställning till vilka åtgärder – individuella eller gemensamma – som man önskar genomföra för att bistå detta medlemsland. Ett artikel 5 beslut innebär således inte någon automatisk förpliktelse för någon allierad att vidta några på förhand angivna åtgärder. Artikel 5 har endast åberopats i samband med attackerna mot USA den 11 september 2001.

Natos verksamhet har genomgått omfattande förändringar sedan mitten av 1990-talet. Alliansen fortsätter att vara Europas främsta samarbetsstruktur för kollektivt försvar, men militär krishantering utanför det egna territoriet har i praktiken blivit alliansens huvuduppgift. Kriget i Georgien kan dock komma att påverka Natos interna agenda. Det kan inte uteslutas att nuvarande fokus på krishantering och nya säkerhetspolitiska hot ånyo kan komma att skifta till att i ökande utsträckning handla om interna och försvarsalliansrelevanta frågor kopplade till artikel 5. Samarbetet och övningsverksamheten inom Nato och PFF är av avgörande betydelse för utvecklingen av den militära förmågan i allmänhet och interoperabiliteten mellan deltagande försvarsmakter i synnerhet.

Den hotbild som ligger till grund för Natos agerande idag överensstämmer i stort med de hot som identifieras av FN och av EU. Alliansen betonar t.ex. asymmetriska hot, massförstörelsevapen, terrorism och sönderfallande stater. Utvecklingen i Nato har inneburit en funktionell och geografisk breddning av organisationens verksamhet. Övertagandet av ledningen och ansvaret för insatsen i Afghanistan (International Security Assistance Force – ISAF) i augusti 2003 blev Natos första stora uppdrag utanför den europeiska kontinenten. Insatsen genomförs med mandat från FN:s säkerhetsråd och uppdraget fortsätter att vara en central del av organisationens verksamhet och ställer stora krav på att de allierade och deras partnerländer bidrar med förband, krav som tidvis har varit svåra för länderna att leva upp till. Insatsen betraktas allmänt som Natos enskilt viktigaste uppgift och ett trovärdighetstest inför framtiden. Utvecklingen i Afghanistan förväntas bli central för den fortsatta diskussionen om operationer utanför det euroatlantiska området.

Partnerskap för fred

Partnerskap för fred (PFF) är det mest utvecklade av Natos partnerskap. Partnerskapet är anpassat till de behov som föreligger i det enskilda medlemslandet. Nato stödjer vissa partnerländer med expertis och kunskaper för att t.ex. åstadkomma demokratisk kontroll av ett lands säkerhetsstruktur. Flera partnerländer t.ex. Sverige och Finland samarbetar med Nato genom att delta i Nato-ledda krishanteringsinsatser och övningar samt förmågeutveckling, interoperabilitetsutveckling och

standardisering. Partnerskapet med Nato omfattar även aktiviteter på områdena civil beredskapsplanering, antiterrorism, säkerhetsfrämjande stöd och antitraficking. En löpande säkerhetspolitisk dialog sker inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet. En stor del av konsultationerna berör militär krishantering och den operativa samverkan mellan allierade och partnerländer. Den politiska dialogen omfattar även vissa frågor av mer allmänt säkerhetspolitiskt intresse. Under de senaste åren har samtalen kretsat kring frågor som samarbete för att bekämpa traficking, terrorism, projekt för att motverka korruption inom de deltagande ländernas försvarsmakter, samt om hur Nato kan tillämpa FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1820 om kvinnor i väpnade konflikter.

Inom ramen för Nato-, Euroatlantiska partnerskapsråds- (EAPR) och PFF-samarbetet har den civila beredskapsverksamheten historiskt sett varit ett stöd för militära krishanteringsoperationer. Utvecklingen har dock alltmer gått mot att också kunna ge stöd till nationer under civila kriser t.ex. vid naturkatastrofer, teknologiska katastrofer och vid terrorism.

Nato/PFF har även ett väl utvecklat instrument för säkerhetsfrämjande stöd till partnerländerna i södra Kaukasien, Centralasien och på västra Balkan.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) omfattar samtliga länder i Centralasien, Kaukasus, Europa (inklusive Ryssland) samt Nordamerika. Även om OSSE i dag främst definieras genom organisationens arbete i fält är fortfarande de normativa aspekterna centrala i OSSE:s verksamhet, inklusive valövervakning. Genom sitt medlemskap i organisationen förbinder sig de deltagande staterna att respektera demokrati, rättstatens principer samt respekt för mänskliga rättigheter, även om efterlevnaden varierar. OSSE:s särskilda styrka ligger i konfliktförebyggande verksamhet respektive hantering av en konflikts efterbörd. Rustningskontroll, förtroende- och säkerhetsbyggande åtgärder samt hantering av vapen- och ammunitionslager är praktiska exempel på organisationens roll inom den militärpolitiska dimensionen. Ryssland har under senare år alltmer öppet ifrågasatt organisationen och dess fokus på ett brett säkerhetsbegrepp, respekt för de mänskliga rättigheterna och demokrati.

OSSE:s möjligheter att leda militära insatser kvarstår i teorin, men är i realiteten små. Konflikten i Georgien illustrerade tydligt att OSSE fortfarande har ett mervärde och kan agera instrumentellt för att åstadkomma och observera vapenstillestånd. Organisationens beslutmekanismer är flexibla vilket gör att OSSE snabbt kan agera om den politiska viljan finns och processen leds av ett starkt ordförandeskap.

Europarådet

Europarådets centrala uppgift är att värna mänskliga rättigheter, demokrati och rättstatens principer och därigenom bidra till att förebygga konflikter. Det centrala instrumentet för Europarådet är den europeiska

konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det är också en av de grundvalar som EU-fördraget vilar på, och anslutning till och efterlevnad av konventionen är en förutsättning för medlemskap i EU.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna fattar tvingande beslut om överträdelser av konventionen om mänskliga rättigheter. Domstolen är för närvarande överlastad av ärenden och behöver såväl utökade resurser som reformer av domstolens arbets sätt. Väsentliga reformer ingår i det s.k. protokoll 14 till konventionen som har ratificerats av alla medlemsstater utom Ryssland, vilket innebär att det därmed inte kan träda i kraft. Ryssland fjärrar sig allt mer från Europarådets verksamhet och får tilltagande spända relationer till den parlamentariska församlingen.

4.2.2 Länder och regioner

USA

Den nya amerikanska administrationen under president Obama innebär ett nytt politiskt ledarskap, med ökat fokus på partnerskap och multilateralt samarbete, som redan har fått konsekvenser för USA:s relationer till omvärlden. Ett ökat amerikanskt engagemang i FN och Nato samt i förhållande till EU, inklusive samordningen mellan organisationerna, är av betydelse. Den transatlantiska relationen spelar en fortsatt central roll och behovet av fungerande former för samarbetet mellan EU, FN och USA/Nato inom krishanteringsområdet är avgörande. Den transatlantiska relationens styrka och ökade betydelse handlar inte enbart om gemensam säkerhet utan också om delade värderingar, även om skillnader i synsätt föreligger.

USA:s säkerhetspolitiska målsättningar såsom främjandet av demokrati och bekämpandet av den globala terrorismen kommer sannolikt att bestå. De militära operationerna i, samt stabiliseringen och återuppbyggnaden av Irak och Afghanistan, som huvudsakligen har motiverats av nationella säkerhetsskäl, kommer således även framöver att spela en viktig roll i amerikansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Den säkerhetspolitiska dagordningen bedöms komma att präglas av ökat amerikanskt engagemang i Afghanistan med ett brett regionalt perspektiv inklusive ett ökat fokus på Pakistan, samt planeringen för ett tillbakadragande från Irak. Iran kommer också fortsatt att uppfattas som ett av de tydligaste hoten mot USA:s nationella säkerhet och intressen och kärnvapenfrågan förblir en gemensam utmaning för USA, EU och FN att hantera.

Med det under 2008 inrättade militära Afrikakommandot AFRICOM och utvecklade marina samarbeten utanför Afrikas kust etablerar sig USA som en tydlig aktör i Afrika, vilket öppnar för ytterligare samarbeten mellan Sverige, USA och Afrika.

De amerikanska försvarsutgifterna är alljämt de överlägset högsta. De investeringar USA har gjort i sina konventionella styrkor har skapat en försvarsmakt utan motsvarighet i världen. Detta anses nu medföra att en

motståndare måste välja asymmetriska metoder för att kunna hota USA eller påverka och bekämpa amerikanskt inflytande. Landet anser sig befinna sig i en tid som kännetecknas av det oförutsägbara, vilket innebär att USA ständigt måste utveckla sitt försvar för att även kunna hantera såväl nuvarande asymmetriska hot som framtida utmaningar. Därför måste planeringen vara utformad så att USA förbättrar förmågor istället för att endast reagera på enstaka hot.

Nuvarande internationella engagemang begränsar även den militära handlingsfriheten några år framöver. Dagens system med permanenta baser utomlands ska på sikt ersättas med operativa och strategiskt rörliga insatsförband. Dock har takten i avvecklingen av baser utomlands minskat under det senaste året.

Osäkerheten avseende motståndare och konflikter har också medfört ett behov av att utveckla förmågan att bedriva irreguljär krigföring. Detta kan också innebära ett ökat fokus på preventiva åtgärder såsom stärkande av lokala aktörer för att hantera hot från t.ex. extrema ideologier och hur de kommer till uttryck. USA:s förmåga att agera integrerat genom förbättrat samarbete mellan olika ministerier och myndigheter är också ett viktigt led i detta.

USA anser sig ha behov av att fortsätta organisera, öva och utrusta styrkor som har förmågan att avskräcka och besegra konventionella styrkor från andra stater. USA anser sig med andra ord föranlett att bibehålla förmågan hos sina tunga förband. Landet kommer att fortsätta att förbereda sig för oförutsedda händelser inom områden som fullskaliga krig, bekämpningen av terror, stabilitetsoperationer liksom försvaret av hemlandet samtidigt som man skapar den bäst organiserade, övade och utrustade krigsmakten för dessa typer av operationer.

Kärnvapen har behållit en fortsatt viktig försvars- och säkerhetspolitisk roll i USA. Kampen mot terrorism har fört med sig en stark fokusering på icke-spridning. Nedrustning har inte givits samma prioritet. Utvecklingen i Nordkorea och Iran står högt på agendan. Vidare har kampen mot den globala terrorismen inneburit att anti-terrorismåtgärder har fått en framskjuten plats. Inom en tioårsperiod förväntas även det amerikanska robotförsvaret bli en nyckelkomponent både i skyddet mot och avskräckningen av aktörer som beväpnar sig med ballistiska robotar, kanske bestyckade med kärnvapenstridsspetsar.

Ryssland

Den politiska utvecklingen i Ryssland får allt tydligare auktoritära drag, med inslag av korruption, inskränkning av det oberoende civila samhällets utrymme samt ökande nationalism. Den centrala kontrollen över samhället och ekonomin fortsätter att förstärkas. Oberoende massmedier har ett begränsat utrymme och partiväsendet är svagt. Trenderna avseende miljö, demografi och folkhälsa är negativa och få tecken på långsiktig infrastruktuursatsning kan identifieras. Det är de nationalistiska krafterna som präglar beslutsfattandet i Moskva.

Ryssland har på senare år gjort sitt yttersta för att återta sin stormaktsroll på den globala säkerhetspolitiska scenen. Rysslands agerande avseende säkerhetspolitiska frågor i FN:s säkerhetsråd, CFE-avtalet, det amerikanska missilförsvaret i Tjeckien och Polen samt

användningen av energiinstrumentet i närområdet är uttryck för en återvunnen självsäkerhet. Denna ryska politik har lett till en ökad misstro gentemot Ryssland i Europa och USA. Det finns en politisk ambition att återta stormaktsrollen och med alla tillgängliga medel, inklusive militära, kunna hävda nationella intressen. Ryssland lägger stor vikt vid geopolitiska utgångspunkter i säkerhetspolitiken. Det märks inte minst i det förslag till en ny europeisk säkerhetspolitisk arkitektur som Ryssland driver sedan sommaren 2008.

De ryska väpnade styrkorna bedöms fortsatt utvecklas dels för att möta hot från kärnvapen, dels för att hantera regionala konflikter med i första hand snabbinsatsförband. Förmågan till kärnvapeninsatser, såväl med strategiska som taktiska kärnvapen, bedöms förbli den viktigaste delen i Rysslands säkerhetsdoktrin. Ständigt insatsberedda förband och fjärrstridsförmåga kommer fortsatt att utvecklas.

Ryssland har förmåga att genomföra insatser med precisionsvapen med lång räckvidd och kan också snabbt sätta in mindre markstridsförband (bataljoner - brigader) men landet har en begränsad förmåga att driva omfattande militära operationer utanför federationens territorium och dess närområde. Rysslands förmåga att möta en högteknologisk motståndare i en konventionell konflikt är generellt låg. Ryssland står inför svåra utmaningar och avvägningar rörande behoven av upprustning och förnyelse av de ryska väpnade styrkorna, samtidigt som man brottas med ekonomiska, demografiska och strukturella problem.

Genom tydliga ekonomiska prioriteringar, ökat antal anställda soldater, tillförsel av ny eller modifierad materiel, ett förbättrat ledningssystem och samövning i högre förband kommer Rysslands förmåga efterhand att öka. Även om detta ger en avsevärt ökad kapacitet jämfört med det sena 1990-talet måste den sammantagna förmågan betecknas som begränsad för ett land som vill se sig som en militär stormakt och den påminner väldigt lite om den förmåga som tillskrevs Sovjetunionen och Warszawapakten.

Georgienkonflikten har visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld i närområdet har sänkts, men att den varierar med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall. Rysslands agerande och fokus på geopolitik har ytterligare fjärrmat landet från omvärlden, ökat misstron samt försatt den alleuropeiska säkerhetsordningen i en kris. Det ryska intrånget i Georgien var ett brott mot FN:s våldsförbud och en kränkning av Georgiens territoriella integritet. President Medvedjev har efter kriget mot Georgien allt mer kommit att använda en realpolitisk retorik innebärande att världen borde vara multipolär och med betoning på skyddet av ryska medborgare oavsett var de befinner sig. Denna hänvisning till en konstitutionell skyldighet att skydda ryska medborgare oavsett var de befinner sig har inte stöd i folkrätten.

Rysk politik gentemot OSS-länderna kan inte likställas med hur Ryssland kan väntas agera i förhållande till de forna satellitstaterna i Öst- och Centraleuropa samt till Estland, Lettland och Litauen. Den ryska benägenheten att ta politiska risker samt viljan och förmågan att agera militärt bedöms vara betydligt större gentemot OSS-länderna än mot stater som är medlemmar i EU och Nato. Före detta sovjetrepubliker i syd och sydväst utgör ett för Ryssland särskilt viktigt intresseområde.

Ryssland har sedan en tid tillbaka främst dimensionerat sina konventionella stridskrafter mot de upplevda hoten i Kaukasus. Det nordkaukasiska militärområdet har också de senaste åren varit prioriterat avseende resurstilldelning för markstridskrafter och vissa infrastruktursatsningar. Motsvarande satsningar bedöms inte ha skett i Leningrads militärområde. De i Leningrads militärområde utgångsgrupperade förbanden har idag en lägre förmåga att genomföra större operationer än förbanden i det Nordkaukasiska militärområdet. Satsningen på utveckling av rörliga snabbinsatsstyrkor bedöms dock medföra en ökad förmåga till insatser över hela Ryssland och de geografiskt angränsande områdena.

Ryssland anser sig ha vitala intressen även gentemot Vitryssland och Ukraina som får sägas vara en del av ett större svenskt närområde. Ryssland är också en av flera aktörer i frågor som rör råvaru- och energitillgångar i Barents hav och Arktis.

Ett av de geopolitiska syftena med inmarschen i Georgien och erkännandet av utbrytarrepublikerna var sannolikt att behålla och öka sitt inflytande i vad Moskva betraktar som sin strategiska intressesfär. Ryssland har svårt att acceptera det ökade europeiska och amerikanska engagemanget och närvaron i Östeuropa, Kaukasus och Centralasien som enligt rysk uppfattning sker på Moskvas bekostnad. Natos löfte om att Georgien och Ukraina ska bli medlemmar av alliansen kan därmed riskera att i förlängningen ställa principen om att varje land ska ha rätt göra sitt eget säkerhetspolitiska vägval på sin spets. Ryssland har svårt att acceptera tanken på att Vitryssland, Ukraina, Moldavien, och länderna i södra Kaukasus skulle utgöra ett för Nato och Ryssland gemensamt närområde, inom vilket även Nato har legitima intressen. EU:s grannskapspolitik gentemot dessa länder har, tack vare sin framför allt ekonomiska karaktär, inte stött på direkt ryskt motstånd. De senaste årens gaskriser mellan Ryssland och Ukraina utgör dock exempel på hur ekonomiska instrument används i politiska syften och med potentiellt långtgående konsekvenser för EU och dess grannländer.

Ryssland är till stor del beroende av intäkterna från sin energiexport som till största del sker till Europa. Globaliseringen, näringslivets intressen och de ömsesidiga beroendena är faktorer som kan motverka försämrade relationer och som på sikt kan bidra till en stegvis normalisering i förbindelserna mellan Ryssland och omvärlden. Ett ryskt tillträde till världshandelsorganisationen WTO skulle också bidra till en sådan utveckling. En hållbar normalisering förutsätter emellertid ett Ryssland som utvecklas mot fördjupad demokrati och en fungerande rättsstat.

Den ekonomiska utvecklingen i Ryssland har under det senaste decenniet varit positiv om än sektoriellt avgränsad och välståndet för stora delar av den ryska befolkningen har ökat. Den inhemska konsumtionen har ökat över tid. En allt större andel av befolkningen, framförallt i de större städerna har bl.a. fått en bättre levnadsstandard med möjlighet att resa utomlands. På sikt kan en framväxande medelklass i det ryska samhället bli en viktig och positiv politisk kraft. Rysslands, i huvudsak, odiversifierade och råvarubaserade ekonomi är

känslig för fluktuationer i råvarupriser. Finanskrisen och nedgången av råvarupriser har slagit hårt mot den ryska ekonomin. Den ekonomiska nedgången kan komma att få fortsatta konsekvenser för rysk utrikes- och inrikespolitik. Det kan bl.a. innebära att det ryska ledarskapet inte längre kan rida på en våg av ekonomisk tillväxt och framtidsoptimism.

Norden, Östersjöregionen och Barentsregionen

I Norden föreligger en stark värdegemenskap mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge. Detta illustreras bl.a. av rapporten om ett fördjupat nordiskt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete som den f.d. norske försvars- och utrikesministern Thorvald Stoltenberg, på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna, lade fram i februari 2009. Vidare överlämnade 2007 de svenska och norska försvarsmakterna ett gemensamt förslag om fördjupat samarbete till respektive regering. Därefter har samarbetet på försvarsområdet utökats till att omfatta samtliga nordiska länder och ytterligare analyser har gjorts för att identifiera möjliga samarbetsprojekt. Ett närmare samarbete mellan de nordiska försvarsmakterna ska leda till ökad arbetsfördelning och effektivare samverkanslösningar, bidra till en mer effektiviserad resursanvändning och bredd i den militära förmågan liksom förbättrad internationell samverkansförmåga. Detta bidrar till ökad förmåga att möta nya strategiska hot och utmaningar, globalt och i vårt närområde. Samarbetet påverkar säkerhetsutvecklingen i vårt närområde positivt och möjliggör för de nordiska länderna att tillsammans ta ett större regionalt säkerhetsansvar. Samarbetet utgår från gemensamma intressen och därav liknande mål och krav på operativ förmåga i olika avseenden. Som ett resultat av bl.a. detta täcker det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet många verksamhetsområden av vikt för svensk försvarspolitik, såsom internationella insatser, civil-militär samverkan, säkerhetssektorreform, mänskliga rättigheter, gemensam anskaffning liksom operativa samarbeten och sjöövervakning. Samarbetet utgör ett komplement till existerande bi- och multilaterala samarbeten och fungerar ömsesidigt förstärkande. Genom det nordiska samarbetet ökar ländernas möjlighet att vara aktiva deltagare i och bidragsgivare till det internationella arbetet för säkerhet i världen. Samtidigt som dessa positiva trender utvecklas finns andra frågor som kräver regionens uppmärksamhet.

Utvecklingen av grannlandssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen har också stor betydelse för regionens utveckling och integrationen mellan de nordiska och de baltiska länderna har fördjupats ytterligare. Östersjöregionen präglas av stabilitet, dialog och samarbete. Alla Östersjöstater förutom Ryssland är med i EU och/eller Nato och det finns dessutom flera betydelsefulla regionala samarbetsfora där också Ryssland ingår. På den militära sidan är samarbetet begränsat, men vad gäller civila frågor utgör Östersjöstaternas gemensamma ekonomiska och miljömässiga intressen en god grund för långtgående samarbete och samverkan.

Handel och resande i regionen har ökat markant. Volymerna av bl.a. olja och gas som transporteras från Ryssland genom Östersjöregionen har flerdubblats, vilket ökar det strategiska intresset för regionen ur såväl

EU-ländernas perspektiv som från ryskt håll. En viss ökning av patrullering och övningsverksamhet har skett i området. De miljörisker som är förknippade med den ökande ryska oljeexporten genom Östersjön och från hamnar på Kolahalvön påverkar de nordiska länderna. Förutom oljetransporterna ökar också den övriga sjötrafiken i Östersjöregionen. En rad säkerhetsåtgärder har emellertid vidtagits. Utmaningen är att öka säkerheten i transportflödet såväl som den gemensamma förmågan att hantera olyckor, incidenter, såväl som andra hot mot sjöfarten.

Östersjöns ökade betydelse för transporter av olja och gas är förknippad med framtida osäkerheter både vad gäller utveckling och konsekvenser. Det finns ett framväxande samarbete kring sjöövervakning i Östersjön, vilket bl.a. inbegriper utbyte av sjölägesinformation. Detta samarbete berör Försvarsmakten, men också civila aktörer såsom Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Genom gemensam inhämtning och utbyte av information får länderna en bättre lägesbild och därmed bättre förmåga att bekämpa brottslighet till sjöss, genomföra sjöräddningsinsatser och följa upp sjöfarten.

Regeringen har viljan att Sverige aktivt ska bidra till en långtgående samordning avseende luft- och sjöövervakning och miljöräddningstjänst i Östersjöregionen samt Skagerrak och Kattegatt. Grunden för denna utveckling bör bygga på bi- och multilaterala överenskommelser inom områden där det finns gemensamma intressen. Vidare ska resurser för sjöräddning på bästa sätt utnyttjas. Det fördjupade regionala samarbetet bör i första hand leda till effektivitetsökning och i andra hand rationaliseringsvinster. Om möjligt bör EU vara en katalysator för det fördjupade regionala samarbetet.

Därutöver kommer naturkatastrofer, pandemier samt industri- och kärnkraftsolyckor i regionen ha konsekvenser långt bortom olyckans ursprungsland. Till de säkerhetsrelaterade utmaningarna hör också människohandel och andra former av organiserad brottslighet.

Klimatförändringarna har stora konsekvenser för utvecklingen och den känsliga miljön i Arktis. Avsmältningen skapar också nya förutsättningar för bl.a. energi- och mineralutvinning och sjötransporter i norr. Denna utveckling medför också att Barentsregionen och Arktis - och därmed också Nordeuropa - får en ökande strategisk betydelse. I takt med att intresset för resursutvinning har ökat markant har också frågan om jurisdiktion över potentiellt resursrika områden på havsbotten kommit upp på den politiska agendan. Behovet av att förstärka övervakningen i Arktis och att förbättra förmågan att hävda sin självständighet och skydda det egna territoriet mot otillbörligt intrång har ökat hos de fem strandstaterna runt Norra Ishavet. Kolahalvön rymmer fortfarande världens största ansamling av nukleärt material – såväl i fungerande energi- och vapensystem som i form av utbränt kärnbränsle och andra former av radioaktivt avfall. Arktisregionens betydelse ökar också generellt sett ur ett ryskt perspektiv.

4.3 Säkerhetsshot och utmaningar

Gränsöverskridande samarbete, handel och integration främjar en positiv utveckling i stora delar av världen. Den fortsatta globaliseringen kan

dock också innebära en ökad sårbarhet genom att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. Regionala väpnade konflikter och dess spridningseffekter kommer även fortsättningsvis att utgöra ett hot mot vår egen säkerhet. Storskalig terrorism är ett annat exempel på när icke-statliga aktörer kan utgöra ett hot mot vår säkerhet oavsett var attacken inträffar.

Ett brett perspektiv på utmaningar och hot måste prägla den säkerhetspolitiska analysen. Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Även hot i form av pandemier och miljökatastrofer kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet. Klimatförändringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och grundläggande levnadsvillkor. I en globaliserad värld ökar risken för att en ekonomisk kris kan få konsekvenser för det säkerhetspolitiska läget.

Spridningen av massförstörelsevapen är ett allvarligt hot mot världens säkerhet. Hot mot vårt allt mer IT-beroende informationssamhälle utgör också en del av den bredare hotbilden.

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå i vår region och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa är under förändring och är således behäftad med osäkerhet och kan leda till utmaningar. Betydelsen av naturresurser och energiförekomster påverkar den säkerhetspolitiska, och till del den militära utvecklingen i Europa. Östersjöområdet samt Barents hav och Arktis har fått en ökad strategisk betydelse för flera aktörer, däribland Ryssland. Regeringen redogör i avsnittet om Östersjön, Barentsområdet och Arktis för utvecklingen i regionen i stort, inklusive övnings- och patrullverksamhet. Det finns dock idag en strävan hos länderna kring Östersjön att hitta gemensamma lösningar på flera av de utmaningar som föreligger. Alla länder, utom Ryssland, är medlemmar i EU och/eller Nato, en utveckling som positivt påverkat Sveriges säkerhet.

Ett land med stormaktsambitioner i Sveriges närområde är ett faktum som vi har att förhålla oss till. Ett Ryssland som fortsätter att utvecklas i auktoritär riktning med inslag av maktspråk mot grannländer inger oro.

Kriget i Georgien avgjordes under konfliktens inledande två dagar. Det var färre än 20 000 ryska soldater i Georgien, men de kom dit mycket snabbt. Konflikten understryker hur snabbt ett konfliktförlopp kan vara idag. Ryssland satsar betydande belopp på försvaret, med särskilt fokus på snabbbrörliga insatsförband med hög tillgänglighet. Det är oklart om försämrade statsfinanser kommer att påverka Rysslands satsningar på försvaret, eller påverka landets utrikespolitiska agerande. Rysk förmåga att genomföra militära insatser i ryskt närområde finns, men den av Ryssland upplevda hotbilden utgår inte från länder i Sveriges närområde. Ryssland har därför sedan en tid tillbaka främst dimensionerat sina konventionella stridskrafter mot de upplevda hoten i Kaukasus. Därtill kommer att de negativa politiska och ekonomiska konsekvenserna av insatser mot länder som är medlemmar i Nato eller EU skulle vara betydande. Förekomsten av kärnvapen i vårt närområde samt rysk suspendering av nedrustningsavtal påverkar vår säkerhet.

Utvecklingen i de fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i och förväntas delta i är mångfacetterad. De hot och risker som finns i insatsområden är allt från medicinska till militära hot i form av regelrätta strider. Även om hot och risker varierar betydligt mellan insatsområden, så förefaller det finnas några gemensamma tendenser. Bristande respekt för upprätthållandet av folkrättsliga principer, inklusive mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, är påtagligt i de flesta konfliktområden. Det väpnade motstånd vi möter inom ramen för insatser internationellt har i vissa konfliktområden blivit mer kvalificerat. Förändringen omfattar i vissa fall både förbättrat enskilt uppträdande, och tillgång till bättre vapensystem. Flera av de vapensystem som olika irreguljära grupper har eller kan anskaffa är kvalificerade och kan i vissa fall mäta sig med vapensystem i väst. Informationsoperationer bedöms få ökad betydelse i insatsområden. Utvecklingen inom det informationsteknologiska området och inom kommunikationstekniken har inneburit att överföring av teknisk och taktisk kompetens mellan olika grupper och regioner sker snabbt. Det innebär också att hotutvecklingen i en del av världen relativt snabb förändras och även kan påverka utvecklingen i ett annat geografiskt område.

4.4 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

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

Sveriges säkerhet är intimt kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Regeringen ställer sig bakom den av Försvarsberedningen föreslagna solidaritetsförklaringen som omfattar EU-medlemmar samt Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd. Regeringen anser att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör öka. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt för att utveckla vår operativa förmåga.

Regeringen vill se ett långtgående nordiskt samarbete och ser inga principiella begränsningar för sådana samarbeten så länge den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan består.

Inledning

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att någon storskalig aggression mot något enskilt medlemsland i EU idag inte bedöms som trolig. Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. I detta ligger att en neutralitetsoption inte är möjlig vid en konflikt i närområdet. 2007 uttalade en enig Försvarsberedning att Sverige inte skulle förhålla sig passivt om en annan EU-stat, eller ett nordiskt land, hotades av en katastrof eller ett angrepp, och att vi förväntade oss samma agerande från dem om Sverige drabbades. Vi ska kunna och vilja hjälpa varandra i händelse av olyckor, kriser eller konflikter och med relevanta förmågor. Regeringen delar Försvarsberedningens slutsats att Sverige mot denna bakgrund bör ha förmåga att både ta emot och ge militärt stöd.

Regeringen anser att dagens hot mot fred och säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Effektivt multilateralt samarbete är därför ett grundelement i svensk säkerhetspolitik. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU, Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt. Deltagandet innebär att Sverige kan ta del av och implementera koncept, doktriner, standarder m.m. och på så sätt möjliggöra interoperabilitet vid insatser och ytterst stärka Försvarsmaktens användbarhet och personalens säkerhet. Sverige behöver ett försvar med ökad operativ förmåga i form av flexibla och tillgängliga insatsförband som kan användas både nationellt och internationellt för snabba förlopp i en föränderlig värld. Samarbetet med Nato är centralt för att utveckla och stärka Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser och samverka med andra såväl nationellt som i och utanför vårt närområde.

Insatser – olika verktyg m.m.

Regeringen bedömer att efterfrågan på konflikthanteringsinsatser kommer att fortsätta att öka. Ett tydligt folkrättsligt mandat är en central förutsättning för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser. Detta gäller även riktlinjer för våldsanvändning. Huvudlinjen är att svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser ska ske med ett mandat från Säkerhetsrådet. Detta gäller i synnerhet för fredsframtvängande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Då ska Säkerhetsrådets mandat alltid sökas. Också när det gäller fredsbevarande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eftersträvas ett tydligt stöd från Säkerhetsrådet. Samtidigt medger folkrätten att sådana insatser sker enbart med den mottagande statens och övriga relevanta partners samtycke. En militär fredsfrämjande insats kan användas våld i samtliga dessa situationer och i självförsvar, men våldsanvändning kan även medges i andra lägen då det vore folkrättsligt tillåtet. Denna syn delas inom EU. Personal i fredsfrämjande insatser ska efterleva tillämpliga regler som följer av de riktlinjer som utarbetats för fredsfrämjande insatser.

Förutom militära insatser utgör säkerhetssektorreformer och olika civila insatser viktiga delar i en effektiv krishantering. Genom ett svenskt engagemang och substantiellt deltagande i insatser kan Sverige bidra till att det multilaterala systemet förmår hantera sådana kriser. De nära sambanden mellan säkerhet, utveckling, de mänskliga rättigheterna och demokrati samt respekt för internationell humanitär rätt är centrala utgångspunkter i internationell krishantering. Regeringen anser att Sveriges engagemang i internationella fredsfrämjande insatser ska fortsätta att vara stort och förmåga att öka jämfört med idag ska finnas. Ett brett engagemang, där utrikes-, utvecklings-, säkerhets- och försvarspolitik knyts närmare varandra är grundläggande. Säkerhet är en förutsättning för att genomföra biståndsinsatser och för att arbeta för en långsiktigt hållbar utveckling. På motsvarande sätt är demokrati, mänskliga rättigheter och utveckling en förutsättning för långsiktig fred och säkerhet. Samverkan mellan utvecklingssamarbete och fredsfrämjande insatser har visat sig vara ett kraftfullt instrument för positiv förändring och skapandet av förutsättningar för hållbar och fredlig utveckling i många konfliktdrabbade länder. Regeringens syn på konflikthantering utvecklas i skrivelsen Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (Skr. 2007/08:51).

Inom EU, FN och Nato är expeditionära militära förband efterfrågade och prioriterade. Utvecklingen i flertalet länder går mot insatsberedda förband som är snabbt gripbara för att kunna hantera olika typer av situationer i både kortvariga och långvariga insatser. Trenden i västvärlden är tydlig. Länder strävar efter att skapa tillgängliga och rörliga förmågor som kan lösa komplicerade uppgifter i krävande insatsområden. Krig kan avgöras på ett par dagar och konfliktförlopp kan snabbt eskalera vilket, enligt regeringen, ställer krav på ett snabbt agerande och därmed omedelbart gripbara förband användbara både i Sverige, i närområdet och utanför närområdet.

Tillsammans med andra

EU bör stärkas som aktör på den utrikes- och säkerhetspolitiska arenan. Sveriges bidrag till EU:s militära insatser kommer att förbli ett viktigt stöd till att utveckla EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen kommer även fortsatt att verka för en förbättring av EU:s operativa förmåga inom ramen för ESFP. Det fortsatta arbetet med att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga utgör härvid en viktig komponent.

FN har av medlemsländerna tilldelats det yttersta ansvaret för internationell fred och säkerhet. Eftersom FN är den organisation som bär den ojämförligt största bördan av fredsbevarande insatser är det av avgörande vikt att upprätthålla organisationens förmåga och trovärdighet. Regeringen anser därför att Sverige bör fortsätta bidra till att stärka FN:s freds- och säkerhetsfrämjande insatser bl.a. genom att fortsätta att bidra militärt till FN-ledda insatser och insatser med FN-mandat.

Genom att utveckla vår krishanteringsförmåga tillsammans med andra skapar vi användbara och efterfrågade resurser som bidrar till att uppnå målen för vår säkerhet i dag och i framtiden. Regeringen anser vidare att det är viktigt att bidra till de insatser som EU och Nato genomför på FN:s

uppdrag. Sveriges engagemang i ISAF och KFOR bör vara långsiktigt. Vidare bör Sverige överväga ett deltagande i de samarbeten som utvecklas för att förbättra den gemensamma krishanteringsförmågan. Partnerländer, alltså även Sverige, har sedan 2006 också möjlighet att delta i Natos snabbinsatsstyrka, Nato Response Force (NRF). Att anmäla supplementära resurser till NRF:s styrkeregister är ett nationellt beslut. Förband från partnerländer som uppfyller samma kvalitetskrav som de som gäller för Natoförband kan anmälas som supplementära bidrag till styrkan. Regeringen avvaktar när det gäller Natos erbjudande om partnerländers deltagande i snabbinsatsstyrkan NRF mot bakgrund av utvärderingen av konceptet som äger rum inom Nato självt. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att Sverige bör ha förmåga att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt. Försvarsmaktens samverkansförmåga bör utvecklas i detta avseende. Finland utvecklar sådan förmåga till interoperabilitet.

Regeringen anser att den transatlantiska länken är av stor vikt för Europas säkerhet och bör stärkas. Det åstadkommer vi bl.a. genom att fördjupa vårt försvarspolitiska samarbete med USA genom fortsatt dialog, genom gemensamma bidrag till krishanteringsinsatser, förmågeutveckling samt övningsverksamhet.

Den bilaterala och multilaterala dialogen med Ryssland är viktig för att påverka Rysslands utveckling i demokratisk riktning, motverka dess isolering samt verka för landets integration i ett vidare internationellt samarbete, däribland den bredare europeiska integrationen och det växande samarbetet i Östersjöregionen.

Norden och Östersjön

Regeringen anser att det nordiska samarbetet inom försvarsområdet bör fördjupas. Regeringen ser inga principiella begränsningar för sådana samarbeten så länge de är rationella och utgör ett mervärde samt att den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan består. Det har en positiv påverkan på säkerhetsutvecklingen i vårt närområde och ska ses som ett komplement till och en naturlig utveckling av de europeiska och euroatlantiska samarbetena, framförallt inom EU och Nato. Nordiskt försvarssamarbete kan dock inte bli ett självständigt säkerhetspolitiskt alternativ. Ett fördjupat nordiskt samarbete bör leda till en effektiviserad resursanvändning samt ge ökad effekt. Ett närmare samarbete mellan de nordiska länderna stärker också ländernas möjligheter att bidra till säkerhet och stabilitet. Regeringen anser att de nordiska länderna bör, så långt det är möjligt, söka samverka kring sin långsiktiga försvarsplanering, utvecklingen av interoperabilitet samt förbättrad samverkan kring materielförsörjning och forskning. Regeringen anser att möjligheter till nordisk samverkan ska utredas inför varje internationell insats.

EU-samarbetet och de initiativ som för närvarande tas ifråga om Östersjön skapar särskilt gynnsamma förutsättningar för att intensifiera det regionala samarbetet mellan regionens EU- och EES-medlemmar. Samtidigt kan det regionala samarbetet utgöra modell för motsvarande samarbete på EU-nivå.

Regeringen anser att såväl militära som civila säkerhetsaspekter motiverar ett fördjupat Östersjösamarbete. Åtgärder för att stärka den militära och civila krishanteringsförmågan i regionen främjar säkerheten i vårt närområde och verkar därmed även konfliktförebyggande. Det behöver tas ytterligare steg i riktning mot fördjupade samarbeten som rör Östersjöområdet omfattande såväl samordning mellan myndigheter på nationell nivå som samverkan med grannländer. Målsättningen bör vara att alla behöriga aktörer är väl förberedda och koordinerade i den händelse en kris inträffar.

Vidare vill regeringen se att samarbete kring sjöövervakning utvidgas till att omfatta fler länder kring Östersjön och andra nordiska länder eftersom det ökar våra möjligheter att identifiera möjliga hot och därmed också vår möjlighet att agera rättssäkert, snabbt och koordinerat. Sverige avser att, efter genomförda förhandlingar, fatta beslut om huruvida Sverige ska ansluta sig till Air Situation Data Exchange (ASDE), som rör utbyte av luftlägesinformation.

Den strategiska utvecklingen i vårt närområde medför ett behov av en militär förmåga till proaktivt nationellt agerande för att främja målen för vår säkerhet, Sveriges suveränitet, suveräna rättigheter och nationella intressen.

5 Försvarspolitisk inriktning

5.1 Försvarspolitiska utgångspunkter

Regeringens bedömning: Förmågan till väpnad strid bör utgöra grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar.

Skälen för regeringens bedömning: Förmågan till väpnad strid är Försvarsmaktens unika bidrag till Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Användbara förband med hög tillgänglighet och förmågan att genomföra väpnad strid, liksom omvärldens kunskap om detta verkar konfliktförebyggande, konfliktväpande och krigsavhållande.

Regeringens förslag: Målet för politikområdet Försvar upphör att gälla vid utgången av 2009. Målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av vad regeringen tidigare i denna proposition skrivit om det nya säkerhetspolitiska

sammanhanget (kapitel 3 Ett användbart och tillgängligt försvar – politikens inriktning och kapitel 4 Säkerhetspolitisk inriktning) är grunden för regeringens försvarspolitiska inriktning fr.o.m. 2010 att kravet på användbarhet här och nu måste kunna tillgodoses. För att kunna möta och hantera kriser och konflikter som kan uppstå med kort varsel krävs att försvaret är operativt tillgängligt och flexibelt. Inriktningen och utformningen av den framtida insatsorganisationen måste medge en större politisk handlingsfrihet, där den inneboende flexibiliteten kan hantera föränderligheten i utmaningar och hot.

Som framgår av budgetpropositionen för 2009 (vol. 1, avsnitt 10.4.1, s. 292) utgår den enhetliga verksamhetsstrukturen. Det innebär att utgiftsområden inte kommer att indelas i politikområden. Därför bör målet för politikområdet Försvar upphöra att gälla.

Försvarsberedningens förslag

Försvarsberedningen har i sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) givit förslag till mål för det militära försvaret. Försvarsberedningen anser att målet för det militära försvaret ska uppnås tillsammans med andra. Regeringen delar denna uppfattning. Regeringen utesluter dock inte att Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret berörs. En sådan förmåga måste följaktligen finnas. Försvarsberedningen skriver också att målet för det militära försvaret ska vara att aktivt värna våra grundläggande värden. Detta följer av beskrivningen av målen för vår säkerhet och regeringen anser att detta samband är viktigt. Vidare anser regeringen att sambanden mellan målen för vår säkerhet är fler än vad som ges uttryck för i Försvarsberedningens formulering. Därför bör en bredare formulering göras så att samtliga mål täcks in. Försvarsberedningen anser att målet för det militära försvaret bl.a. är att säkerställa landets suveränitet. Regeringen delar denna uppfattning. Begreppet suveränitet, med sin vedertagna folkrättsliga innebörd, analyseras närmare senare i detta avsnitt.

Försvarsberedningen redogör vidare för sin syn på ömsesidigt förstärkande internationella militära samarbeten. Försvarsberedningen menar att samarbete i bilaterala och multilaterala konstellationer inom EU och Nato är av vikt. Försvarsberedningen lämnar konkreta förslag till militära samarbeten som kan öka försvarets operativa effekt och konstaterar att det i Sverige finns en bred politisk vilja för en vidare utveckling av ett bilateralt och multilateralt nordiskt militärt samarbete. Försvarsberedningen menar att ett sådant samarbete bör utgå från pragmatiska grunder och bygga på gemensamma intressen. Försvarsberedningen framför även att de nordiska länderna tillsammans kan möta nya strategiska hot och utmaningar, säkra energi- och handelsflöden samt hantera incidenter som kan påverka våra intressen eller våra territorier. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens uppfattning.

Målen för vår säkerhet

Målen för vår säkerhet uppnås genom hävdandet av Sveriges suveränitet, värnandet av suveräna rättigheter och nationella intressen i övrigt, genom

förebyggandet och hanterandet av konflikter och krig samt genom skyddandet av samhället och dess funktionalitet. Regeringen anser att ett militärt försvar med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning, utformade, resurssatta och övade för sina uppgifter, bäst tillgodoser statsmakternas behov av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet. Det militära försvaret ska vara ett insatsförsvar som kan genomföra av regeringen efterfrågade insatser i en komplex hotmiljö. Det ska kunna hantera utmaningar och risker i en ständigt föränderlig värld. Hoten mot vår säkerhet, inklusive risk för militära kriser och incidenter i vårt närområde understryker behovet av en fortsatt utveckling mot ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar.

Sverige ska kunna bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer till annat medlemsland i EU eller nordiskt land. Vi ska kunna hjälpa varandra med relevant förmåga i händelse av olyckor, kriser eller konflikter. Sverige ska mot bakgrund av detta både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd. Det militära försvaret har haft till uppgift att hävda Sveriges gränser och territoriella integritet i fred, kris och krig. Detta gäller alltså. Idag är dock Sveriges säkerhet, på ett helt annat sätt, nära kopplad till våra grannars och Europas säkerhet, vilket har gett nya förutsättningar för Sveriges försvarspolitik. Målet för det militära försvaret uppnås inte enbart genom hävdande av landets gränser och territoriella integritet. Våra intressen måste hävdas såväl i Sverige, som i närområdet och utanför närområdet. Vi måste inte enbart skydda oss själva, utan även bidra till säkerhet och utveckling såväl i som utanför närområdet i enlighet med principerna i EU-fördraget och FN-stadgan.

Målen och inriktningen för försvaret

Ett av målen för det militära försvaret är därför att hävda Sveriges suveränitet, samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i övrigt. Att hävda landets suveränitet innebär att Sverige ska kunna utöva den exklusiva frihet Sverige har, under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre liv som yttre förbindelser. Sverige har även s.k. suveräna rättigheter till naturresurser utanför svenskt territorium, dvs. i den svenska ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln. I hävdandet av vårt lands suveränitet ingår att det militära försvaret ska hävda landets gränser och territoriella integritet mot yttre hot.

Genom att förebygga och hantera konflikter och krig ska det militära försvaret i första hand kunna säkerställa Sveriges existens, fortlevnad och självständighet. I dag kan emellertid konflikter och krig utanför landets gränser få allvarliga återverkningar för Sverige och det svenska samhället. Det militära försvaret ska därför ensamt och tillsammans med andra genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet, regionalt och globalt försvara Sverige och främja vår säkerhet. Vårt deltagande i kris- och konflikthantering internationellt grundas ytterst på vår vilja att bidra till att kriser och konflikter kan avväjas eller hejdas så att stabila och varaktiga lösningar kan nås där demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter kan garanteras.

Det militära försvaret ska enskilt och i samverkan med andra myndigheter kunna användas utanför svenskt territorium för att, i enlighet med internationell rätt, värna Sveriges suveräna rättigheter i den ekonomiska zonen, exempelvis Sveriges rätt att utforska, utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångar inom zonen, när denna rätt hotas av andra stater. Vidare ska det militära försvaret kunna användas inom sådana områden för att upprätthålla och säkra vår försörjning och handel, exempelvis genom att skydda internationella handelsvägar. Det militära försvaret ska kunna genomföra patrullering och övervakning av havsområden och luftrum utanför svenskt territorium.

Det militära försvaret ska vidare bidra till att skydda samhället och dess funktionalitet genom att förebygga och hantera konflikter och krig, hävda vår suveränitet, samt i enlighet med folkrätten garantera nyttjandet av våra suveräna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium. Härutöver ska det militära försvaret också kunna bidra till att skydda det svenska samhället och dess funktionalitet i övrigt. Detta ska ske med befintliga resurser och i form av stöd till civila myndigheter.

Den angivna inriktningen för det militära försvaret innebär en fortsatt utveckling av vårt samarbete med andra stater och organisationer avseende såväl operativt samarbete, som materiel- och forskningssamarbete. Regeringen anser att detta samarbete ger Sverige ökad säkerhet, ett ökat inflytande på den internationella utvecklingen och bidrar till att skapa förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av vårt militära försvar.

Regeringen avser att införa ett insynsråd i Försvarmakten, med representation från övriga samhällssektorer, för att utöva insyn i verksamheten och stödja myndighetschefen med rådgivande kompetens.

5.2 Uppgifter för Försvarmakten

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

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

Skälen för regeringens bedömning: Förvarsberedningen har i sin rapport Försvaret i användning (Ds 2008:48) givit förslag till mål för det militära försvaret och uppgifter för Försvarmakten. Förvarsberedningen anser att målet för det militära försvaret bl.a. uppnås genom att säkerställa landets suveränitet. Regeringen delar i allt väsentligt Förvarsberedningens uppfattning. Regeringens analys av innebörden av begreppet suveränitet, vilken redovisades i föregående avsnitt, medför att

Regeringen anser att det är genom att, enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och genomföra insatser på vårt eget territorium samt i och utanför närområdet, genom att hävda det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta, samt vid behov bistå det svenska samhället, som Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och för det militära försvaret.

Sverige har idag en modern och kvalificerad försvarsmakt som befinner sig i en omfattande reformeringsprocess. De globala utmaningarna och hoten inklusive situationen i närområdet understryker behovet av att fortsätta utvecklingen mot ett rörligt, flexibelt och insatsberett försvar som är användbart utan föregående återtagning.

Försvarsmakten bör enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var det än kommer ifrån. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism. Hela Sverige ska försvaras.

Omfattande IT-angrepp som riktas mot det svenska samhället och som riskerar att medföra allvarligare systemkollaps utgör också ett allvarligt hot. Försvarsmakten bör, med befintliga resurser, kunna ge sitt stöd och tillsammans med andra myndigheter kunna identifiera varifrån angreppet kommer och förhindra fortsatt angrepp.

Försvarsmakten bör hävda Sveriges territoriella integritet genom att övervaka vårt territorium samt upptäcka och avvisa kränkningar samt därutöver, tillsammans med andra myndigheter, i övrigt övervaka vårt territorium och stödja dessa myndigheter i enlighet med gällande författningar. Vidare bör Försvarsmakten även värna svenska suveräna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt, exempelvis vad avser svenska rättigheter över naturtillgångar och vår rätt att utnyttja internationellt vatten och luftrum för transporter av varor och tjänster. Försvarsmakten bör kunna övervaka havsområden och luftrum i närområdet och i områden utanför detta. Regeringen anser att Försvarsmakten därutöver bör kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Försvarsmakten har i många fall resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Det är naturligt att dessa resurser kommer till användning när så behövs. Förutsättningen för detta bistånd är att det kan ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser. Stödet ska normalt kunna inordnas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet och får inte vare sig bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten.

5.3 Krav på operativ förmåga

I Försvarsberedningens rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) har krav på operativ förmåga för Försvarsmakten endast till viss del föreslagits. Utgående från dagens krav på operativ förmåga gavs Försvarsmakten, den 6 november 2008, i uppgift i regeringens

I denna proposition föreslår regeringen en något ändrad struktur på kraven på operativ förmåga i förhållande till planeringsanvisningarna. Regeringen bedömer dock att Försvarsmaktens redovisning av förslag till insatsorganisation i allt väsentligt uppfyller regeringens förslag.

Försvarsmakten har föreslagit en prioritetsordning för vidmakthållande och utveckling av Försvarsmakten. I förslaget prioriteras grundläggande behov för territoriell integritet, regional säkerhet och internationella insatser samt vidmakthållande av insatsorganisationen och grundläggande förmåga till väpnad strid. Därefter prioriteras utveckling av befintlig och ny förmåga. Regeringen betonar dock vikten av att relevant förmåga i olika avseenden finns över tiden. Regeringen avser löpande följa upp utvecklingen av insatsorganisationen utgående från de i propositionen formulerade kraven på operativ förmåga i olika avseenden. Vid behov avser regeringen att återkomma till riksdagen.

Regeringens förslag: De krav på Försvarsmaktens operativa förmåga som riksdagen tidigare beslutat ska upphöra att gälla vid utgången av 2009. Försvarsmakten ska fr.o.m. 2010 ha en operativ förmåga som möjliggör att Försvarsmakten kan genomföra omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Denna operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

Skälen för regeringens förslag: I denna proposition beskriver regeringen förändrade krav på användbarhet här och nu. För att möta dessa krävs ett försvar som är operativt tillgängligt och flexibelt. Detta medför att regeringens krav på operativ förmåga förändras, vilket bl.a. innebär ett försvar som är användbart utan behov av återtagning. Därför anser regeringen att de krav på operativ förmåga som riksdagen tidigare beslutat (prop. 2004/05:5 bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143) måste förändras.

Försvarsmaktens förmåga ska svara mot operativa behov såväl i Sverige, i närområdet som utanför närområdet utan föregående krav på återtagning eller komplettering. Detta innebär att tidigare beskrivning av operativ förmåga i skilda tidsperspektiv inte längre är aktuell. Användbarheten, genom ökad tillgänglighet och flexibilitet, ska öka genom förändrade krav på Försvarsmaktens operativa förmåga samt de förändrade förutsättningarna för personal- och materieförsörjning, liksom kraven på strategisk och operativ rörlighet.

Försvarsmakten ska därför från och med 2010 ha en operativ förmåga som möjliggör omvärldsbevakning, insatser och utveckling av insatsorganisationen. Som framgår av avsnitt 5.1 ska målet för det militära försvaret kunna uppnås enskilt och tillsammans med andra. För att målet ska kunna uppnås måste en sådan förmåga finnas.

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens operativa förmåga bör möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

Inledning

Försvarsmakten bör, med delar av insatsorganisationen, kunna påbörja genomförandet av en insats omedelbart efter beslut. I händelse av allvarliga incidenter och hot mot Sveriges säkerhet eller nationella intressen kan regeringen fatta beslut om höjd beredskap.

Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakning och underrättelseinhämtning är avgörande för att kunna upptäcka hot mot Sverige, följa den militära utvecklingen i närområdet och analysera förhållanden av betydelse för Sveriges medverkan i insatser. Det kan avse underrättelser om aktörers avsikter, ambition och vilja samt militära kapacitet. Försvarsmakten behöver tidigt kunna se och analysera förändringar i hotbilder mot Sverige och andra länder, men även kunna tränga igenom de ofta motstridiga uppgifter som i en tid av informationskrigföring och desinformation ofta förekommer före och under konflikter i syfte att t.ex. påverka beslutsfattare eller destabilisera en situation. Sådan omvärldsbevakning och underrättelseinhämtning bör kunna ske enskilt eller i samverkan med andra länder, myndigheter och organisationer.

Försvarsmakten bör kunna övervaka vårt territorium, upptäcka och avvisa kränkningar samt hantera incidenter. Vidare bör Försvarsmakten, tillsammans med andra myndigheter i fredstid, säkerställa de suveräna rättigheter Sverige, enligt internationell rätt, åtnjuter i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln. Regeringen bedömer att Försvarsmakten därutöver bör kunna användas för att värna nationella intressen även på andra områden utanför svenskt territorium, samt kunna genomföra marin- och flyginsatser tillsammans med andra stater för t.ex. patrullering och övervakning av havsområden och luftrum utanför vårt närområde.

Försvarsmakten bör därför ha förmåga att:

- upptäcka hot mot Sverige,
- analysera förhållanden av betydelse för Sveriges medverkan i insatser,
- skapa underlag för beslut om beredskapshöjningar och insatser samt
- skapa underlag för beslut om förändring av operativ förmåga.

Försvarsmakten bör vidare ha förmåga att enskilt eller i samverkan med andra länder och myndigheter:

- kontinuerligt följa den militära omvärldsutvecklingen,
- analysera aktörers verksamhet, förmåga och avsikter gentemot Sverige och insatser som Sverige deltar i samt
- genomföra militärteknisk omvärldsbevakning med särskild inriktning på vårt närområde.

Insatser - kränkningar, incidenter och terrorism

Försvarsmakten bör tillsammans med andra myndigheter kunna hävda Sveriges territoriella integritet. Ofta är emellertid kränkningar och

incidenter en del i ett skeende som inte bara berör Sverige. Genom att samarbeta med andra stater ökar möjligheterna att hantera incidenter och dämpa ett konfliktförlopp. Det är därför av vikt att Försvarsmakten också kan agera tillsammans med andra länder i närområdet.

Försvarsmakten bör tillsammans med andra myndigheter utveckla sin förmåga att hantera IT-attacker och att skydda sina system mot sådana attacker. Terroristattacker, kriser och katastrofer i samhället är i första hand ett ansvar för andra myndigheter men Försvarsmakten bör vid behov och efter förfrågan kunna lämna stöd med befintliga resurser.

De hot som Försvarsmakten bör kunna upptäcka och hantera inbegriper även kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser (CBRN), vilket bör ske i samverkan med andra myndigheter och länder. Spridning och användning av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära vapen är ett av de allvarligaste säkerhetshoten.

Tillgänglighet, utan krav på komplettering av personal eller materiel, för insatsorganisationens förband är en förutsättning för den förmåga som bör finnas.

För att kunna vara aktiv i kris- och konflikthantering är det av vikt att Sverige har en försvarsmakt som är insatsberedd och användbar hemma och borta för att kunna hantera olika typer av situationer i både kortvariga och långvariga insatser samt planerad snabbinsatsberedskap och snabbinsatser. Huvuddelen av våra insatser internationellt bör präglas av långsiktighet. Dessa kommer under överskådlig tid att genomföras tillsammans med andra länder. Detta ställer höga krav på interoperabilitet för att effektivt kunna agera i multinationella insatser som innehåller många varierande uppgifter och som inkluderar samarbete med civila aktörer.

Regeringen bedömer att insatser i närområdet, för att hantera kriser och incidenter, främst kommer att ha sjö- och luftoperativ tyngdpunkt. Sådana insatser bedöms involvera kvalificerade aktörer, men under överskådlig tid inte inbegripa enskilt militärt väpnat angrepp direkt riktat mot Sverige. Insatser utanför närområdet förutses under överskådlig tid huvudsakligen ske på markarenan, och ha en markoperativ tyngdpunkt.

Majoriteten av militära insatser genomförs inom ramen för gemensamma operationer där en nära samverkan och koordinering mellan armé-, marin- och flygstriidskrafter är nödvändig.

Försvarsmakten bör främja ökad samordning avseende luft- och sjöövervakning och kunna delta i sjöräddning och miljöräddningstjänst i Östersjöregionen samt Skagerrak och Kattegatt. Det fördjupade regionala samarbetet bedöms i första hand leda till effektivitetsökning. När förutsättningar finns bör detta regionala samarbete också inkorporeras i det vidare europeiska samarbetet för utbyte av sjölägesinformation. Syftet bör vara att med utgångspunkt från gemensam sjörelaterad information underlätta ett samordnat agerande över lands- och myndighetsgränser.

På nationell nivå föreslog Försvarsberedningen (Ds 2008:48) en ökad integrering mellan de sjöverkande myndigheterna inklusive Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Polisen och Försvarsmakten. Regeringen delar denna ambition. Regeringen bedömer att det finns effektivitets- och rationaliseringsvinster genom en ökad praktisk

Försvarsmakten bör bidra till en ökad samordning avseende luft- och sjöövervakning och kunna stödja behöriga civila myndigheter i sjöräddning och miljöräddningstjänst i Östersjöregionen samt Skagerrak och Kattegatt. En fördjupning av det befintliga regionala samarbetet runt t.ex. Östersjön bedöms leda till effektivitetsökning. När förutsättningar finns bör även sjölägesinformation från Försvarsmakten också kunna användas i det europeiska samarbetet för utbyte av sjölägesinformation som är under utveckling inom ramen för Sjösäkerhetsbyråns arbete (EMSA). Syftet bör vara att med utgångspunkt från gemensam sjölägesinformation underlätta ett samordnat agerande över lands- och myndighetsgränser.

När det gäller utbyte av sjörelaterad information är det av avgörande betydelse att rättsliga hinder som motverkar rationella former för överföring av information mellan de berörda behöriga myndigheterna undanröjs. Samtidigt är det väsentligt att sekretesskyddet bibehålls för sådana uppgifter som är skyddsvärda. Regeringen har tidigare tillsatt en särskild utredare som utrett dessa frågor (Kustbevakningens personuppgiftsbehandling, Integritet – Effektivitet, SOU 2006:18 – jfr även Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (Ds 2007:43, s. 381 ff.). Vidare har regeringen i en proposition nyligen beslutat vissa ändringar som medför att Kustbevakningen kan förmedla sjöinformation med bibehållen sekretess (prop. 2008/09:152 Några frågor om sekretess och tillgång till register, den 5 mars 2009). Försvarsmakten, Kustbevakningen och Sjöfartsverket bör samtidigt tillsammans identifiera konkreta och realiserbara förslag som leder till rationaliseringsvinster bland de sjöverkande myndigheterna. Målet är att öka den totala samhällsnyttan och skapa förutsättningar för ett mer effektivt nyttjande av de sjöverkande svenska myndigheternas resurser och att öka deras maritima operativa effekt.

Försvarsmakten bör därför ha förmåga att:

- upptäcka och hantera kränkningar av Sveriges territorium,
- hantera incidenter i Sverige och i närområdet,
- följa flyg- och fartygsrörelser i syfte att upptäcka säkerhetshot eller överträdelser mot nationell eller internationell rätt,
- genomföra underrättelse- och säkerhetsoperationer,
- tidigt upptäcka CBRN-händelser i Sverige och i närområdet,
- förebygga och minska verkningar vid incidenter innefattande CBRN-hot,
- skydda egen verksamhet och anläggningar inkluderande skydd av Försvarsmaktens system mot IT-attacker samt
- med tillgängliga resurser stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser inklusive bidra med stöd till polisen i samband med bekämpning av terrorism.

Ovanstående uppräknade krav på förmåga bör kunna öka i omfattning genom samverkan med andra myndigheter och länder.

Insatser utanför närområdet bedöms karaktäriseras av svårförutsedda konfliktorsaker och snabba förändringar av konfliktnivåer. Sådana konflikters förlopp kan variera över en skala som rymmer element av mellanstatliga konflikter och inbördeskonflikter till internationell brottslighet och internationell terrorism. För att klara de utmaningar som kan uppstå i en insats krävs, enligt regeringen, att förbanden kan agera på hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Insatserna bör utgå från en sammanhållen civil-militär strategi. För att kunna leva upp till dessa mål krävs att den i förbanden ingående personalen behärskar mer än militära kompetenser förutom att insatserna utgår från en sammanhållen civil-militär strategi. Samverkan med andra civila och militära aktörer i en insats är avgörande för att nå en varaktig framgång. En sammanhållen strategi bör därför inrymma medel för att uppnå en lösning på konflikten och ett avslut för den militära insatsen. Den ska baseras på en sammankoppling av militära insatser, avvärjning, demobilisering och återintegrering av beväpnade styrkor (DDR-insatser), stärkande av mottagarlandets rätts- och säkerhetssektor, diplomatisk närvaro och utvecklingsinsatser. Åtgärder för att reformera ett lands säkerhetssektor (SSR-insatser) och bistå i kapacitetsuppbyggnad är ofta en förutsättning för utveckling i postkonfliktländer. För att kunna åstadkomma demokratisk samhällsstyrning av säkerhetssektorn krävs samlade insatser av både utvecklingsaktörer och aktörer vars främsta uppgift är fredsfrämjande insatser.

Försvarsberedningen har föreslagit att Försvarsmakten på sikt och efter genomförda reformer ska öka insatsförmågan. Detta ska ske bl.a. genom att över tid kunna hålla upp till 2000 personer ur markstridskrafterna insatta nationellt och internationellt. Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens uppfattning. Regeringen anser dock att det, ur ett försvarspolitiskt perspektiv, är mer relevant att på sikt kunna hålla upp till ca 2000 personer ur insatsförbanden, ur olika stridskrafter, insatta nationellt och internationellt. Alla insatsorganisationens förband bör ha tillgänglighet som ger regering och riksdag stor handlingsfrihet vid val av förmåga i olika avseenden inför beslut om en insats. Behoven av insatser kommer naturligt att variera över tiden. Med hänsyn till personalen krävs balans mellan den tid som individen är insatt respektive står i beredskap. Internationella erfarenheter är tydliga i detta avseende.

Försvarsmaktens förslag till inriktning innebär att förmågan till kontinuerliga insatser vid utgången av 2014 uppgår till cirka 1700 personer. Till detta ska läggas en förmåga att hålla cirka 300 personer i beredskap för evakuerings- och förstärkningsinsatser. Dessutom har Försvarsmakten planerat för att hålla ett snabbinsatsförband i hög beredskap vart tredje år. Förmågan att hålla 2000 personer kontinuerligt insatta uppnås först 2019.

Regeringens ambition att öka förmågan till att genomföra insatser internationellt ligger fast. Regeringen anser dock att det antal insatta personer som förmågan ska omfatta kan tillåtas att bli lägre om mindre personalintensiva förband, främst inom marin- och flygstridskrafterna efterfrågas och används. Det bör enligt regeringens uppfattning vara den samlade effekten av våra bidrag som bör vara utgångspunkten för

För att vidmakthålla förmågan att kraftsamla vid en allvarlig konflikt som hotar Sveriges säkerhet bör Försvarsmakten ha förmåga att leda förband på brigadnivå. Förmågan att leda och förstå denna typ av förband är därtill av grundläggande värde för svenska förbands möjlighet att kunna verka och vara effektiva i multinationella insatser.

Genom att delta med större bidrag till krishantering internationellt bedömer regeringen att möjligheterna att påverka utvecklingen i ett insatsområde ökar, liksom det svenska inflytandet i insatsernas ledning. Vidare ger större insatser ett mer rationellt utnyttjande av resurser eftersom proportionerna mellan verkansdelar och stöddelar blir mer gynnsamma. Därför anser regeringen att Försvarsmakten över tiden ska kunna genomföra upp till fyra förbandsinsatser. En av insatserna ska kunna vara av bataljonsstridsgruppstorlek. Samtidigt finns det situationer där mindre svenska förbandsbidrag är den lämpligaste formen av svensk insats, exempelvis när insatsen som helhet är liten eller när ett svenskt bidrag är en del av ett multinationellt sammansatt förband. Möjligheten att kunna genomföra såväl större som mindre insatser är därför viktig för att bibehålla svensk handlingsfrihet.

Försvarsmakten bör därför ha förmåga att:

- påbörja insats omedelbart efter beslut,
- verka självständigt och tillsammans med andra civila och militära aktörer för att förebygga och hantera konflikter och krig nationellt, i närområdet och utanför närområdet,
- genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer,
- möta såväl kvalificerade som okvalificerade aktörer, samt i en och samma insats hantera strid, stabiliseringsuppgifter och bidra med stöd till humanitära insatser,
- genomföra kortvariga insatser samt uthålligt delta i långvariga insatser,
- hantera såväl reguljära som irreguljära motståndare och verka nationellt och internationellt,
- uppträda stridskraftsgemensamt i samtliga typer av insatser,
- över tiden hålla ca 2000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt,
- kontinuerligt delta i upp till fyra förbandsinsatser varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgruppsstorlek,
- över tiden genomföra snabba räddnings-, evakuerings- och förstärkningsoperationer med markförband upp till kompanistorlek och stödjande resurser ur andra stridskrafter,
- periodvis ansvara för ledningen av en större multinationell insats (brigadnivå),
- periodvis upprätthålla en planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramnationsansvaret i EU:s stridsgruppskoncept,
- efter begränsad förberedelse tid kraftsamla insatsorganisationen för att enskilt och i samverkan med andra kunna möta ett allvarligt militärt hot,
- ta emot militärt stöd från andra länder eller organisationer för att försvara landet mot väpnat angrepp,

- ge militärt stöd till andra och
- förändra beredskapen på insatsorganisationens förband för att kunna hantera förändrade behov, såsom ökad hotnivå och ökat behov av snabbinsatsberedskap.

Utveckling

För att kunna möta framtida hot och kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling måste relevant militär förmåga finnas idag och kontinuerligt uppdateras. Detta sker huvudsakligen genom att förbanden används och deltar i krävande övningar och i insatser. För att vara användbar och tillgänglig över tiden bör Försvarsmakten också ha förmåga att utveckla såväl befintliga som nya kompetenser och kunna hantera förändrade krav på insatsorganisationens operativa förmåga. Detta som en konsekvens av den framtida utvecklingen av de globala utmaningarna och riskerna, inklusive hotutvecklingen i närområdet. Denna inriktning bör beaktas för studier, försök och forskning.

En insatsorganisation med tillgängliga och användbara stående förband, kontraktsförband och hemvärn med nationella skyddsstyrkor samt ett personalregister utgör, efter beslut av regering och riksdag, en god grund för utökning av insatsorganisationen med värnpliktsförband om detta skulle krävas vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i närområdet. För att säkerställa möjligheten till en sådan utökning kan det vara nödvändigt att behålla viss strategisk infrastruktur. Därutöver organiseras en förbandsreserv bestående av fyra mekaniserade bataljoner utanför insatsorganisationen som, upp till tre år efter särskilt beslut, bör kunna tillföras insatsorganisationen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige.

En kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer krävs för att kunna hantera oväntade framtida utvecklingar i en oviss och föränderlig värld. Förmåga att möta mer kvalificerade motståndare är en förutsättning för långsiktig handlingsfrihet. Förmåga till väpnad strid mot en kvalificerad motståndare bör upprätthållas. Ett militärt försvar som används för att hantera dagens utmaningar och hot får därigenom operativa erfarenheter nödvändiga för att också i framtiden kunna hantera allvarligare incidenter, kriser och konflikter i närområdet och kunna försvara det egna territoriet i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

Försvarsmakten bör därför genom att bedriva studier och försök samt genom forskningsuppdrag till andra myndigheter, organisationer och institut kunna utveckla befintliga och nya förband, nya kompetenser och förändrad operativ förmåga och funktioner bl.a. för att kunna möta förändrade krav eller en förändrad säkerhetspolitisk situation.

6.1 Insatsorganisationens utformning

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) begränsade regeringen sitt förslag till insatsorganisationens utformning till att enbart gälla 2009 med anledning av att den försvarspolitiska inriktningspropositionen skulle behandla Försvarsmaktens utveckling för åren därefter. Mot denna bakgrund lämnar regeringen nedan förslag till insatsorganisationens utveckling fram till 2014.

Regeringen vill understryka att den föreslagna utvecklingen mot ett mer tillgängligt försvar bara kan ske i den takt som ekonomin medger. Resurser kommer att behöva frigöras genom förändringar och rationaliseringar i fråga om personal, materiel- och logistikförsörjning samt övrig stödverksamhet. I takt med att resurser frigörs ska det nya mer användbara försvaret skapas, där kostnads- och ambitionshöjningar i operativ verksamhet balanseras mot rationaliseringar och ambitionssänkningar. Den inriktning som regeringen anger kan därför komma att justeras i termer av såväl omställningstakt som förmågekrav, materiel, organisation och verksamhet. Regeringen avser att, vid behov, återkomma till riksdagen med justeringar i dessa avseenden i samband med de årliga budgetpropositionerna eller i annan proposition.

Regeringens förslag: Inriktningen ska vara att insatsorganisationen 2014 i huvudsak ska bestå av följande stående förband och kontraktsförband samt hemvärn med nationella skyddsstyrkor:

Strategisk och operativ ledning	
Högkvarter med stabsförband	1
Rörlig operativ ledning	1
Insatsledning Stockholm	1
Taktisk sambandsbataljon	1
Telekrigsbataljon	1
Ledningsplatsbataljon	1
Gemensam lägescentral	1
IT-försvarsförband med CERT	1
PSYOPS-pluton	1
Nationell underrättelseenhet (NUE)	1
Specialförband	1

Logistikförband	
Transportledning	1
Transportledningspluton	3
Operativ ledningsteknisk bataljon	1
Teknisk bataljon	1
Logistikbataljon	2
Sjukhuskompani	3
Sjukvårdsförstärkningskompani	3
Nationellt logistikstöd	1

Arméstridskrafter	
Brigadstab	2
Manöverbataljon med bataljonsstridsgruppleddning	7
Artilleribataljon	2
Luftvärnsbataljon	2
Jägarbataljon	1
Underrättelsebataljon	1
Ingenjörbataljon	2
Säkerhetsbataljon	1
Stridsvagnskompani	3
Militärpolis kompani	2
CBRN-kompani	1
Tungtransportkompani	1
Hemvärnsbataljon	40

Marinstridskrafter	
Sjöstridsflottiljledning	2
Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2
Underhållsdivision	2
Röjdykardivision	1
Ubåtsflottilj med ledning	1
Ubåtsräddningsfartyg	1
Signalspaningsfartyg	1
Manöverbataljon med bataljonsstridsgruppleddning	1
Bevakningsbåtkompani	1
Marin basbataljon	1

Flygstridskrafter	
Stridsflygdivision, JAS 39	4
Helikopterbataljon	1
Ledningsflyggrupp, ASC 890	1
Basbataljon	2
Transportflygdivision, Tp 84	1
Central transportflygdivision	1
Signalspaningsdivision, S 102B	1

Skälen för regeringens förslag: Försvarmakten har den 30 januari 2009 i svaret på de av regeringen givna planeringsanvisningarna redovisat hur insatsorganisationen kan utvecklas fram till 2014. De av regeringen föreslagna kraven på operativ förmåga understryker behovet av att fullfölja utvecklingen mot ett tillgängligt och flexibelt försvar som är användbart här och nu. Det ställer förändrade krav på dagens förbandsstruktur med en tydligare fokusering på den operativa effekten.

Regeringens bedömning: Samtliga förband, utom hemvärdet med de nationella skyddsstyrkorna, bör kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Personalen i de nationella skyddsstyrkorna bör ha tjänstgöringsskyldighet vid insatser nationellt i fred såväl som i kris och krig. Insatsorganisationen kompletteras med en personalreserv, med militär personal som tidigare tjänstgjort i Försvarmakten. Ur denna personalreserv krigsplaceras personal för en förbandsreserv.

Armétridskrafternas operativa förband bör normalt organiseras i behovssammansatta bataljonsstridsgrupper. Endast en mindre del av soldaterna i armétridskrafterna bör tjänstgöra kontinuerligt. Marin- och flygstridskrafterna organiseras i huvudsak i stående förband.

Följande beredskapskrav bör gälla för insatsorganisationens förband:

- vid beslut om höjd beredskap bör huvuddelen av insatsorganisationen vara tillgänglig inom några dagar. Tillgängligheten bör dock inte för något förband överstiga en vecka,
- normalt bör delar av insatsorganisationen vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m.,
- övriga delar av insatsorganisationen bör normalt ha en beredskap som varierar i ett och samma förband över tiden beroende på insatsfrekvens och behov av återhämtning m.m. Generellt bör dock stående förband ha en högre insatsberedskap än kontraktsförband,
- huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen bör normalt vara tillgängliga inom tre månader och
- inget förband bör normalt ha en beredskap överstigande sex månader.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Försvarsberedningen har i sin rapport Försvaret i användning (Ds 2008:48) lämnat förslag till utveckling av ett mer användbart försvar med ökad operativ effekt. Den parlamentariska kommittén som övervägt åtgärder för en förändrad totalförsvarspunkt inkom med sitt delbetänkande Totalförsvarspunkten i framtiden (SOU 2008:98) den 29 oktober 2008. Den 13 november 2008 presenterades utredningen Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101). Försvarmakten har den 30 januari 2009 i svaret på de av regeringen givna planeringsanvisningarna redovisat hur insatsorganisationen kan utvecklas fram till 2014. Regeringen har tillsatt en särskild utredare inom Regeringskansliet med uppdrag att ta fram beslutsunderlag avseende hur stödet till Försvarmaktens kärnverksamhet bör organiseras. Utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarmakten, nedan kallad Stödutredningen. Inom ramen för det arbetet utreds möjliga effektiviseringar och rationaliseringar särskilt inom materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen avser att återkomma med mer detaljerade förslag inom dessa områden.

Omställningen bör genomföras i den takt som anslagstilldelning och frigörande av resurser medger. Insatsorganisationen bör vara intagen 2014, men samtliga förband bedöms inte vara fullt operativa 2014, främst beroende på bristande personaluppfyllnad. Inom ramen för den föreslagna inriktningen avser regeringen att återkomma till riksdagen med eventuella justeringar av insatsorganisationen. Detta sker i budgetpropositioner och, om nödvändigt, i särskild proposition.

Försvarsmaktens förmåga att genomföra väpnad strid utgör grunden för att upprätthålla och utveckla det militära försvaret. För att motsvara de behov som följer av de föreslagna kraven på operativ förmåga bör samtliga förband, utom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, kunna användas i insatser såväl nationellt som internationellt. Detta leder till att förändringar av Försvarsmaktens personal-, materiel- och logistikförsörjning är nödvändiga liksom förändringar i insatsorganisationens utformning och skapandet av ett nytt beredskapssystem. En väl fungerande personal- och materielförsörjning samt kvalificerad utbildning och övning är en förutsättning för att skapa ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar. För att uppnå kostnadseffektivitet bör rationella lösningar sökas också inom ramen för ett utökat nordiskt och internationellt samarbete.

Dagens insatsförmåga skapas i en blandform mellan värnpliktsutbildning och kontraktsanställning. Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att denna blandform inte är resurseffektiv. Regeringen bedömer vidare att personal-, materiel- och logistikförsörjningen inte fullt ut anpassats i takt med att de operativa kraven förändrats. Exempelvis bygger dagens insatsorganisation på att beslut fattas om mobilisering av värnpliktiga och på att det finns tid för komplettering av brister i materiel och utbildning. För delar av insatsorganisationen förutsätts att tillgänglig tid är flera år. Ett begränsat antal förband i insatsorganisationen har krav på beredskap understigande ett år medan huvuddelen av insatsorganisationens förband saknar specificerade tidskrav på beredskap. Dessutom är dagens insatsorganisation, bemannad med värnpliktig personal, i praktiken endast användbar för uppgifter nationellt. Hemvärnets användbarhet och tillgänglighet i fred bygger på frivilligt deltagande vid varje enskild insats vilket begränsar möjligheten att effektivt använda denna resurs i militär och civil krishantering.

Ökad användbarhet

Regeringens inriktning och ambition att öka användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten förutsätter att alla förband i insatsorganisationen bemannas med frivillig personal. Detta medger att insatsförbanden är tillgängliga för insatser i Sverige samt i och utanför vårt närområde. Mot bakgrund av detta anser regeringen att den nuvarande uppdelningen av insatsförband med och utan beredskapskrav, inklusive förband anmälda till internationella styrkeregister, en separat utlandsstyrka och hemvärn bör utgå. Regeringen föreslår istället, liksom Försvarsberedningen, att den framtida insatsorganisationen bör bestå av

stående förband och kontraktsförband samt ett hemvärn där delar utvecklas till kvalificerade nationella skyddsstyrkor. Ingen pliktpersonal bör finnas kvar i insatsorganisationen. Lagen (1994:1809) om totalförsvarspunkt bibehålls men tjänstgöringsskyldigheten tillämpas endast när det krävs för försvarsberedskapen. En insatsorganisation bemannad med frivillig personal möjliggör, i större omfattning än idag, att förbanden kan samövas till fungerande enheter med hög färdighet. Detta främjar en god förbandsanda inom de enskilda förbanden och höjer avsevärt förbandens operativa effekt.

För de mest krävande uppgifterna skapas de stående förbanden. Dessa bemannas i huvudsak med kontinuerligt tjänstgörande personal. De stående förbanden kan normalt användas till beredskap och snabbinsatser samt rotationsinsatser i och utanför närområdet.

Marin- och flygstridskrafterna bör i huvudsak utgöras av stående förband. En mindre andel av soldaterna i arméstridskrafterna, inklusive lednings- och logistikförbanden, bör utgöras av kontinuerligt tjänstgörande soldater och bör inte överstiga ca 25 procent. Andelen bör dock vara tillräckligt stor för att kunna uppfylla de krav som ställs på kompetens, samövning och tillgång till förband i hög insatsberedskap. Regeringen avser att följa upp hur dessa krav uppfylls och att fördelningen mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal i arméstridskrafterna är ändamålsenlig. Regeringen vill poängtera vikten av att en övervägande del av soldaterna i arméstridskrafterna är tidvis tjänstgörande och avser att återkomma till riksdagen med en redovisning rörande denna fråga 2012.

De stående förbanden är kostsamma. För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym och handlingsfrihet, måste det finnas förband med en något lägre tillgänglighet i form av kontraktsförband. Kontraktsförbanden bemannas i huvudsak av soldater som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarmakten och har tjänstgöringsskyldighet för utbildning, övning och insatser. Kontraktsförbanden bör vara personellt och materiellt uppfyllda och samövade så att de uppfyller kraven på operativ förmåga och beredskap. De aktiveras regelbundet och genomför förbandsövningar i form av repetitionsövningar för att vidmakthålla sin förmåga. Kontraktsförbanden används i första hand till att upprätthålla beredskap och till rotationsinsatser, men de kan också användas vid etablerandet av en ny insats. De kan då åsättas snabbinsatsberedskap genom att aktiveras för detta ändamål.

Hemvärdnet

Hemvärdnet bör utvecklas genom att vissa hemvärnsförband ges en hög generell tillgänglighet och utvecklas till nationella skyddsstyrkor. Personalen i de nationella skyddsstyrkorna bör därför ha tjänstgöringsskyldighet även i fred. Detta stärker hemvärdnets förmåga att vara ett instrument i nationell krishantering liksom dess förmåga att stödja det övriga samhället. Försvarmakten redovisar att idag uppfyller endast 13 200 av hemvärdnets 28 300 individer sina kontrakt avseende tjänstgöringstid. Samtidigt är dagens personalvolym i hemvärdnet starkt relaterad till de förhållandevis stora värnpliktsvolymerna som utbildats

under lång tid. Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att hemvärnet bör bestå av ca 22 000 personer. Regeringen menar att denna reduktion uppvägs av att huvuddelen av hemvärnet utvecklas mot mer kvalificerade nationella skyddsstyrkor med högre tillgänglighet och användbarhet än dagens hemvärn. Antalet hemvärnsbataljoner kan därför reduceras från dagens 60 till 40. All hemvärnspersonal bör i framtiden uppfylla kontraktens krav på tjänstgöring. Den nya inriktningen innebär en avsevärd ambitionshöjning för hela hemvärnet, såväl avseende utbildning och utrustning som användbarhet. Skillnaden mellan de nationella skyddsstyrkorna och övriga förband i hemvärnet kommer vara att skyddsstyrkorna ska kunna lösa mer kvalificerade uppgifter. De nationella skyddsstyrkorna kan därmed jämföras med dagens insatsförband i hemvärnet. Övriga hemvärnsförband ska i huvudsak kunna användas på samma sätt som huvuddelen av dagens hemvärnsförband. Regeringen ser det som angeläget att målsättningen för hemvärnet uppnås.

Under ett antal år efter avslutad anställning bör all militär personal som inte engagerat sig i hemvärnet ingå i en personalreserv. Hemvärnet och personalreserven utgör en personalpool ur vilken enskilda individer kan rekryteras för att vid behov komplettera de stående förbanden och kontraktsförbanden. Pliktutredningen kommer i sitt slutbetänkande att behandla frågan om integritet och personregister.

Insatsorganisationens beredskap

Insatsorganisationens förband måste vara snabbt gripbara vid krig eller krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Därför bör efter beslut om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap huvuddelen av insatsorganisationens förband vara tillgänglig inom några dagar. Inget förband bör vid ett sådant beslut ha en beredskapstid som överstiger en vecka.

Dagens beredskapssystem bör förändras så att beredskapen i ett och samma förband varierar över tiden beroende på insatsfrekvens, behov av återhämtning m.m. Den bör vara nära kopplad till förutsägbarhet för individen och undvikande av överutnyttjande av personalen i t.ex. insatser internationellt. Delar av insatsorganisationens förband bör därför normalt vara omedelbart tillgänglig för insatser, incidentberedskap m.m. Övriga delar av insatsorganisationen bör vara tillgänglig efter kortare tid av förberedelser. Generellt bör dock stående förband ha en högre insatsberedskap än kontraktsförband. Huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen bör ha en beredskap som medger tillgänglighet inom tre månader och inget förband bör ha en beredskap överstigande sex månader. Övergången till det nya beredskapssystemet bör ske i takt med att den nya insatsorganisationen med stående förband och kontraktsförband samt hemvärn med nationella skyddsstyrkor organiseras. Under en övergångsperiod kommer förband bemannade med värplikliga att svara för delar av den samlade beredskapen. Regeringen avser återkomma med förslag till hur beredskapen under denna övergångsperiod utformas.

En insatsorganisation bestående av förband med fler tillgängliga kontinuerligt respektive tidvis tjänstgörande personer samt ett hemvärn

med kvalificerade nationella skyddsstyrkor medger också en ökad förmåga att stödja andra myndigheter och samhället i övrigt vid kriser. Krisfallsplanering, särskilt rörande strategiskt viktiga områden och skyddsobjekt, bör genomföras.

Regeringen anser att uppsättandet av användbara och tillgängliga stående förband och kontraktsförband samt ett tillgängligt hemvärn under perioden 2010-2014 ska prioriteras före t.ex. materiell förnyelse som inte är nödvändig för att upprätthålla förbandens grundläggande förmåga. Arméstridskrafternas operativa förband bör i huvudsak kunna organiseras i behovsammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper. Bataljonsstridsgrupperna sätts samman kring manöverbataljoner med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband. Det är prioriterat att ett system skapas där förutsättningarna medger att dessa enheter enkelt kan kombineras med varandra till flexibelt sammansatta stridsgrupper. Detta bör ske genom utveckling av förmågan att snabbt sätta samman förband samt genom ofta återkommande övningsverksamhet som bör omfatta dels olika nivåer dels bataljonsstridsgrupper. Kvalificerad utbildning och samövning är förutsättningar för att genomförandet av insatser ska vara effektivt. Regeringen anser att detta är av vikt för en användbar, tillgänglig och flexibel insatsorganisation. Bataljonsstridsgrupperna består vardera av en manöverbataljon med relevanta funktionsförband.

6.2 Utvecklingen av insatsorganisationen

Inledning

Regeringen beskriver i detta avsnitt inriktningen för det militära försvarets fortsatta utveckling till 2014. Vilken materiel som bör tillföras förbanden redovisar regeringen nedan i sin bedömning. Regeringen avser återkomma till riksdagen när det är aktuellt att besluta om utveckling och anskaffning av sådan materiel som kräver riksdagens ställningstagande.

Regeringen har i kapitel 4 Säkerhetspolitisk inriktning och kapitel 5 Försvarspolitisk inriktning redogjort för sin syn på framtida insatser och hotmiljöer. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om framtida konflikters karaktär. Denna ligger till grund för kraven på den föreslagna insatsorganisationen.

Insatsverksamheten i fokus

Försvarsmakten måste genomsyras av ett förhållningssätt där insatser, nationellt och internationellt, ses som normalverksamhet. Den militära personalen ska se sin roll i insatsorganisationen som sin huvuduppgift. Avgörande för moderna insatsförmågor är kvalificerad personal med ändamålsenlig utrustning. Välövade förband, och ett professionellt ledarskap, är ett krav för att kunna hantera de ofta snabbt skiftande kraven i dagens och framtidens insatsmiljöer.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet medför att det inte bör finnas

förband i insatsorganisationen som kräver återtagning och komplettering under längre tid för att bli användbara. Detsamma gäller förmåga och förband som inte kan användas i den moderna hotmiljön eller som inte har en viktig roll för hävdandet av den svenska suveräniteten. Insatsorganisationen ska bestå av kompletta och användbara insatsförband. Förbandstyper som ska behållas och som idag saknar komponenter för att bli fullt användbara ska prioriteras i det fortsatta utvecklingsarbetet. Den förmåga som inte bedöms kunna förbandssättas ska avvecklas.

Tillgängliga och användbara förband som är uppdelade i stående förband och kontraktsförband samt hemvärdet med nationella skyddsstyrkor möjliggör såväl högre tillgänglighet som bättre kvalitet på förbanden samt ett effektivare nyttjande av tillgängliga resurser. Den ökade tillgängligheten leder sammantaget till en ökad operativ effekt inom insatsorganisationens förband. Genomförandet av insatser utanför närområdet ställer i de flesta avseenden liknande krav på insatsorganisationens användbarhet som de vi kan se i kris- och konflikthanteringsinsatser i Sverige och i vårt närområde. Att skapa unik förmåga för olika geografiska insatsområden är kostsamt och ska i möjligaste mån undvikas. Insatsorganisationen ska därför utformas med förmåga att lösa de operativa behov som kan identifieras i Sverige samt i och utanför närområdet.

Insatser kommer under överskådlig tid oftast att genomföras tillsammans med andra länder. Det ställer krav på att insatsorganisationen har förmåga till ledning och samordning i gemensamma multinationella operationer.

Förmåga att genomföra och delta i gemensamma operationer med stridskrafter som verkar på marken, till havs och i luften stärker insatsförbandens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. Regeringen anser att Försvarsmakten i första hand bör utveckla denna förmåga tillsammans med andra inom ramen för det nordiska samarbetet, vårt EU-samarbete och vårt samarbete med Nato.

Förmågan att verka i större multinationella förband är viktig för att kunna delta i insatser internationellt och för att kunna verka nationellt och i närområdet i händelse av ett försämrat omvärldsläge. Förmågan att uppträda i större multinationella förbandssammansättningar kan utvecklas inom ramen för ett fördjupat nordiskt och internationellt samarbete.

I en och samma insats internationellt kan strid, stabiliseringsuppgifter och humanitärt stöd pågå samtidigt inom ett relativt begränsat geografiskt område. Situationen i en insats kan ändras snabbt vilket kräver flexibilitet och välövade förband med kvalificerad personal. En kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer krävs för att insatsorganisationen sammantaget ska kunna skapa och bevara fred och säkerhet i konfliktområden.

Vissa insatser kommer att genomföras i klimat som är påfrestande för både personal och materiel. Insatsorganisationen ska kunna hantera svenska klimatförhållanden, medan möjligheten att agera i mer extrema klimatförhållanden begränsas till ett fåtal förband.

Att kunna upptäcka och avvisa kränkningar för att hävda den territoriella integriteten ställer främst krav på användbarhet och tillgänglighet hos marin- och flygstridskrafterna. Det finns också ett behov av att kunna genomföra marin- och flyginsatser tillsammans med andra för t.ex. patrullering och övervakning av havsområden och luftrum även utanför närområdet. Det kan dock inte uteslutas att det uppstår situationer i närområdet där det ställs krav på hög tillgänglighet hos arméstridskrafterna.

Enheter och förband ska kunna verka med endast ett begränsat stöd från civila strukturer i operationsområdet avseende logistik och infrastruktur, ibland långt från Sverige. Ett logistikstöd utformat för att gemensamt stödja insatser är centralt för att göra försvaret mer användbart.

Genomförandet av insatser i bebyggda områden ställer särskilda krav. I den moderna insatsmiljön kommer det ofta att vara svårt att skilja kombattanter från civila. Detta understryker behovet av en god lägesbild liksom förmåga till precisionsbekämpning och graderad verkan. Dessa aspekter måste därför ägnas särskild uppmärksamhet.

Strategisk rörlighet är avgörande för att kunna använda insatsförbanden utanför närområdet. Den strategiska rörligheten skapas bl.a. genom tillgång till flyg- och fartygstransporter men ibland också genom järnvägstransporter. Regeringen anser att tillgången till strategiska transportflygplan och fartyg även fortsättningsvis i första hand bör lösas genom internationellt samarbete och ibland med nyttjande av civila resurser. Transporterbarheten måste tillåtas styra utformningen av insatsförbanden utan att för den skull riskera nödvändig förmåga till skydd och verkan i operationsområdet. Förbandens transporterbarhet är också relaterad till kraven på reaktionstider för insatser såväl nationellt som internationellt.

För att kunna verka i en insats, är det avgörande att förbanden har en operativ och taktisk rörlighet. Denna är beroende av tillgång till fordon, båtar, fartyg, helikoptrar och flygplan som kan hantera ett insatsområdes geografiska och terrängmässiga utmaningar, och ge insatsförbanden en skyddsnivå anpassad efter den aktuella hotbilden.

I likhet med Försvarmaktens förslag anser regeringen att delar ur Hemvärnet bör utvecklas till nationella skyddsstyrkor. De bör ges en större tillgänglighet och högre kvalitet för att i första hand lösa nationella bevaknings-, skydds- och vissa försvarsuppgifter. De nationella skyddsstyrkorna är en viktig del av insatsorganisationen som möjliggör att insatsförbanden kan lösa sina uppgifter. De nationella skyddsstyrkorna är också en viktig militär resurs med sin närvaro i strategiska områden och i händelse av ett försämrat omvärldsläge.

Insatsorganisationen, inklusive hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna, bör med stöd av frivilligorganisationer och efter förmåga, kunna stödja andra myndigheter och det övriga samhället vid kriser, katastrofer och andra händelser.

Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att antalet typförband i insatsorganisationen måste begränsas. De typförband som bibehålls ska utvecklas mot mer generella förband bestående av delkomponenter som är mer lika utformade än vad som är fallet idag. Det ger ett minskat behov av särskilda utbildningslinjer och materielsystem, vilket medför en högre rationalitet i utbildningen och i materiel- och logistikhanteringen. I första hand ska begränsningen av antalet typförband uppnås genom att förband med liknande förmåga och användningsområde sammanförs. Den sammantagna operativa effekten i den framtida insatsorganisationen kan öka genom att avveckla eller reducera förband och system och därmed frigöra resurser för att höja användbarheten och tillgängligheten.

Regeringen anser att förband och förmåga som uteslutande kan användas i insatser internationellt ska undvikas. Förmåga som i första hand har en nationell inriktning, och som bedöms efterfrågas först i ett längre perspektiv, bör särskilt granskas utifrån möjligheten att finna lösningar som bygger på internationellt samarbete och som leder till att de kan upprätthållas med begränsade resurser. Denna typ av förmåga ska dock om den bibehålls organiseras i tillgängliga och användbara förband.

6.2.1 Strategisk och operativ ledning

Försvarsberedningen har anfört att om Försvarsmakten ska bli ett mer relevant säkerhetspolitiskt instrument måste Försvarsmakten ledas på ett rationellt och kompetent sätt. Detta förutsätter enligt regeringen en sammanhållen syn på verksamhetsledning och ekonomisk styrning. Försvarsberedningen föreslår att strategiska funktioner såsom strategisk planering och långsiktig inriktning som idag återfinns i högkvarteret ska överföras till Regeringskansliet. Regeringen menar att som alla myndigheter måste även Försvarsmakten ha en förmåga att hantera de frågor som är strategiska ur myndighetens perspektiv. Hur Försvarsmakten väljer att hantera de utifrån myndighetens uppgifter strategiska frågorna är enligt regeringen en myndighetsfråga. Regeringen utvecklar sin uppfattning avseende myndighetsstyrning i kapitel 7 Ekonomisk styrning och ekonomiska ramar.

Enligt regeringen är förmågan till ledning på operativ nivå avgörande för insatsförbandens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet. För att möjliggöra effektiva insatser med de olika stridskrafterna behövs en väl avvägd ledningsförmåga. Regeringen menar att högkvarteret bör utföra både den strategiska och den operativa ledningen. Del av den operativa insatsledningen ska vara rörlig. Denna rörliga operativa ledning ska kunna bilda ett operativt multinationellt styrkehögkvarter (Force Headquarters – FHQ) t.ex. för ledning av en EU-stridsgrupp. Den rörliga operativa ledningen stöds av betjäkningsförband ur ledningsplatsbataljonen. Beroende av behoven i en operation kan dock denna resurs utformas olika. I vissa fall kan den operativa insatsledningen med delar förstärka en brigadstridsgruppleddning eller en taktisk ledning för marinstridskrafter eller flygstridskrafter. Dessa bildar då tillsammans mark-, marin- respektive flygtaktiska styrkehögkvarter.

Regeringen bedömer att tillståndet inom ledningsförbanden är godtagbart utgående från de krav på operativ förmåga och delförmåga som hitintills har varit gällande. Regeringen gör dock bedömningen att ledningsområdet i för stor utsträckning inriktats mot teknikutveckling. Användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten måste öka som en följd av regeringens förslag till förändrade operativa krav. Det innebär att nuvarande teknikutvecklingsfokus ersätts av en planering som innebär förmåga till ledning av verksamheten här och nu. Försvarsmakten ska konsolidera sina ledningssystem utgående från i Försvarsmakten befintlig materiel. Regeringen anser att Försvarsmaktens strategiska och operativa ledning bör utformas så att de möjliggör en effektiv ledning av befintliga förband.

Insatsledning Stockholm, i form av en mindre samverkansfunktion vidmakthålls för bl.a. civil-militär samverkan i Stockholmsområdet.

En modulärt organiserad taktisk sambandsbataljon utvecklas för att med förbandsenheter kunna understödja behovsammansatta stridsgrupper.

En ledningsplatsbataljon utvecklas för att med delar tillhandahålla betjäningsförband till den rörliga operativa ledningen och brigadstridsgruppsledningarna och andra behovsammansatta stridsgrupper. Telekrigsbataljonen ska organiseras modulärt för att kunna understödja bataljonsstridsgrupper vid behov.

Grundläggande för ledningsförbanden är, förutom att leda förbanden, dess förmåga att samverka med andra organisationer och myndigheter. De tekniska stödsystem som används i ledningssammanhang bör i så stor utsträckning som möjligt vara system som används av andra nationer. Den förmågeutveckling som genomförs bör vara verksamhetsnära och driven av förbandens behov av ledning.

Försvarsmaktens ambition inom informationsarenan bör bibehållas på den nivå som föreslogs i regeringens budgetproposition för 2009. Försvarsmakten har i sitt svar på regeringens planeringsanvisningar föreslagit att förmågan att hantera IT-attacker och att skydda sina system inriktas mot nationella uppgifter och att utvecklingen senareläggs. Regeringen instämmer i Försvarsmaktens syn på inriktning mot det nationella behovet. Regeringen vill dock påtala behovet av kontinuerligt anpassad vidareutveckling.

Försvarsmakten föreslår att specialförbanden även fortsättningsvis ska utgöra en militärstrategisk resurs. I första hand ska specialförbanden inriktas mot att genomföra underrättelse-, räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsoperationer. Dagens två specialförband slås samman till ett förband. Vidare föreslår Försvarsmakten att specialförbandssystemet utvecklas mot att kunna genomföra initiala operationer och ingå i ett sammanhållet förband. Regeringen har ingen annan mening än Försvarsmakten i denna fråga.

Försvarsmakten har idag en fungerande militär underrättelsetjänst som stödjer dess beslutsprocesser. Denna bör fortsatt vara kvalificerad och ändamålsenlig. Utvecklingen mot ett försvarsmaktsgemensamt och integrerat system av spanings- och underrättelsefunktioner, s.k. ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance), bör fortsätta.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) att återkomma i inriktningspropositionen avseende Försvarsmaktens förslag till rationaliseringar inom ledningsområdet framförda i budgetunderlaget för 2009. Försvarsmakten redogjorde i sitt budgetunderlag för förändringar i de operativa ledningsförbanden. Det handlar bl.a. om sammanslagningar av stabsförband, sambandsförband och ledningscentraler.

Försvarsmakten återkom till dessa förändringar i sitt underlag som lämnades till regeringen den 30 januari 2009. I underlaget redogörs för en försvarsmaktsgemensam lägescentral med Network Operation Centre (NOC). Det är regeringen, eller i vissa fall Försvarsmakten, som ska besluta om dessa förändringar. Regeringen avser att besluta om förändringar i samband med att övriga förslag i inriktningspropositionen genomförs. Regeringen vill också framhålla att det inom de ramar riksdagen och regeringen lagt fast är Försvarsmakten som beslutar om sin organisation. Försvarsmakten ska i sin organisation säkerställa en stabil och tillförlitlig ledningsfunktion.

Försvarsmakten måste i en kris agera i ett sammanhang med diplomatiska, ekonomiska och andra civila aktörer. Förmågan till samverkan mellan civila och militära aktörer kommer att vara avgörande för framgång i framtida insatser. Försvarsmaktens doktriner och koncept ska utformas för att stödja en sådan samverkan. Detta ställer krav på Försvarsmaktens strategiska så väl som operativa ledningsfunktion. Samverkansbehovet bör återspeglas i uppbyggnaden av Försvarsmaktens ledningsorganisation. Regeringen ser i det sammanhanget utvecklingen inom EU som vägledande.

Omsättning av Försvarsmaktens lednings- och stödsystem bör göras när de når slutet av sin tekniska livslängd och när ekonomin tillåter. I det fall det inte är möjligt att anskaffa interoperabla system från marknaden ska kravanpassning ske mot de system som marknaden erbjuder. Detta innebär att konceptutveckling och deltagande i internationellt utvecklingsarbete bör begränsas. Anskaffning till ledningsområdet ska följa samma principer som annan anskaffning till Försvarsmakten.

De resultat som hittills uppnåtts i genomförd metodutveckling för en ökad nätverksorientering bör utnyttjas i organisationen fortsättningsvis. Framöver ska Sverige enligt regeringen inte sträva efter att vara ledande inom det nätverksbaserade försvaret (NBF) utan snarare delta i, följa och anpassa sig till den internationella utvecklingen. Aktivt deltagande i internationellt standardiseringsarbete ska ske där det är ekonomiskt och verksamhetsmässigt motiverat.

Redovisning avseende ledningssystem

Riksdagen har tidigare begärt en fördjupad och samlad redovisning av arbetet med utvecklingen av olika ledningssystem inom ramen för det som brukar benämnas ett nätverksbaserat försvar (bet. 2006/07:FöU1, rskr. 2006/07:31). I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) redovisade regeringen sin syn på utvecklingen av operativ ledning och logistik för 2009. Regeringen ansåg bl.a. att regeringens inriktning avseende materielförsörjningen samt den ökade ambitionen beträffande internationella insatser gjorde det nödvändigt att genomföra en

tyngdpunktsförskjutning från utvecklingsverksamhet till förbandsverksamhet inom ledningsområdet. Regeringen anförde också att den avsåg att återkomma till riksdagen i dessa frågor i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

Regeringen har minskat satsningen på utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret avsevärt. I fallet ledningssystem för det nätverksbaserade försvaret (LedsystT) har det bl.a. resulterat i att delar av utvecklingen redan integrerats i utvecklingen av Swedish Command and Control Information System (SWECCIS). Sammantaget har ominriktningen avseende ledningssystem inneburit en reduktion om ca tre miljarder kronor inom en tioårsperiod. Försvarsmakten har i sitt underlag föreslagit ytterligare kostnadsreduktioner. Huvuddelen av kvarvarande utvecklingsarbete inom ledningssystemområdet bedrivs inom ramen för olika internationella samarbeten, vilket är en förutsättning för att uppnå interoperabilitet, kostnadseffektivitet och användbarhet.

Vad gäller sambandssystem, så som det militära gemensamma taktiska radiosystemet (GTRS) och det civila radiokommunikationssystemet för effektiv ledning (RAKEL), är strävan att uppnå en så stor grad av interoperabilitet som är möjligt.

SWECCIS är det nationella ledningsstödsystemet för den operativa och taktiska ledningsnivån. Den operativa och taktiska ledningen i Högkvarteret, den rörliga operativa ledningen (FHQ), brigadstridsgruppleddningarna samt de enheter som lyder under dessa kommer att vara sammanlänkade genom SWECCIS.

Stridsledningssystem på lägre nivå utvecklas för att nå en utvecklad möjlighet till interaktion med förband från andra nationer. Systemet är planerat att innehålla bl.a. funktioner för att underlätta evakuering av skadade och för att undvika vådabekämpning. Systemets olika delar länkas samman genom radiokommunikation där GTRS utgör en delmängd.

Arméförbanden planeras att kunna utbyta information och kommunicera med varandra i varierande grad. Ambitionsnivån är anpassad utifrån de bedömda behoven för de olika förbanden, samt de operativa krav som finns vid olika insatser. Försvarsmakten planerar att införa ledningssystem med GTRS vid en mindre del av arméförbanden. Övriga kommer att förses med mindre kostsamma radioalternativ.

Utvecklingen omfattar även ledningssystem till den gemensamma lägescentralen, dvs. ersättning av dagens luft- och sjöövervakningssystem. Den gemensamma lägescentralen planeras även innehålla en nätdriftscentral (Network Operations Centre, NOC).

Försvarsmakten har i sin planering i dagsläget beräknat kostnaden för utveckling och anskaffning av SWECCIS, stridsledningssystem på lägre nivå, GTRS, övriga radiosystem samt den gemensamma ledningscentralen utan NOC-delarna, under perioden 2010 till 2019 till ca 4 000 000 tkr. Regeringen avser återkomma avseende utveckling och anskaffning inom ledningssystemområdet i budgetpropositionen.

Försvarsmakten samverkar med motsvarande myndigheter i flertalet länder i regionen kring utbyte av sjölägesinformation genom Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea (SUCBAS). Samarbetet leder till en

förbättrad maritim situationsuppfattning, vilket bl.a. ökar säkerheten till sjöss och möjligheterna att genomföra sjöräddningsinsatser. Prop. 2008/09:140

Inom ramen för Nato/PFF-samarbetet Air Situation Data Exchange (ASDE) kommer permanenta strukturer för utbyte av luftlägesinformation att etableras. Sverige avser att, efter genomförda förhandlingar, fatta beslut om huruvida Sverige ska ansluta sig till ASDE. Regeringen har därför bemyndigat Försvarsmakten att med NATO och berörda myndigheter i Norge och Finland förhandla avtal om anslutning. Samarbetet kan för svenskt vidkommande även komma att utvecklas med kompletterande anslutningar till andra Natoländer i regionen. Utbytet av luftlägesinformation stärker förmågan och beredskapen att hantera incidenter. Samtidigt förbättras förutsättningarna för bl.a. gemensamma flygövningar.

6.2.2 Logistik

Regeringen bedömer att tillståndet inom logistikförbanden är godtagbart utgående från de krav på operativ förmåga och delförmåga som hittills har varit gällande. Regeringen anser dock att de av regeringen föreslagna kraven på operativ förmåga samt kravet på tillgänglig och kostnadseffektiv logistik gör att en fortsatt utveckling inom området är nödvändig.

Ett ökat operativt fokus på användbara, tillgängliga och flexibla förband kräver en förändrad logistikverksamhet. Försvarsberedningen pekar på att logistik bl.a. omfattar anskaffning, underhåll och förnödenheter och att det stöder Försvarsmaktens huvudverksamheter insats och produktion. För att möjliggöra insatser med stridskrafterna krävs en väl avvägd logistikförmåga. Det går att dela upp logistiken i en bakre och en främre nivå. Den främre nivån består av förbandsbundna resurser, operativa logistikförband och enheter. Logistikresurserna på denna nivå styrs i hög grad av taktiska samt operativa krav och behov.

Den bakre nivån består av Försvarsmaktens egna resurser i form av t.ex. Försvarsmaktens Logistik (FMLOG) samt andra aktörers resurser, t.ex. andra myndigheter, internationella samarbetspartners och privata företag. Den bakre logistiken behandlas närmare i avsnitt 6.6 Materieförsörjning och logistik.

Ju närmare operationsområdet logistiken verkar desto högre är kraven på militära funktioner. Det är därför viktigt att Försvarsmakten upprätthåller en förmåga att säkerställa den främre logistiken.

Ett logistikstöd utformat för att stödja insatser nationellt såväl som internationellt med ett begränsat stöd från civil infrastruktur är centralt för att göra försvaret mer användbart. Strävan ska alltid vara att i varje situation finna rationella och effektiva lösningar på den främre logistiken vid varje insats.

Logistikförband i form av transportledningsförband (Movement Control - MOVCON), operativ ledningsteknisk bataljon, sjukvårdskompanier, sjukvårdsförstärkningskompanier och nationell logistikenhet (National Support Element, NSE) ska utvecklas till flexibla, rörliga och modulärt uppbyggda enheter som kan användas i skilda miljöer och vid olika konfliktnivåer. Logistikbataljonerna och teknisk

bataljon organiseras modulärt och ska med kompanieheter kunna understödja bataljonsstridsgrupper vid behov.

Det operativa samarbetet under genomförandet av insatser bedöms kunna öka även inom logistikområdet. Relevanta aktörer och de olika förutsättningarna, inklusive kostnader för samarbetet, bör ingå som en del i övervägandet vid planeringen av insatser. Regeringen återkommer i frågan efter det att Stödutredningens resultat och förslag behandlats.

Regeringen anser att tillgången till kvalificerad sjukvård och en fungerande sjukvårdskedja är avgörande för insatser, nationellt och internationellt. En god förmåga att tillhandahålla avancerad sjukvård till egen insatt personal fortsätter att vara ett prioriterat område. Detta säkerställs bl.a. med tre sjukhuskompanier och tre sjukvårdsförstärkningskompanier.

Logistikområdet lämpar sig för internationellt samarbete. Sådant samarbete bör direkt kunna etableras inom transport- och sjukvårdsområdet.

6.2.3 Arméstridskrafterna

Bedömt läge i insatsorganisationen 2009

Regeringen bedömer att tillståndet inom arméstridskrafterna är godtagbart utifrån de krav på operativ förmåga och delförmåga som tidigare ställts. Regeringen anser dock att förslaget till förändrad operativ förmåga samt kraven på att användbarheten och tillgängligheten i insatsorganisationen bör öka ställer betydligt högre krav på kompletta förband med högre tillgänglighet än vad som är fallet idag.

Inom arméstridskrafterna finns idag brister i förmågan att leda och genomföra operationer med sammansatta förband. Dessa beror främst på att övningsverksamheten varit begränsad under flera år.

Fortfarande är huvuddelen av arméstridskrafternas insatsförband att beteckna som tunga. Endast en mindre del av arméstridskrafternas förband är lätta förband med hög förmåga till rörlighet. I förhållande till dagens behov av ökad användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet, inklusive rörlighet, bör förhållandet förskjutas mot en högre andel lätta förband.

Hemvärnet har idag en god förmåga att stödja övriga samhället i händelse av kris eller katastrof. Hemvärnet kan dock inte genomföra civila och militära insatser med förband utan beslut om höjd beredskap eller hemvärnsberedskap då tillgängligheten i fred vilar på den enskildes frivillighet att delta i insatser.

Utveckling av insatsorganisationen

Arméstridskrafterna i insatsorganisationen ska bestå av stående förband och kontraktsförband. Endast en mindre andel av soldaterna ska tjänstgöra kontinuerligt.

Arméstridskrafternas operativa förband ska i huvudsak kunna organiseras i behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper.

Bataljonsstridsgruppen sätts samman kring en manöverbataljon med tillförda förstärkningsresurser ur funktionsförband. Även förstärkningsresurser från övriga stridskrafter ska kunna tillföras vid behov. Bataljonsstridsgruppen ska kunna genomföra självständiga insatser och kunna ingå i större förband som också kan vara multinationella. Manöverbataljonerna och funktionsförbanden ska vara väl samövade på olika nivåer samt ha väl utvecklade gränssnitt för att säkerställa hög användbarhet och tillgänglighet och samt en god förbandsanda. En fördefinierad sammansättning av bataljonsstridsgrupperna ska utgå från aktuell operativ planering.

Det ska, utgående i första hand från dagens materietillgång, ske en tyngdpunktsförskjutning från tunga och medeltunga stridsfordon mot lättare splitterskyddade fordon i förhållande till den fördelning som idag finns i de mekaniserade bataljonerna. Andelen tyngre förband i arméstridskrafterna kan därför begränsas, vilket i sin tur leder till ett minskat behov av t.ex. antalet stridsvagnar och medeltunga stridsfordon. Efterhand avvecklas de äldre pansarbandvagnarna.

För förband i snabbinsatsberedskap är flygtransportbarhet ett viktigt kriterium. I dessa förband måste en avvägning mellan behovet av å ena sidan snabb strategisk rörlighet och å andra sidan skydd, taktisk rörlighet, eldkraft och uthållighet göras. Dessa förbands förmåga till snabbinsats definieras både av kraven på förbandens strategiska rörlighet (transporterbarhet) och av beredskapskrav.

För arméstridskrafternas möjlighet att verka med hela eller med huvuddelen av insatsförbanden samtidigt i händelse av t.ex. en större kris i närområdet är det nödvändigt att arméstridskrafternas verksamhet kan ledas och samordnas på brigadnivå. Detta ska säkerställas med modulärt uppbyggda brigadstaber vilka tillsammans med förband ur ledningsplats- och taktiska sambandsbataljonerna kan bilda brigadstridsgruppledningar. Brigadstaberna utgör också ofta en förutsättning för att kunna bidra till denna ledningsnivå i insatser internationellt. Ledningsresurser ur exempelvis brigadstaberna måste också kunna tillföras en behovssammansatt bataljonsstridsgrupp om ett större antal funktionsförband och andra förmågor tilldelas bataljonsstridsgruppen.

Ur manöverbataljonerna och funktionsförbanden ska också behovssammansatta kompanistridsgrupper kunna skapas.

Dagens mekaniserade bataljoner och luftburen bataljon avvecklas. Istället organiseras stridsvagnskompanier och organisatoriskt likformiga mekaniserade, lätt mekaniserade och lätta manöverbataljoner. Marinstridskrafterna organiserar en manöverbataljon med amfibisk förmåga. Stridsvagnskompanierna förstärker normalt vissa fördefinierade bataljonsstridsgrupper men ska också kunna förstärka andra förband vid behov. Regeringen anser, liksom Försvarmakten, att viss fältarbetsförmåga fortsättningsvis bör vidmakthållas inom ramen för hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna.

Funktionsförbanden inom arméstridskrafterna organiseras i bataljonsstrukturer. Funktionsbataljonerna sätts samman modulärt för att kunna understödja behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper med främst kompanienheter. Ett tungtransportkompani avvecklas. Vissa funktionsförband ska, om

Förmågeutvecklingen

Arméstridskrafterna ska inriktas mot att öka förmågan till insatser i och bortom närområdet. Flexibelt behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper ska normalt kunna genomföra insatser över tiden. Vid behov ska också tillfälligt flera bataljonsstridsgrupper kunna insättas inom ramen för en större multinationell operation. En bataljonsstridsgrupp förstärkt med bl.a. ledningsförmåga och vissa förband ur flyg- och marinstridskrafterna utgör det svenska periodvisa engagemanget i EU:s stridsgruppperedskap.

Genom utvecklade modulära manöver- och funktionsbataljoner kan enheter kombineras med varandra, syftande till att i varje situation kunna använda den mest lämpliga förbandssammansättningen. Detta innebär att gränssnitt utvecklas inom och mellan förbanden, främst avseende ledning och logistik. Samövnings- och ledarskapsbehovet säkerställs genom att ingående enheter övas kontinuerligt på olika nivåer och med olika grader av komplexitet.

Uppsättandet av användbara och tillgängliga arméförband för flexibla bataljonsstridsgrupper är prioriterat under perioden 2010-2014.

Förbanden ska ges en materiell standard som svarar mot kraven på flexibilitet och hög beredskap. Materiel ska finnas i tillräcklig omfattning för att motsvara den volym som krävs för insatser, utbildning och underhåll. Viss kompletteringsanskaffning av fordon kan komma att behöva ske i perioden 2010-2014.

Förmågan till långräckviddig precisionsbekämpning med artilleri och med stöd från flygstridskrafter, liksom tillgången till s.k. ISTAR-förmåga, är av stor betydelse för arméstridskrafternas sammantagna förmåga.

Förmågeutvecklingen av arméstridskrafterna ska så långt möjligt genomföras i en gemensam nordisk kontext, med målsättningen att på sikt utveckla vissa gemensamma typförband.

Förbandsutvecklingen

Bataljonsstridsgrupper

Behovssammansatta fördefinierade bataljonsstridsgrupper ska kunna organiseras kring en manöverbataljon och relevanta förstärkningsförband. Av de här redovisade åtta manöverbataljonerna organiseras sju som mekaniserade, lätt mekaniserade och lätta bataljoner. Till detta kommer en manöverbataljon med amfibisk förmåga inom ramen för marinstridskrafterna. Manöverbataljonerna, inklusive amfibiebataljonen, ska vara organisatoriskt likformiga och modulärt uppbyggda och de ska samtliga, med viss tillförd materiel, kunna uppträda som lätta infanteribataljoner. Tre stridsvagnskompanier organiseras fristående från manöverbataljonerna. Dessa ingår normalt i vissa fördefinierade bataljonsstridsgrupper. Manöverbataljonerna och

stridsvagnskompanierna utgår ifrån dagens mekaniserade bataljoner och den luftburna bataljonen samt amfibiebataljonen. Då manöverbataljonerna ges en mer likformig utbildning och materiel kan samtliga nyttjas som grund i behovssammansatta bataljonsstridsgrupper. Inom ramen för en bataljonsstridsgrupp ska manöverbataljonerna kunna leda flera ingående funktionsförband av kompanistorlek, utöver i manöverbataljonen ingående enheter. Underställs fler förband bataljonsstridsgruppen ska den kunna förstärkas med ledningsresurser ur brigadstaberna och ledningsplatsbataljonen.

Antalet stridsvagnar och stridsfordon 90 ska reduceras till det antal som motsvaras av manöverbataljonernas och förbandsreservens behov och utformning. Äldre pansarbandvagnar bör också avvecklas. Reduktionen ska ske i takt med utvecklingen av manöverbataljonerna.

Tillförsel av ytterligare splitterskyddade hjulfordon och bandvagnar genomförs för att göra manöverbataljonerna kompletta i den takt som ekonomin medger. Granatkastarsystem Amos anskaffas inte och bataljonsartilleriet utgörs av 8 cm granatkastare. Ambitionsnivån avseende stridsledningssystem för bataljon (SLB), med tillhörande system minskas och ett färre antal förband utrustas med systemet. Övriga förband bibehåller redan anskaffad materiel.

Funktionsbataljoner m.m.

Funktionsförbanden inom markstridskrafterna, bl.a. luftvärns-, ingenjör-, stridsvagns-, artilleri-, underrättelse- och jägarförband, samövas kontinuerligt med manöverbataljoner, men hålls samman i större enheter med hänsyn till vidmakthållande av kompetens och av produktionsskäl såsom tillgänglig infrastruktur, miljötillstånd, rationellt underhåll samt för att vidmakthålla förmågan i högre konfliktnivåer. Den redovisade insatsorganisationen medger inte att samtliga manöverbataljoner kan förstärkas med förband ur alla funktioner samtidigt.

Luftvärnsförband

Försvarsberedningen anser att det markbaserade luftvärdet med robotsystem 97 bör avvecklas då luftförsvaret på högre höjd bedöms kunna lösas av stridsflygförband. Försvarsmakten föreslår dock att luftvärnsförmågan bibehålls på nuvarande nivå med vidmakthållande av robotsystem 70 (kort räckvidd) och robotsystem 97 (medellång räckvidd). Regeringen delar Försvarsmaktens syn. Tillgången till avancerad markbaserad luftförsvarsförmåga med medellång räckvidd bedöms långsiktigt vara av strategisk nationell betydelse och därför bör inte robotsystem 97 avvecklas. Dagens två luftvärnsbataljoner utvecklas mot att bli mer modulärt uppbyggda i syfte att kunna understödja behovssammansatta stridsgrupper med främst kompanienheter utrustade med robotsystem 70.

Artilleriförband

Artillerisystem Archer med konventionella spränggranater, precisionsammunition Excalibur och Bonus kommer att vara ett viktigt

långräckviddigt bekämpningssystem. Det säkerställer också en viktig del av arméstridskrafternas förmåga till graderad verkan. Tillgången till s.k. ISTAR-förmåga är en central del i artillerisystemets samlade förmåga. Dagens två artilleribataljoner utvecklas mot att bli mer modulärt uppbyggda i syfte att kunna understödja behovsammansatta stridsgrupper med främst kompanieheter.

Ingenjörförband

Ingenjörförbanden ska kunna genomföra såväl understöd av manöverbataljonerna med stridsnära fältarbeten samt genomföra infrastrukturella arbeten. Vidare ska förmågan till ammunitions- och minröjning utvecklas. Förmågan till fältarbeten för rörlighet ska utgå ifrån idag befintlig materiel. Dagens två ingenjörbataljoner utvecklas mot att bli mer modulärt uppbyggda i syfte att kunna understödja behovsammansatta stridsgrupper med främst kompanieheter.

Jägarbataljon

Jägarbataljonen ska utformas modulärt och ska vid behov med delar kunna förstärka behovsammansatta stridsgrupper och andra stridskrafter med relevanta resurser.

Underrättelsebataljon

Underrättelsebataljonen ska utformas modulärt och ska vid behov med delar kunna förstärka behovsammansatta stridsgrupper och andra stridskrafter med relevanta resurser. Underrättelsebataljonen utgör arméns huvudsakliga bidrag till det försvarsmaktsgemensamma ISTAR-konceptet. Försvarsmakten gör bedömningen att taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) bör anskaffas. Regeringen delar Försvarsmaktens bedömning avseende det långsiktiga behovet av TUAV och betonar att anskaffning sker i den takt ekonomin medger.

Säkerhetsförband

Säkerhetsförbanden, säkerhetsbataljon och militärpolis kompani, inriktas mot att hantera säkerhetsunderrättelsejänst och säkerhetsskydd. Förbanden utgör en försvarsmaktsgemensam resurs. De ska utformas modulärt för att kunna bidra med enheter inom ramen för behovsammansatta stridsgrupper eller för att förstärka andra stridskrafter.

Stridsvagnskompani

Stridsvagn 122 kommer fortsatt att utgöra arméstridskrafternas kraftigast skyddade och bestyckade plattform. Stridsvagnskompanierna i dagens mekaniserade bataljoner utgår. Istället organiseras tre modulärt uppbyggda stridsvagnskompanier, vilka kan förstärka bataljonsstridsgrupperna vid behov.

På Gotland förrådsställs stridsvagnar för ett stridsvagnskompani för att underlätta tidig tillgång till tung materiel. Prop. 2008/09:140

CBRN-kompani

Inom ramen för ett CBRN-kompani bibehålls förmågan att möta och hantera hot från kemiska, bakteriologiska, radioaktiva och nukleära hot. Kompaniet organiseras modulärt för att kunna stödja andra stridskrafter och samhället i övrigt vid behov.

Tungtransportkompani

Ett tungtransportkompani bibehålls för att säkerställa tillgången till förbättrad operativ rörlighet, främst för de mekaniserade manöverbataljonerna och stridsvagnskompanierna. Med hänsyn till det reducerade antalet stridsfordon och stridsvagnar kan ett tungtransportkompani avvecklas.

Brigadstaber

Dagens stridsgruppsstaber med betjäningsförband avvecklas. Istället organiseras två mindre och modulärt uppbyggda brigadstaber vilka med stöd av betjäningssressurser ur den försvarsmaktsgemensamma ledningsplatsbataljonen och sambandsressurser ur taktisk sambandsbataljon ska kunna bilda brigadstridsgruppleddningar. En brigadstridsgruppleddning ska kunna leda och samordna verksamheten inom ramen för en tillfälligt sammansatt multinationell brigadstridsgrupp med två till tre bataljonsstridsgrupper och relevanta funktionsförband samt stöd från flyg- och marinstridskrafter. Brigadstridsgruppleddningarna ska med tillförsel av relevanta operativa förmågor kunna utgöra ett markoperativt styrkehöghävarter (Force Headquarters - FHQ). Brigadstridsgruppleddningarna ska också kunna förstärka bataljonsstridsgruppernas ledningsförmåga vid behov.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna

Fyrtio hemvärnsbataljoner ska vidmakthållas och bemannas med personal ur hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna. Huvuddelen av hemvärnet utvecklas till nationella skyddsstyrkor med större krav på användbarhet och tillgänglighet. Hemvärnet kommer att ha en betydelsefull roll genom sin närvaro med militära förband i särskilt viktiga geografiska områden samt vara en viktig militär resurs i händelse av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. I likhet med det övriga militära försvaret är det förmågan till väpnad strid som är det som utgör grunden för att upprätthålla och utveckla hemvärnet.

Användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten på hemvärnsförbanden ska öka jämfört med idag. Personalen i de nationella skyddsstyrkorna ska därför ha tjänstgöringsskyldighet även utan beslut om hemvärnsberedskap eller höjd beredskap. På detta sätt kommer det att finnas hemvärnsförband tillgängliga för militära och civila insatser även i fred. Övriga hemvärnsförband ska finnas tillgängliga först efter beslut

om höjd beredskap eller hemvärnsberedskap. Individer i dessa förband bör på frivillig grund liksom idag kunna användas för civila och militära insatser även i fred.

De nationella skyddsstyrkorna ges bevaknings-, skydds- och vissa försvarsuppgifter. De kan inom ramen för dessa stödja insatsorganisationens övriga förband t.ex. med basskydd. De ska också kunna genomföra ytövervakning. Övriga hemvärnsförband kan ges bevakningsuppgifter. De nationella skyddsstyrkorna ska utveckla sin förmåga avseende exempelvis fältarbeten. Materiell förnyelse och utveckling genomförs, främst avseende sambands- och ledningsmateriel, fordon, materiel för mörkerförmåga och skydd mot CBRN-hot inklusive begränsade möjligheter att med delar av förbanden verka i kontaminerad miljö. Därutöver fullföljs tillförsel av personlig utrustning. Förbanden i de nationella skyddsstyrkorna ska utveckla sin förmåga att vara interoperabla med övriga insatsorganisationen.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkornas förmåga att samarbeta med den civila krisberedskapen ska ökas inom ramen för de resurser som tilldelats för de militära uppgifterna. Hemvärnsförbanden ska fortsatt vara en viktig aktör avseende samhällets krishantering såväl i fred, kris som i krig.

Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna organiseras liksom idag i regionalt och lokalt knutna hemvärnsbataljoner. De nationella skyddsstyrkorna ska ha hög beredskap och uthållighet samt kunna verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.

6.2.4 Marinstridskrafterna

Bedömt läge i insatsorganisationen 2009

Marinstridskrafterna har ökat sin förmåga genom en förhållandevis omfattande internationell övningsverksamhet och deltagande i insatser internationellt. Generellt har marinstridskrafterna en hög materiell kvalitet. De svenska ytstrids-, minröjnings-, ubåts- och ubåtsjaktförmågorna står sig väl i en internationell jämförelse.

Det finns dock begränsningar i tillgängligheten. Detta kan främst hänföras till dagens pliktbaserade personalförsörjningssystem. Inom fartygsförbanden finns en tydlig suboptimering då en alltför stor del av gångtiden måste användas till utbildning av värnpliktiga besättningar.

Användbarheten i marinstridskrafterna behöver ökas då ytstridsfartygen endast i begränsad omfattning kan uppträda under längre tid på öppet hav. Denna förmåga förbättras då korvetterna av Visbyklass blir operativa.

Marinstridskrafterna har idag en luftförsvarsförmåga som begränsas till självförsvar. Förmåga till områdesluftförsvar saknas, liksom förmågan att uthålligt basera helikopter ombord på fartyg.

Amfibieförbanden är beroende av stödfartyg från andra länder för att kunna operera som amfibieförband utanför Sverige då de är optimerade

Utveckling av insatsorganisationen

Marinstridskrafterna ska ha en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Marinstridskrafterna ska primärt utveckla förmågan att verka i vårt närområde genom att skydda svenska intressen till havs. Fartygsförbanden, med stora krav på tillgänglighet och rationellt personalanvändande, ska uteslutande bestå av stående förband. Dagens amfibiebataljon omorganiseras till en manöverbataljon med amfibisk förmåga.

Marinstridskrafterna ska kunna delta i marina insatser tillsammans med andra länder, i Sverige, i närområdet samt då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden utanför närområdet. Sverige kan därigenom effektivt bidra till skyddet av sjöfart och annan maritim verksamhet. Genom internationell samverkan med våra samarbetsländer kan de svenska förbanden även utgöra komponenter i större styrkor med en god samlad förmåga att från havet stödja markoperationer samt tillsammans med andra bidra till att hålla sjövägarna både i vårt närområde och globalt öppna för handelstrafik. Osäkra sjöleder eller hot mot viktiga hamnar, inte minst i vårt närområde, skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges ekonomi eftersom Sverige liksom de flesta andra länder är beroende av ett ständigt flöde av råmateriel och varor. Skyddet av dessa strategiska flöden är i och med det ett viktigt nationellt intresse för Sverige att värna men också för alla andra länder i vårt närområde.

Försvarsberedningen föreslår att amfibiefunktionen integreras med markstridskrafterna och utvecklas mot att verka i kustnära storstadsmiljö och i hamnområden. Behovet av att med amfibieförband bekämpa sjömål i skärgårdsmiljö bedöms under överskådlig tid som begränsat. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det finns ett behov av att verka i kustnära storstadsmiljö och i hamnområden. Regeringen anser dock att denna förmåga även fortsättningsvis bör återfinnas i marinstridskrafterna.

Förmågeutvecklingen

Korvetter av Visbyklass bör successivt ges en utökad förmågebredd. 2014 utgör korvetter av Visbyklass tillsammans med korvetter av Göteborgsklass den samlade ytstridsförmågan. På lång sikt bör nytt ytstridsfartyg anskaffas som ersättning för korvetter av Göteborgsklass. Dessa fartyg bör jämfört med dagens korvetter ha en större flexibilitet och uthållighet.

Förmågan att verka inom ramen för en multinationell sjöstyrka ska fortsatt utvecklas. Detta sker i första hand genom internationell övningsverksamhet men också genom deltagande i insatser.

Minröjningsfartygen av typ Koster och röjdykfartygen av typ Spårö står för minröjningsförmågan i marinstridskrafterna. Ubåtsjaktförmågan

ska på sikt vidmakthållas av korvetter, minjakt- och röjdykfartyg samt sjöoperativa helikoptrar. Prop. 2008/09:140

Undervattensförmågan inklusive underrättelseinhämtning, stöd till specialförbandsinsatser, sjöövervakning, ubåtsjakt och ytstrid vidmakthålls. Möjligheten till en mer rationell tillgång till ubåtsräddningsförmåga än idag bör utredas vidare. Den sjöburna signalspaningsförmågan vidmakthålls.

Marinstridskrafterna har idag förmåga till självförsvar mot luftshot. Marinstridskrafternas möjligheter att skydda andra fartyg och objekt med s.k. områdesförsvar ses över.

Förmåga till strategisk sjötransport ska fortsatt tillhandahållas genom internationellt samarbete och genom nyttjande av civila resurser. Den strategiska sjötransportförmågan upprätthålls bl.a. genom deltagande i Multinational Sealift Group (MSG).

Förbandsutvecklingen

Sjöstrids- och ubåtsförband

Två sjöstridsflottiljledningar och en ubåtsflottilj med ledning, två korvettdivisioner, två minröjningsdivisioner, två underhållsdivisioner och en röjdykardivision vidmakthålls. Av dagens sjögående system utvecklas och bibehålls fem korvetter av Visbyklass, två korvetter av Göteborgsklass, fem minröjningsfartyg av Kosterklass, två röjdykfartyg av Spåröklass samt fyra ubåtar av Gotland/Södermanlandklass. Regeringen avser att pröva om ubåtarna ska vidmakthållas genom livstidsförlängning eller om nyanskaffning ska ske. Ersättning av befintliga stödfartyg påbörjas i den takt som ekonomin medger. Fyra korvetter av Stockholm- och Göteborgsklass liksom minröjningsfartyg av Styröklass avvecklas under perioden. Den framtida ubåtsräddningsförmågan bör om möjligt utvecklas tillsammans med andra militära och/eller civila aktörer.

Amfibieförband

Dagens amfibiebataljon omorganiserar till en manöverbataljon med amfibisk förmåga. Bataljonen ska med viss tillförd materiel kunna uppträda som lätt infanteribataljon i likhet med övriga manöverbataljoner i markstridskrafterna. Amfibiebataljonen ska ha fokus på strid i kustnära storstadsmiljö och hamnområden och utrustas med materiel inklusive stridsbåtar ur nuvarande amfibiebataljon. Amfibiebataljonen ska utvecklas i nära samverkan med övriga manöverbataljoner. Ett bevakningsbåtkompani vidmakthålls.

Marin basbataljon

Marinbasbataljonen utvecklas för att kunna stödja basering i och utanför närområdet. Skydd och bevakning av marina baser ska i huvudsak lösas av arméns insatsförband och de nationella skyddsstyrkorna.

Bedömt läge i insatsorganisationen 2009

Tillståndet i flygstridskrafterna bedöms överlag vara gott. Övningar och insatser har genomförts med gott resultat. Tillgängligheten på två av de fyra stridsflygdivisionerna bedöms dock vara för låg.

Den pågående modifieringen av JAS 39A/B till C/D-version fortgår och kommer att medge en ensad flygplansflotta JAS 39C/D. Stridsflygförbanden har dock idag en kvantitativt begränsad förmåga till spaning och precisionsbekämpning av markmål. Vidare är tillgången till moderna jaktrobotar begränsad. Lufttankningskapaciteten är i vissa delar begränsad, vilket hämmar flygförbandens strategiska och operativa tillgänglighet.

Helikopterförmågan begränsas av förseningar i leveranser av de nya helikoptersystemen, vilket påverkar tillgängligheten negativt under de kommande åren. Regeringen har tillsatt en särskild utredare (dir. 2008:118 och tilläggsdirektiv 2008:128) för att utreda hur förmågan att understödja Försvarmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2010.

De taktiska transportflygplanen av typ Tp 84 ska moderniseras. Transportflygförbanden har smärre brister främst relaterade till personalrekrytering och pågående insatser.

Den strategiska flygtransportförmågan säkerställs långsiktigt genom det svenska engagemanget i Strategic Airlift Capability (SAC). Detta åtagande innebär att svensk personal bemannar delar av ett internationellt strategiskt flygtransportförband baserat i Ungern.

Utveckling av insatsorganisationen

Flygstridskrafterna ska ha en hög tillgänglighet och en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Flygstridskrafterna ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde. Vidare ska flygstridskrafterna kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet. Flygstridskrafterna ska till största delen bestå av stående förband. Enligt regeringens uppfattning ska insatsorganisationen bl.a. innehålla fyra divisioner JAS 39C/D, en ledningsflyggrupp ASC 890, en signalspaningsflygdivision S 102, en transportflygdivision Tp 84, en central transportflygdivision Tp 102, en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ inriktning, samt basförband med rörlig del. Stridslednings- och luftbevakningsbataljonen samordnas med den gemensamma lägescentralen.

Helikopterbataljonen ska fortsatt utvecklas mot att kunna stödja specialförbanden samt övriga armé- och marinstridskrafter. Utvecklingen av den gemensamma mark- och sjöoperativa helikopterbataljonen fullföljs. Den av riksdagen beslutade handlingsplanen för JAS 39-systemet gäller. Det innebär att Försvarmakten kommer att förfoga över

ca 100 st. JAS 39C/D i fyra divisioner. Detta täcker Försvarmaktens behov, varför JAS 39A/B ska avvecklas så snart som möjligt, även om det innebär en temporär nedgång i den operativa förmågan.

Försvarsberedningen har föreslagit att antalet stridsflygplan reduceras i väsentlig grad i förhållande till den planerade volymen om 100 flygplan. Regeringen anser att antalet flygplan ska motsvara det operativa behovet och vidmakthållandet av JAS 39-systemet till 2040. En ny analys avseende behovet av antalet flygplan kan komma att bli nödvändig, t.ex. vid en framtida uppgradering av dagens JAS 39C/D. Samtliga stridsflygplan i insatsorganisationen ska kunna beväpnas och utrustas i tillräcklig utsträckning och anskaffningen av sådan utrustning ska ske i enlighet med principerna för materieförsörjningen.

Förmågeutvecklingen

Förmågan att lösa uppgifter över hela konfliktskalan ska bibehållas. Förmåga till spaning och precisionsbekämpning av markmål ska förbättras genom att fullfölja planerade och beslutade materielanskaffningar avseende bl.a. laserutpekningsskapslar, spaningskapslar med stödsystem, samt markmålsvapen. Den 3 december 2008 undertecknade Sverige konventionen om klustervapen, den s.k. Oslokonventionen. Bombkapsel 90 ska därför avvecklas. Regeringen avser att lägga en proposition inför ratificering av konventionen om klustervapen.

Flygstridskrafterna ska kontinuerligt bedriva luftrumsövervakning och upprätthålla incidentberedskap som ett led i hävdandet av den territoriella integriteten. Därutöver ska flygstridskrafterna ha förmåga att hålla en stridsflygenhet och en transportdivision, samt delar av helikopterbataljonen insatta över tiden. Detta ska kunna ske från annan bas än fredsbaseringen och ska kunna genomföras utanför Sverige.

Möjligheterna till att erhålla certifiering till lufttankningsförmåga bör eftersträvas för att öka den strategiska och operativa tillgängligheten på stridsflygförbanden.

Förbandsutvecklingen

Stridsflygdivisionerna

Fyra stridsflygdivisioner med JAS 39C/D vidmakthålls. Stridsflygdivisionerna omstruktureras och reduceras personellt, enligt Försvarmaktens förslag.

Regeringen anser att piloternas flygtid generellt ska öka jämfört med dagens nivå för att motsvara kraven på operativ förmåga. Förmågan till luftförsvar ska på sikt höjas genom anskaffning av moderna jaktrobotar.

Utbildningsorganisationen för stridspiloter och markpersonal ska vara dimensionerad för att klara de egna operativa behoven, samt de svenska åtagandena kopplade till försäljningen av Gripen-systemet. Regeringens bedömning är att utbildningsorganisationens storlek, även med detta krav i beaktande, kan rationaliseras.

Utbildningen av stridspiloter bedrivs i dag med skolflygplanet SK 60 och JAS 39. SK 60 är ett äldre flygsystem som är planerat för avveckling senast under 2017. Till följd av kostnaderna för inköp av nya skolflygplan bör Försvarsmakten bedriva de grundläggande faserna av stridsflygutbildningen i samverkan med andra länder. Ett alternativ är att den framtida stridsflygutbildningen bedrivs inom ramen för den europeiska gemensamma flygskolan AEJPT (Advanced European Jet Pilot Training).

Transportflygförband

De åtta Tp 84 (C-130 Hercules) som Sverige idag förfogar över för taktiska transporter närmar sig slutet av sin tekniska livslängd, varför upp till sju av dessa successivt kommer att modifieras. De väntas därefter kunna användas fram till år 2025-2030. Möjligheterna till ökad internationell samordning, främst mellan de nordiska länderna, av befintliga resurser för taktisk flygtransport bör ses över som ett sätt att förstärka förmågan. För Försvarsmaktens och andra myndigheters behov av personaltransporter bibehålls också en central transportflygdivision Tp 102.

Långsiktigt säkerställs taktisk och strategisk flygtransportförmåga samt förmåga till lufttankning, genom internationellt samarbete. Detta sker genom deltagande i Strategic Airlift Capability (SAC), samt Movement Coordination Centre Europe (MCCE) och Air transport, Air-to-Air Refuelling and exchange of other Services (ATARES).

Helikopterbataljonen

Helikopterförmågan utvecklas successivt genom införandet av de nya lätta och medeltunga helikoptersystemen Hkp 15 och 14 samt modifiering av Hkp 10. Förseningarna i leveranserna av dessa påverkar tillgänglighet och kapacitet under de kommande åren. Intill dess att de nya helikoptersystemen är fullt operativa har helikopterbataljonen inte förmåga att lösa samtliga de uppgifter som på sikt avses kunna lösas. Förmågan till medicinsk evakuering är central. Denna förmåga förbättras i och med förbandssättningen av helikoptersystemet 10B, som utrustas för detta ändamål.

Flygbasförband

Flygbasbataljonerna utvecklas för att stödja basering på fredsbas och tillfällig bas i Sverige samt i och utanför närområdet. Skydd och bevakning av baser ska i huvudsak lösas av arméstridskrafterna och hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna.

6.3 Förband anmälda till styrkeregister

Idag finns ett antal förband anmälda till styrkeregister inom EU, Nato/PFF och FN. Sverige har också som ramnation tillsammans med Estland, Finland, Irland och Norge under första halvåret 2008 haft en

gemensam EU-stridsgrupp i beredskap. Även 2011 har Sverige åtagit sig ramnationsansvaret för en nordisk EU-stridsgrupp. Samtliga dessa förband, tillsammans med förband skapade specifikt för vissa internationella insatser, har internationell förmåga. I framtiden kommer hela insatsorganisationen att ha denna förmåga varför uppdelningen mellan utlandsstyrka, förband anmälda till styrkeregister och särskilda snabbinsatsförband för beredskap i EU-stridsgrupper då inte längre är aktuell.

Styrkeregistren ställer inga krav på att alla anmälda förband ska kunna användas samtidigt och förhindrar inte att de kan delta i insatser samtidigt som de är anmälda till registret. I princip hela insatsorganisationen förutom hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna ska på sikt kunna anmälas till styrkeregistren. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2010 med en närmare redovisning av anmälningar till styrkeregistren i EU, Nato/PFF och FN.

6.4 Förbandsreserv

Regeringens bedömning: För att på längre sikt kunna ge Försvarsmakten ökad uthållighet och volym krävs fler förband än de som ingår i insatsorganisationen. Utöver insatsorganisationen bör det därför organiseras fyra mekaniserade bataljoner i en förbandsreserv. Dessa förband avses inte användas för insatser internationellt utan för att förstärka insatsorganisationen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige. Förbandsreserven bör kunna tillföras insatsorganisationen upp till tre år efter särskilt beslut. Bemanning av förbandsreserven bör ske med stöd av lagen om totalförsvarspålit.

Skälen för regeringens bedömning: Insatsorganisationens förband kommer att ha hög tillgänglighet och användbarhet. För att kunna ge Försvarsmakten ökad uthållighet och volym organiseras i en förbandsreserv fyra mekaniserade bataljoner utöver insatsorganisationen. Förbandsreserven avses inte användas för insatser internationellt utan för att kunna tillföras insatsorganisationen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige. Viss personal ur personalreserven kan därför krigsplaceras i förbandsreserven och efter särskilt beslut kallas in med stöd av lagen om totalförsvarspålit. Inledningsvis krigsplaceras personal som genomfört värnplik under 2000-talet. Efter hand omsätts personalen i förbanden med tidigare anställda i insatsorganisationen.

Befintlig organisationsbestämmande materiel som inte erfordras för insatsorganisationen förrådsställs för förbandsreserven. Materielen bör genomgå grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas. Anskaffning av ny materiel till dessa förband sker efter särskilda beslut och tillförda medel.

Med tidigare utbildad personal, den förrådsställda materielen samt efter tillförsel av materiel bör de fyra mekaniserade bataljonerna upp till tre år

efter särskilt beslut kunna tillföras insatsorganisationen. Särskilda politiska beslut kommer att krävas för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel. Vid beslut om aktivering krävs tillämpning av lagen om totalförsvarspikt. Regeringen förutsätter också att komplettering och nyanskaffning av materiel kan ske vid ett sådant beslut.

6.5 Personalförsörjning

6.5.1 Regeringens utgångspunkter

Den försvarspolitiska inriktning och de föreslagna kraven på operativ förmåga som regeringen redovisar ställer nya krav på Försvarsmakten. Alla insatsförband bör vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om höjd beredskap eller mobilisering. Insatser ska kunna göras såväl inom som utom landets gränser. Försvarsmakten behöver därför ett nytt system för sin personalförsörjning. Det nya personalförsörjningssystemet bör vara utformat på ett sådant sätt att det på ett kostnadseffektivt sätt gagnar insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och förmåga att möta nya uppgifter och förändringar i det säkerhetspolitiska läget. Ett väl fungerande personalförsörjningssystem är en nödvändig förutsättning för att insatsorganisationen ska kunna ge den säkerhetspolitiska handlingsfrihet som behövs.

Förändringsbehovet är särskilt tydligt när det gäller principerna för hur behovet av soldater och sjömän tillgodoses. Under nuvarande säkerhetspolitiska förhållanden skulle, enligt regeringens mening, en övergång till en personalförsörjning baserad på frivillighet för alla personalkategorier väsentligt förbättra förutsättningarna för insatsorganisationen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen när slutbetänkandet från Utredningen om totalförsvarspikten (Fö 2008:01) har slutbehandlats.

Regeringens krav på insatsorganisationen och Försvarsmaktens långsiktiga verksamhet förutsätter ett kontinuerligt inflöde av kvinnor och män som vill verka som yrkes- eller reservofficerare, soldater, hemvärnsmän eller civilanställda. Därför måste rekryteringskraften, dvs. förmågan att i konkurrens med andra arbetsgivare attrahera och behålla personal, ställas i förgrunden när det nya personalförsörjningssystemet utformas. För att stärka personalförsörjningen av Försvarsmakten måste ansträngningar göras för att både män och kvinnor ska utgöra en självklar bas vid rekrytering av personal.

Den militära personalförsörjningen kan beskrivas och värderas med de fyra nyckelorden antal, kompetens, ålder och motivation. Sett mot den framtid och de uppgifter som regeringen förutser för Försvarsmakten råder det en personell obalans i flera av dessa avseenden. Det är ett myndighetsansvar att inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen anpassa antalet anställda till verksamhetens behov, att främst lägga insatsorganisationens behov till grund för

personalförsörjningen och att vidta de åtgärder som är möjliga för att förbättra personalstrukturen. Prop. 2008/09:140

Regeringen kan, utifrån förslagen i Förvarsberedningens rapport och delbetänkandet från Utredningen om totalförsvarsplikten (SOU 2008:98), konstatera att ett reformbehov föreligger. Vid reformeringen av försvaret kan parterna på det statliga avtalsområdet bidra till utvecklingen genom att sluta de avtal som behövs för att stödja reformen. Pliktlagstiftningen är ett uttryck för försvarets säkerhetspolitiska betydelse och visar att försvaret under lång tid haft särskilda förutsättningar för sin personalförsörjning. Det kommer även i framtiden att behövas stöd av lagstiftning för att kunna trygga Försvarmaktens personalförsörjning. Lagstödet kan i kombination med avtal mellan parterna medge en utveckling av ett användbart försvar. Regeringen avser att tillsätta en utredning som ska gå igenom det författningsbehov som finns vid sidan av de frågor som redan har behandlats av Veteransoldatutredningen och Utredningen om totalförsvarsplikten. Den utredning regeringen avser tillsätta ska lämna förslag bl.a. avseende hur längre tidsbegränsade anställningar bäst kan uppnås och lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas.

De utgångspunkter som nu redovisats innebär inte en utveckling mot ett yrkesförsvar. Med undantag av officerare kommer den militära personalen även fortsättningsvis att tjänstgöra under begränsad tid. Huvuddelen av den militära personalen, bl.a. reservofficerare, soldater och sjömän i kontraktsförbanden och personalen i hemvärnet, kommer att ha en annan huvudsaklig sysselsättning – t.ex. arbete eller studier – vid sidan av den militära tjänstgöringen. Därtill kommer att soldater och sjömän i de stående förbanden, samt eventuellt specialistofficerare, bör anställas för viss tid.

Såvitt regeringen nu kan överblicka bör några områden inom personalförsörjningen ägnas särskild uppmärksamhet. De utvecklas i det följande.

6.5.2 Definitioner av personal- och tjänstgöringskategorier m.m.

I denna proposition används följande begrepp och förklaringar inom kategorierna personal, tjänstgöringsformer, tjänstgöringskategorier och förbandskategorier.

Personalkategori	Förklaring
Officer	Militär tjänsteman med graden fänrik till amiral/general.
Specialistofficer	Militär tjänsteman med graden 1:e sergeant till regements-/flottiljförvaltare.
Civil personal	Civila tjänstemän som tjänstgör i Försvarmakten.
Gruppbefäl, soldat och sjöman	Militär tjänsteman från graden menig till sergeant.
Specialist	Civil tjänsteman som vid

	tjänstgöring i insatsorganisationen konstitueras som militär personal.
--	--

Tjänstgöringsform	Förklaring
Kontinuerlig tjänstgöring	Tjänstgöring av tillsvidareanställd eller visstidsanställd militär tjänsteman som har sitt huvudsakliga värv i Försvarsmakten på heltid. Bl.a. yrkesofficerare och anställda soldater har denna tjänstgöringsform.
Tidvis tjänstgöring	Tjänstgöring av militär tjänsteman som har tillsvidareanställning eller tidsbegränsad anställning och som har sitt huvudsakliga värv utanför Försvarsmakten, men som periodvis tjänstgör heltid i Försvarsmakten. Bl.a. reservofficerare och kontraktsanställda soldater har denna tjänstgöringsform.

Tjänstgöringskategori	Förklaring
Yrkesofficer	Kontinuerligt tjänstgörande officer eller specialistofficer.
Reservofficer	Tidvis tjänstgörande officer eller specialistofficer.
Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän	Heltidstjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.
Kontrakterade gruppbefäl, soldater och sjömän	Tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.
Anställd specialist	Kontinuerligt tjänstgörande civil personal i Försvarsmakten som vid tjänstgöring i insatsorganisationen konstitueras som militär personal.
Kontrakterad specialist	Tidvis tjänstgörande civil tjänsteman som vid tjänstgöring i insatsorganisationen konstitueras som militär personal.

Förbandskategori	Förklaring
Stående förband	Förband i insatsorganisationen som i huvudsak bemannas med kontinuerligt tjänstgörande.
Kontraktsförband	Förband i insatsorganisationen

	som i huvudsak bemannas med tidvis tjänstgörande, t.ex. kontrakterade soldater.
Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna	Förband i insatsorganisationen som i huvudsak bemannas med hemvärnssoldater.

6.5.3 Användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet

Regeringens bedömning: Kraven på insatsorganisationens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet bör ligga till grund för utformningen av Försvarmaktens nya personalförsörjningssystem.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens mål för insatsorganisationens användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet förändrar förutsättningarna för Försvarmaktens personalförsörjning. Principerna för personalförsörjningen bör därför utvecklas på ett sådant sätt att de bidrar till att skapa en insatsorganisation som klarar de av regeringen föreslagna förändrade uppgifterna och kraven på operativ förmåga samt beredskap. Försvarmaktens uppgifter måste vara styrande för utformningen av personalförsörjningen.

Försvarsberedningens rapport Försvaret i användning (Ds 2008:48), Utredningen om totalförsvarsplikten delbetänkande Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98) och Försvarmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (Dnr Fö2009/249/MIL) visar att den personalförsörjningsreform som inletts är omfattande. Steget från det principiella synsättet att totalförsvarsplikten alltjämt bör utgöra grunden för Försvarmaktens personalförsörjning (prop. 2001/02:10) till att ingen pliktpersonal ska finnas kvar i insatsorganisationen (Ds 2008:48) är stort. I ett personalförsörjningsperspektiv kan förändringarna beskrivas utgående från aspekterna användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet.

Användbarhet

En förutsättning för att insatsorganisationen ska kunna anses vara användbar är att personalen och de olika insatsförbanden kan lösa de uppgifter som regeringen och riksdagen beslutar. Alla insatsförband kommer enligt regeringens mening inte att komma i fråga för alla uppgifter och hotmiljöer. Det måste dock finnas ett utbud av förband och kompetenser med förmåga att hantera en stor bredd av uppgifter såväl i väpnad strid mot en kvalificerad motståndare som i påfrestande miljöer. Enligt regeringens mening kommer det att vara nödvändigt att Försvarmakten närmare analyserar vilken användbarhet och vilken tillgänglighet som olika delar av insatsorganisationen bör ha, eller bör kunna ges, för att hantera olika uppgifter och hotmiljöer. Denna analys kan komma att påverka kraven på kompetensförsörjning till olika förbandstyper, såväl avseende utbildningsvolymerna som innehåll och omfattning på utbildningen samt anställningsformer.

I avsnittet om politikens inriktning konstaterar regeringen att Sverige behöver ha fler användbara förband med högre tillgänglighet än idag. En viktig förutsättning för detta är att personalen har sådana anställningsformer och anställningsvillkor att de tillgänglighetskrav som regeringen ställer kan tillgodoses. De stående förbanden, där den övervägande delen av personalen tjänstgör kontinuerligt och ges möjlighet till frekvent samträning, kommer att ha den högsta tillgängligheten. Regeringen delar Försvärsberedningens bedömning att personalkostnaderna för de stående förbanden blir så höga att endast en mindre andel av soldaterna i arméstridskrafterna kommer att kunna vara anställda i dessa förband. Enligt regeringens mening kommer det att behövas avvägningar i fråga om vilken tillgänglighet som är lämplig för olika delar av insatsorganisationen.

Även om anställningsformerna och de mer begränsade samträningmöjligheterna i kontraktsförbanden leder till vissa begränsningar så bedömer regeringen ändå att dessa förband kommer att ha en väsentligt större användbarhet än dagens mobiliseringsförband och många av förbanden som är anmälda till de internationella styrkeregistren. De kommer också, liksom de stående förbanden, att vara tillgängliga för insatser internationellt. Med en lämplig avvägning mellan stående och kontraktsförband och nationella skyddsstyrkor kommer det att vara möjligt för Försvärsmakten att skapa personella förutsättningar för att snabbt reagera på hot mot Sverige, hantera incidenter i närområdet, kunna inleda nya insatser, rotera, förstärka eller evakuera befintliga insatser och hantera förändringar i den nationella hotbilden.

Tillgängligheten hos förbanden kommer först och främst att vara avhängig Försvärsmaktens förmåga att rekrytera och behålla kompetent personal. Särskilt frågan om skyldighet att delta i insatser som följer av anställningen i Försvärsmakten är av betydelse. I normalfallet kommer några individer att sluta sin tjänstgöring i Försvärsmakten tidigare än beräknat och det kommer att finnas andra som har tungt vägande skäl att inte delta i en förestående insats. Personalförsörjningssystemet måste utformas så att insatser kan genomföras trots denna typ av störningar. I en situation, där en för Sverige viktig insats är nära förestående, eller pågår, och där förhållandena inte är sådana att pliktlagstiftningen kan användas, är det enligt regeringen av största vikt att enskilda insatser ändå kan genomföras av Försvärsmakten. Hur detta ska kunna ske bör skyndsamt utredas. En annan aspekt på att insatsorganisationen i princip ska kunna användas både inom och utom vårt lands gränser är bl.a. att arbetsskyldigheten i nationell och internationell verksamhet i stora drag måste likställas. Regeringen bejakar de åtgärder som Försvärsmakten vidtar i syfte att öka andelen redan anställd personal, inte minst yrkesofficerare, som har en sådan arbetsskyldighet inskriven i anställningsavtalet. Regeringen anser vidare att Försvärsmakten bör intensifiera sina ansträngningar i detta avseende för att snarast uppnå en tillgänglig insatsorganisation. Dessa ansträngningar bör inte bara gälla militär personal utan alla försvarsmaktsanställda, som kan behöva delta i eller stödja insatser.

Det nya personalförsörjningssystemet måste tillåta en större flexibilitet i användningen av insatsorganisationen än det nuvarande. Regeringens ambition att kunna inleda, vidmakthålla, förstärka och avsluta insatser, att kunna lösa uppgifter inom och utom landet i olika konfliktnivåer och att kunna skapa tillfälligt sammansatta, s.k. behovssammansatta, förbandsenheter m.m. förutsätter att personalförsörjnings- och förbandsutbildningssystemet måste kunna möta krav som förändras över tiden.

6.5.4 Värnplikt, frivillig rekrytering m.m.

Regeringens bedömning: Personalförsörjningen av alla personalkategorier i Försvarsmakten bör vila på frivillighet. Om försvarsberedskapen så kräver bör personalförsörjningen även kunna baseras på en tillämpning av lagstiftningen om totalförsvarsplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt bör då omfatta både män och kvinnor.

Den som frivilligt genomför en grundutbildning inom totalförsvaret bör ha ett skydd för sin ordinarie anställning under utbildningstiden.

Förslag från Utredningen om totalförsvarsplikten: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslagen. *Försvarsutbildarna* och *Värnpliktsrådet* delar inte slutsatsen att tjänstgöringsplikten bör läggas vilande. *Svenska freds- och skiljedomsföreningen* vill inte ha ett system baserat på tjänstgöringsplikt och är därför emot en utökning av plikten till att omfatta kvinnor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser, likt Försvarsberedningen, att omställningen till en mer användbar, tillgänglig, och flexibel Försvarsmakt innebär att alla förband i insatsorganisationen bör bemannas med personal som frivilligt sökt anställning i Försvarsmakten. Regeringen anser vidare, i likhet med Utredningen om totalförsvarsplikten, att dagens pliktssystem uppvisar ett antal allvarliga brister, framför allt när det gäller förbandens tillgänglighet, användbarhet för insatser internationellt och möjligheterna till effektiv samövning, utbildning och personalplanering. Regeringen menar att pliktssystemets idé inte svarar mot de uppgifter och krav på operativ förmåga som regeringen föreslår i denna proposition. Då ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms osannolikt under överskådlig tid finns det inget behov av en insatsorganisation som först efter mobilisering kan försvara Sverige. Personalförsörjningssystemet behöver därför inte utformas för att kunna bemanna en i förhållande till landets befolkning stor insatsorganisation, något som var en orsak till att värnpliktssystemet infördes. Även om ett väpnat angrepp från annan stat bedöms osannolikt kan storskaliga terroristhändelser, kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel inträffa med kort varsel på vårt territorium eller i närområdet. I dessa fall kan mobilisering med stöd av pliktlagstiftning vara otillräckligt eller olämpligt, antingen för att insatser behöver göras med

så kort varsel att mobilisering knappast hinner genomföras eller att det uppfattas som, eller är, en oproportionerligt kraftfull åtgärd. Personalförsörjningen måste baseras på ett system som ger hög tillgänglighet och användbarhet hos insatsorganisationens förband.

Många hot mot Sveriges säkerhet är av sådant slag att de effektivast möts genom insatser utanför Sveriges gränser. Eftersom tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt inte är tillämplig på insatser internationellt innebär det att förband där soldaterna är uttagna med plikt inte kan användas för insatser internationellt. Dagens system innebär att soldater först utbildas för befattningar i insatsorganisationens förband och sedan på individbasis söker till andra förband i en särskild utlandsstyrka som skapas för att stå i beredskap för, eller genomföra, insatser internationellt. Detta medför dels krav på ytterligare utbildningsinsatser, dels behövs samträning av det förband som skapats och dels kan det finnas brist på sökanden med speciell kompetens. Efter genomförd insats eller beredskapsperiod upplöses förbandet och den lärdom och erfarenhet som byggts upp inom förbandet går till stora delar förlorad. Med de nya kraven på insatsorganisationen är dagens personalförsörjningssystem, som baseras på totalförsvarsplikt, inte kostnadseffektivt.

Regeringen ser ytterligare fördelar med en frivillig bemanning av insatsorganisationen. En insatsorganisation bemannad med anställd personal ger helt nya och förbättrade möjligheter till samträning av förband jämfört med idag. De enskilda individernas kompetens kan också ökas jämfört med idag vilket bl.a. medför att en soldat eller sjöman kan utföra fler uppgifter. Detta medger att förbanden blir mer generella och kan klara fler uppgifter. Den ökade tillgängligheten på soldater och sjömän medför också att befälen får förbättrade möjligheter både att utveckla sin egen kompetens men även att utveckla nya taktiska koncept m.m. Förändringen av principerna för personalförsörjningen skapar därför förutsättningar för en betydande kvalitetshöjning av insatsorganisationen.

Regeringen vill betona att tjänstgöringsplikten är ett instrument av vikt för att skapa en väsentligt större insatsorganisation för att i en förändrad omvärldssituation med tider av krig eller krigsfara ytterst kunna säkra Sveriges självständighet som stat. Därför bör tjänstgöringsplikten finnas kvar för att kunna tillämpas när försvarsberedskapen kräver det.

Regeringen anser, likt Utredningen om totalförsvarsplikten, att totalförsvarsplikten bör bli helt könsneutral i de fall den kommer att tillämpas. De krav som följer med olika befattningar ska vara urvalsfaktor då det ska avgöras vilken individ som på bästa sätt kan lösa en uppgift i totalförsvaret.

Utredningen om totalförsvarsplikten föreslår att en ny försvarsmaktsgemensam och kvalitetssäkrad frivillig grundutbildning på cirka tre månader införs i Försvarsmaktens regi. Regeringen ser positivt på detta förslag. Utbildningen bör motsvara de moment som idag är försvarsmaktsgemensamma krav på förmåga hos soldater och sjömän. Detta inrymmer bl.a. stridskunskaper, sjukvårdsverksamhet samt kunskaper i folkrätt och om Försvarsmaktens interna föreskrifter. Utbildningen bör i princip vara öppen för alla svenska medborgare som har fyllt 18 år och ska föregås av tester och kontroller avseende

lämplighet. Den frivilliga grundutbildningen bör möjliggöra för den enskilde att fortsätta utbilda sig till anställd eller kontrakterad soldat, engagera sig inom hemvärnet eller utbilda sig till yrkes- eller reservofficer. Ett slutgiltigt ställningstagande till om och på vilket sätt en person ska fortsätta inom Försvarsmakten bör göras först i slutet av den frivilliga grundutbildningen. Regeringen delar därför också utredningens syn att den enskilde under den frivilliga grundutbildningen måste garanteras ett skydd för sin civila anställning.

Regeringen avser återkomma till riksdagen med en redovisning av sin syn på hur den framtida personalförsörjningen bör utformas i de frågor utredningen om totalförsvarsplikten har studerat när utredningen slutförts och slutbetänkandet remissbehandlats. Förslagen bör möjliggöra att reformering i enlighet med dessa intentioner tar sin början den 1 juli 2010.

6.5.5 Soldater och sjömän

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för en effektiv och rationell bemanning av insatsorganisationen bör stärkas bl.a. genom att soldater och sjömän kan anställas med betydligt längre anställningstider i tidsbegränsad anställning än idag.

Personalens uppgifter bör utgå från de krav som följer av att insatsorganisationen ska vara användbar i Försvarsmaktens samtliga uppgifter, såväl innanför som utanför landets gränser.

Rekrytering och förmågan att behålla soldater och sjömän anställningstiden ut bör vara en central utgångspunkt för utformningen av det framtida försvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett tydligt samband mellan den säkerhets- och försvarspolitiska handlingsfriheten och utformningen av personalförsörjningssystemet för Försvarsmakten. Kvaliteten och tillgången på soldater och sjömän kommer att vara avgörande för Försvarsmaktens förmåga att verka. För att skapa denna handlingsfrihet bör Försvarsmaktens möjlighet att anställa och kontraktera soldater och sjömän för insatsorganisationens behov stärkas.

Längre anställningstider för soldater och sjömän

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att en effektiv och rationell personalförsörjning kräver att soldaternas och sjömännens anställningstid inte är för kort. Utbildningskostnaden bör hållas nere i förhållande till den effekt som erhålls i form av förbandsinsatser och beredskap. En ökning av det genomsnittliga antalet insatser per individ minskar rekryterings- och utbildningsbehoven. Dagens anställningstider i tidsbegränsad anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om högst två år utgör i detta sammanhang en begränsning eftersom tiden inte medger att personalen genomför flera insatser med mellanliggande återhämtnings-, utbildnings- och beredskapsperioder. Arbetsmarknadens parter kan sluta kollektivavtal som möjliggör längre tidsbegränsade anställningar. Försvarsmakten förordar

tillsvidareanställning av soldater och sjömän men framför samtidigt att tidsbegränsad anställning ökar flexibiliteten i personalförsörjningssystemet.

I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att en tidsbegränsad anställning på upp till sex år med möjlighet till förlängning är lämplig för soldaterna i framtidens stående förband. För att uppnå god avkastning på de utbildningsinvesteringar som lagts ned på en soldat är det önskvärt att soldaten kan vara tillgänglig för och genomföra flera insatser. För soldaterna i de stående förbanden bör tjänstgöringstiden som soldat göra det möjligt att genomföra två-tre insatser med mellanliggande perioder av beredskap, återhämtning och utbildning. När soldaten närmar sig slutet på sin anställningsperiod ska det vara möjligt att förlänga anställningen med ytterligare en period. Enligt regeringens mening bör längden på den nya anställningsperioden kunna anpassas till individens önskemål då det är mindre troligt att en soldat vill genomföra ytterligare en hel sexårsperiod. Arbetsmarknadens parter har stora förutsättningar att bidra till detta synsätt. Frågan om tidsbegränsad anställning och hur en eventuell sådan lagstiftning bör utformas kommer att behandlas av den personalförsörjningsutredning som regeringen avser att tillsätta. För kontraktsanställda soldater kan anställningsformer som liknar dagens reservofficerare vara en utgångspunkt. Den genomsnittliga anställningstiden för dessa soldater bör vara ca åtta år. Genom att anställningstiden, för soldater och sjömän i stående förband och kontraktsförband, är begränsad innebär det att ingen kommer att ha soldat- eller sjömansyrket som en syssla under lång tid.

Kraven på förmågebredd och förmågedjup hos Försvarsmakten i kombination med den betydande kostnad det medför att ha förband med anställda kontinuerligt tjänstgörande soldater och sjömän medför att stora delar av insatsorganisationen kommer att bestå av förband där huvuddelen av personalen har kontraktsanställning. Förhållandet mellan antalet anställda i de olika formerna bör utgå från kraven på insatsorganisationen. Försvarsmakten redovisar ett behov av soldater och sjömän i stående och kontraktsförband på ca 6 450 respektive ca 9 200 individer. Ur ett kostnadsperspektiv är det av vikt att anställningen av soldater också ger effekt under perioderna mellan insatserna. Det är därför angeläget att soldaterna och sjömännen vid sidan av att upprätthålla beredskap kan nyttjas i Försvarsmaktens alla verksamheter t.ex. bevakning, materielunderhåll, samt utbildnings- och övningsverksamhet m.m.

Övergång till civil verksamhet

Det ligger i verksamhetens natur att befattningarna på soldatnivå företrädesvis bemannas med yngre personal som har soldatens eller sjömannens arbetsuppgifter endast under den inledande perioden av yrkeskarriären. För att inte övergången till civil verksamhet ska försvåras för den enskilde, bör den inte ske för sent i arbetslivet. Tidsbegränsad anställning skapar förutsättningar för detta. Tidsbegränsade anställningar bidrar också till att undvika att Sverige får ett yrkesförsvär. För de som närmar sig slutet av sin tidsbegränsade anställning bör Försvarsmakten underlätta en karriärväxling. Från ett rekryteringsperspektiv torde det

dessutom vara fördelaktigt att de anställda soldaterna och sjömännen ges möjlighet att utveckla sina civila kompetenser som en förberedelse för yrkeslivet efter den militära karriären. Vidare bör de delar av soldatutbildningen som är av intresse för samhället i övrigt tydliggöras t.ex. i form av certifikat eller annat utbildningsbevis. Detta bör göras i samarbete med behöriga civila myndigheter. För att kunna skapa tillräcklig rekryteringskraft till systemet med kontraktsanställda soldater bedömer regeringen, i enlighet med Utredningen om en svensk veteranpolitik (SOU 2007:77, En svensk veteranpolitik, del 1), att rätt till tjänstledighet från annat arbete för insatser och övningar är grundläggande för den framtida personalförsörjningen. Skyddet bör även innebära att ingen nekas anställning eller på annat sätt missgynnas för att denne är kontraktsanställd. Den kommande utredningen inom personalområdet kommer att få som en av sina uppgifter att föreslå utformning av den rättsliga regleringen i dessa hänseenden. De närmare villkoren för anställningar som soldat är en fråga för parterna på det statliga avtalsområdet. Gemensamt för de anställningar och tjänstgöringskontrakt som tecknas bör vara att personalen åtar sig en skyldighet som omfattar all den verksamhet som Försvarsmakten bedriver oavsett om den genomförs inom eller utom landet.

Regeringen bedömer att en avgörande framgångsfaktor för den fortsatta omställningen av Försvarsmakten är myndighetens attraktionskraft som arbetsgivare.

6.5.6 Yrkes- och reservofficerare

Regeringens bedömning: Den framtida insatsorganisationens behov innebär att officerskårens struktur och kompetens bör förändras.

Skälen för regeringens bedömning: Den nyss inledda övergången till ett tvåbefälssystem, bestående av officerare och specialistofficerare, är av stor betydelse för att öka effektiviteten i personalförsörjningen av officerare. Med införandet av specialistofficerare skapas ett system där en individ kan verka och utveckla djup fackkompetens inom ett verksamhetsområde under lång tid. Enbefälssystemet var i praktiken inriktat mot en chefskarriär med ett flertal skolsteg och byte av befattningar, vilket ledde till att många officerare blev kvar under en förhållandevis kort tid i förbandsverksamheten. Vid införandet av det nya tvåbefälssystemet måste detta undvikas. I likhet med vad som kommer att gälla för anställda soldater och sjömän bör det övervägas om även specialistofficerare ska anställas för begränsad tid. För att uppnå kostnadseffektivitet kan det dock vara rimligt med längre anställningstider än för soldater och sjömän. Frågan bör utredas av den personalförsörjningsutredning som regeringen avser tillsätta.

För att åstadkomma en kostnadseffektiv personalstruktur är det av vikt att väga balansen mellan antalet officerare, specialistofficerare, civila och soldater. När reformarbetet är genomfört bör flertalet officerare vara specialistofficerare. I sitt svar på planeringsanvisningarna bedömer Försvarsmakten att det 2014 finns ett behov av ca 3 300 officerare och ca 5 200 specialistofficerare. Detta ska jämföras med att det idag finns ca

9 100 officerare och ca 300 specialistofficerare, exklusive reservofficerare, anställda i Försvarsmakten. Utgående från hur många officerare som kan förväntas lämna Försvarsmakten fram till 2014 kommer det med största sannolikhet att finnas ett betydande överskott av officerare samtidigt som det finns en brist på specialistofficerare. Enligt regeringens mening är det därför angeläget att så långt som möjligt fylla specialistofficersbefattningar med redan anställda officerare även om befintlig kompetens och andra egenskaper inte helt svarar mot kraven för specialistofficersbefattningen. Av myndighetens svar på planeringsanvisningarna framgår att detta inte helt kan åtgärda obalanserna i officerskårens struktur. För att påskynda reformeringen av insatsorganisationen och därmed en ökad operativ effekt är det enligt regeringens, mot denna bakgrund, angeläget att den ytterligare omstrukturering av officerskåren som krävs genomförs skyndsamt av myndigheten. Reservofficerssystemet är en betydelsefull del i personalförsörjningen av det framtida försvaret. En viktig egenskap hos reservofficerssystemet är att officerare finns tillgängliga utan att Försvarsmakten behöver bära kostnaden för personal mellan tjänstgöringstillfällena. Reservofficerssystemet bedöms också ge en möjlighet att knyta personer med önskvärd civil kompetens till Försvarsmakten utan att de behöver tjänstgöra kontinuerligt.

Reservofficerssystemet bör anpassas till kraven på insatsorganisationen och det bör vara möjligt att använda reservofficerare i insatser såväl i Sverige som utomlands på både officers- och specialistofficersbefattningar. För att reservofficerssystemets möjligheter ska kunna utnyttjas bör viss försiktighet iakttas vid utformning av befattningsbeskrivningar och andra krav så att de inte blir onödigt restriktiva.

6.5.7 Civilanställd personal

Regeringens bedömning: Civilanställda är en viktig del av Försvarsmaktens personal. Arbetskyldighet som omfattar deltagande i insatser bör föreligga för vissa kategorier av civil personal.

Skälen för regeringens bedömning: Civilanställda är en viktig del av Försvarsmaktens personal och kommer att få mer framträdande roller inom Försvarsmaktens förvaltning. De krävs för att analysverksamhet, ekonomiprocesser, administration och annan verksamhet inom Försvarsmakten ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Enligt regeringens uppfattning finns det ett betydande antal befattningar i den stödjande verksamheten där kunskap och kompetens som erhållits från civil utbildning är det primära och som inte kräver den militära kompetens som en officer har erhållit genom utbildning och tjänstgöring. För att åstadkomma en kostnadseffektiv personalförsörjning av stödverksamheten krävs att den inte i onödan blir dimensionerande för antalet officerare. Beskrivningar av arbetsuppgifter och krav på den anställda måste därför utformas så att de innefattar civilanställda så långt som möjligt.

En insatsorganisation där förbanden genomför insatser såväl innanför som utanför landets gränser kommer att kräva deltagande av civil personal. Enligt regeringens mening är det därför nödvändigt att det vid anställning av civil personal för vissa kategorier ingår en skyldighet att delta i insatser utomlands. Skyldigheten för civil personal att tjänstgöra utomlands kommer att bli en fråga för den kommande personalutredningen.

Civil personal, liksom militär personal, kommer att påverkas av förändringar och effektiviseringar inom försvarsområdet. Vilka effekter och hur stora de blir är enligt regeringen för tidigt att säga idag. Ett viktigt underlag kommer utredningen med uppgift att se över stödet till Försvarsmakten att vara. Den ska bl.a. se över materiel- och logistikprocesserna. Verksamheter inom vilka det finns många civilanställda. Regeringen återkommer om de närmare konsekvenserna av en förändrad stödstruktur.

6.5.8 Personalförsörjningen i hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna

Regeringens bedömning: Ett grundläggande krav på de soldater som antas till hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna bör vara att de har genomgått en grundläggande soldatutbildning.

Tjänstgöringskontrakten för den enskilde soldaten i de nationella skyddsstyrkorna bör utformas så att insatser med förband, inom de nationella skyddsstyrkorna, kan göras även om det inte råder hemvärnsberedskap eller höjd beredskap.

Skälen för regeringens bedömning: Hemvärnet ska bestå av hemvärnsförband med geografisk spridning över hela landet. Hemvärnsförbanden bemannas av hemvärnet och frivilligorganisationerna samt av reservofficerare. All hemvärnspersonal i hemvärnsförbanden bör ha genomgått en grundläggande militär utbildning. I likhet med vad regeringen framhållit i avsnitt 6.5.4 Värnplikt, frivillig rekrytering m.m. bör utbildningen vara densamma som soldaterna i de stående och kontraktsförbanden genomgår. Soldater från hemvärnsförbanden kan då söka till stående eller kontraktsförband och där gå in i den fas som innehåller befattningsutbildning. Omvänt kan soldater som påbörjat utbildning i syfte att tjänstgöra i ett stående eller kontraktsförband, men som sedan ändrat sig och avbrutit utbildningen efter den grundläggande soldatutbildningen, söka till hemvärnet. Huvuddelen av personalen i hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna bedöms i framtiden vara soldater som tidigare ingått i stående eller kontraktsförband. Det kan dock behövas direktutbildning för att klara hemvärnets personalförsörjning.

Hemvärnsförbanden i de nationella skyddsstyrkorna ska kunna göra insatser även utan beslut om hemvärnsberedskap eller höjd beredskap. Övriga hemvärnsförband kräver även fortsatt beslut om höjd beredskap eller hemvärnsberedskap för att kunna sättas in som förband. Personalen i övriga förband bör även fortsatt frivilligt kunna delta i insatser i fred.

Utvecklingen av de nationella skyddsstyrkorna innebär en betydande ambitionshöjning. Försvarsmaktens planering bygger på att väsentligt fler än idag uppfyller sina tjänstgöringskontrakt. Tjänstgöringen inom de mer kvalificerade nationella skyddsstyrkorna kommer också att kräva mer av den enskilde i fråga om såväl engagemang som tid. Uppdelningen i nationella skyddsstyrkor och övriga hemvärnsförband ger en viktig möjlighet för den enskilde att välja ett åtagande efter egen vilja och förutsättning. Inget hindrar dock att den enskilde efter hand kan växla mellan olika tjänstgöringsformer. Tvärtom innebär den grundläggande utbildning som införs att den enskilde, efter viss kompletterande utbildning, har möjlighet att växla mellan olika typer av förband. Detta kan innebära t.ex. deltagande i insatser internationellt.

6.5.9 Internationellt utbildningssamarbete

Regeringens bedömning: Det internationella utbildningssamarbetet bör fördjupas för att öka effektiviteten, genom i första hand ett fördjupat utbyte med de nordiska länderna. Internationellt samarbete kan också leda till ökad kvalitet och till bättre förutsättningar för gemensamma insatser.

Skälen för regeringens bedömning: De små volymer som numera utbildas nationellt medför ökade kostnader per individ. Det finns därför rationaliseringsmöjligheter genom att vissa utbildningar sker gemensamt med andra länder eller inom ramen för internationella organisationer. Gemensamma utbildningar inom olika områden medför i ett längre tidsperspektiv även ökad möjlighet till likhet i uppträdande och interoperabilitet vid insatser.

För officerare och specialister, liksom för stödpersonal, bör samnordiska utbildningar kunna etableras. Exempel på sådana utbildningar är högre officersutbildning, databaserad distansutbildning samt högre logistik- och förvaltningsutbildning.

Formerna för ett utökat samarbete har analyserats tillsammans med Norge och Finland men behöver i vissa delar fortsatt utredas avseende bl.a. infrastruktur för, och möjlig lokalisering av, vissa utbildningar.

6.6 Materieförsörjning och logistik

6.6.1 Materieförsörjningen idag

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2004 pekade ut ett antal mål för materieförsörjningen, bl.a. ökad handlingsfrihet, minskade långsiktiga ekonomiska bindningar, ökad spårbarhet, ökat internationellt samarbete, prioritering av vissa nischområden, utnyttjande av försvarsindustriell kompetens i flera av materieförsörjningens faser samt ett utvecklat exportstöd.

Försvarsberedningen har i Försvar i användning (Ds 2008:48) bl.a. anfört att statsmakterna i ett materielprojekts tidiga skede måste få ökad

möjlighet att utöva inflytande. Riksdagens försvarsutskott har vid upprepade tillfällen framfört att riksdagens inflytande över materielanskaffningen måste öka (bet. 1994/95:FöU4, 1996/97:FöU4, 2001/02:FöU11, 2003/04:FöU6, 2004/05:FöU4, 2005/06:FöU1, 2006/07:FöU1 och 2007/08:FöU1). Stegvisa politiska beslut med i förväg definierade kontrollstationer och med möjlighet att avbryta bör enligt Försvarsberedningen tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska eller långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. Regeringen har utvecklat redovisningen i budgetpropositionen. Riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt har ökat bl.a. genom att enskilda materielobjekt underställts riksdagens prövning och att antalet anslag har ökat. Vidare har handlingsfriheten inom materieförsörjningen ökat under de senaste åren genom minskade inteckningar i kommande års planering. Användningen av stegvis utveckling med etappindelning av utveckling och anskaffning har även ökat. Spårbarheten mellan krav på operativ förmåga i olika avseenden och materiel har utvecklats under perioden. En viss ökning av andelen anskaffningar som omfattar internationellt samarbete har skett.

Försvarsberedningen har anfört att gårdagens materieförsörjningsprocess karaktäriseras av långa utvecklings- och leveranstider, vilket bl.a. sägs ha fått till följd att Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplan, materielplanen, innefattar liten flexibilitet, långa ekonomiska bindningar samt ett långsamt inflöde av nya materielssystem till insatsorganisationen.

Det långsamma inflödet har enligt Försvarsberedningen inneburit att förband i insatsorganisationen under långa perioder varit under utveckling och därmed inte tillgängliga för insatser. En högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel ger, enligt Försvarsberedningen, bättre kontroll över kostnaderna samt ökar förutsättningarna att minska leveranstiden. Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens beskrivning och syn på gårdagens materieförsörjningsprocess. Samtidigt kan regeringen konstatera att nya särskilda förband även har skapats för genomförandet av säkerhetsfrämjande insatser utanför Sveriges territorium, med nya oplanerade materielbehov som följd.

Regeringen kan konstatera att redovisningen till riksdagen avseende materieförsörjningen har vidareutvecklats i enlighet med riksdagens önskemål.

De långsiktiga ekonomiska bindningarna inom materieförsörjningen har minskat. Metoden att fokusera antalet utvecklingsinsatser genom att fastställa ett antal nischer har delvis genomförts, men bedöms ha rönt begränsad framgång då nischernas omfattning till del har varit svåra att avgränsa.

Exportstödet har utvecklats framförallt som en följd av exportansträngningarna avseende Gripensystemet, som har krävt större och mera samordnade kampanjer mellan stat och industri än tidigare. Utvecklingen har drivits på av att vissa länder kräver att affärerna genomförs mellan stater och att de åtföljs av åtaganden bl.a. i form av utbildnings- och samarbetsprogram, samt av att nya affärsupplägg såsom t.ex. leasing ibland har behövt användas. Vid ett antal tillfällen har även

Försvarsmaktens materiel hyrts ut till andra länder i syfte att underlätta internationellt samarbete eller bygga förtroende. Utvecklingen har krävt allt mera resurser inom myndigheterna och har även gett upphov till intressekonflikter.

De besparingar inom materielprocessen som med anledning av Försvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96) beslutades under 2006 i syfte att effektivisera försvarsförvaltningen bedöms i Statskontorets utvärdering Omställning av det militära försvaret (2008:101, dnr 2006/194-5) vara på god väg att realiseras. Samtidigt kan konstateras att den renodling av myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen som regeringen bedömer som lämplig hitintills endast genomförts i mindre utsträckning.

6.6.2 Inriktning av materieförsörjningen

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens behov av materiel bestäms ytterst av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materieförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden.

Processen för materieförsörjning bör således utformas så att insatsorganisationens behov och utformning kan tillgodoses över tiden med en god förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Utvecklingen mot ett mer insatsberett, tillgängligt och rörligt försvar innebär att materieförsörjningen bör fokuseras på åtgärder som krävs för att förbanden i insatsorganisationen ska vara kompletta och användbara. Såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materieförsörjningen bör därför reduceras.

Följande principer bör tillämpas:

- 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 och
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Materieförsörjningen är ett medel för att tillgodose Försvarsmaktens behov av materiel utifrån de krav som statsmakterna ställer på operativ förmåga i olika avseenden och insatsorganisationens behov och utformning. Förändringen av materieförsörjningen bör fortsatt genomföras för att i än större utsträckning åstadkomma detta.

Den försvarspolitiska inriktning som regeringen redogör för i denna proposition innebär att materieförsörjningen bör utformas så att utvecklingen mot ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar kan

realiseras. Detta innebär att materielförsörjningen även fortsättningsvis måste kunna tillgodose snabbt förändrade behov.

Förmågan att hantera förändrade behov i olika tidsperspektiv förutsätter en tillräcklig grad av handlingsfrihet, inte minst ekonomisk handlingsfrihet. Detta innebär bl.a. att såväl ledtider som ekonomiska bindningar i materielförsörjningen bör fortsätta att reduceras.

Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inklusive bl.a. öppna upphandlingar i konkurrens och likabehandling av leverantörer. Den konkurrenskraftiga i Sverige verksamma försvars- och säkerhetsindustrin bör inom många områden gynnas av detta genom en större avsättningsmarknad.

Nya principer

Försvarsberedningen föreslår i sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) vilka principer som bör gälla för anskaffningen av materiel. I dessa delar överensstämmer Försvarsberedningens förslag i allt väsentligt med regeringens syn i enlighet med de principer regeringen tidigare redovisat i skrivelsen En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret (skr. 2005/06:131). Implementeringen av dessa principer har dock gått långsamt. Principerna utvecklas nu genom att regeringen ytterligare betonar vikten av anskaffning av beprövad materiel.

Sammanfattningsvis innebär dessa principer att välja vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel före nyanskaffning, om det är ekonomiskt försvarbart, när det finns identifierade behov av materiell förnyelse eller i övrigt ställs förändrade krav på insatsorganisationens utrustning. När nyanskaffning är nödvändig ska i första hand färdigutvecklad på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas. Utveckling av materiel bör genomföras när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas. Därtill kan, i de särskilda fall då regeringen bedömer att det är ett viktigt inslag eller verksamhetsmässigt och ekonomiskt fördelaktigt, samarbete i fråga om försvarsteknologi vara aktuellt med de länder med vilka vi delar säkerhetspolitiska intressen.

Möjligheterna att utnyttja olika former av tillgänglighetsåtaganden bör alltid prövas. Möjligheter till samverkan med civila offentliga aktörer och näringslivet bör utnyttjas för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande.

Genom att minska andelen materiel med inslag av utveckling bör handlingsfriheten i materielförsörjning kunna öka genom att de ekonomiska bindningarna i utvecklingsprojekt efterhand kan reduceras. Regeringen menar att dessa principer bidrar till ett försvar där användbarhet och tillgänglighet står i fokus.

Försvarsmakten redovisar i sitt svar på planeringsanvisningarna att det finns ett stort behov av omsättning, eller genomförande av halvtidsmodifieringar och renoveringar, av plattformar inom den 10-åriga planeringsperioden. Vidare bedömer Försvarsmakten att det inte är möjligt att inrymma alla identifierade behov inom anvisade ekonomiska ramar och att den föreslagna investeringsnivån innebär risker avseende materiellt vidmakthållande och förnyelse.

Regeringen anser, i likhet med Försvarsberedningen, att Sverige idag disponerar förhållandevis stora mängder modern materiel i fråga om större plattformar för insatsorganisationens behov. Under ett antal år bedöms detta medföra att omsättningstakten av materielsystem sammantaget bör kunna minska.

Regeringen delar Försvarsmaktens syn att plattformar behöver nyttjas längre tider än vad som tidigare planerats. Möjligheter till livstidsförlängande åtgärder bör därför utnyttjas för att dra största möjliga nytta av tidigare gjorda investeringar samtidigt som insatsorganisationens behov kan tillgodoses. För vissa typer av materiel kan slitaget komma att öka genom ett ökat utnyttjande vid insatser. Anskaffning bör därför fokusera på materiel som krävs för att göra system och förband kompletta och användbara eller som ersättning för uttjänt materiel.

Regeringen delar vidare Försvarsberedningens syn att det i många fall är viktigare att Sverige har materiel som är interoperabel med våra partnerländers materiel och att den är tekniskt mogen, funktionssäker och tillgänglig än att den har högsta tekniska prestanda. I fråga om behovsättning av materiel menar därför regeringen att omedelbart användbara förband bör prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda. I enlighet med detta kan tekniknivån i Försvarsmakten anpassas för att möta en motståndare med motsvarande tekniknivå eller lägre. Regeringen delar Försvarsberedningens syn att materiell kvalitet bör värderas tillsammans med andra faktorer som stödjer den militära förmågan i olika avseenden, t.ex. förbandens personella och utbildningsmässiga status. Vidare bedöms det vara av vikt att ha ett mindre antal kompletta men operativa system och förband än ett större antal som inte är kompletta och som saknar viss förmåga i olika avseenden.

I arbetet med att identifiera de anskaffningsalternativ som till lägsta kostnad kan tillfredsställa identifierade behov bör en anpassning av kraven i förhållande till på marknaden befintlig materiel göras.

Jämförelser mellan olika anskaffningsalternativ bör utgå ifrån en värdering av kostnadseffektiviteten ur ett helhetsperspektiv som förutom den direkta investeringen även omfattar kostnader för vidmakthållande och drift. Överföring av verksamheter till näringslivet bör kunna övertäckas om resurseffektivitet bedöms kunna uppnås. I detta avseende menar regeringen att även riskanalyser bör ingå avseende exempelvis materielens nyttjande under hela eller delar av dess livslängd.

Uppföljning och analys

Försvarsberedningen föreslår att oberoende kvalitetskontroller och revisioner avseende beslutsunderlag bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska och långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling. Ett sådant system skulle kunna bidra till en säkrare och mer kostnadseffektiv materielförsörjning. Som framgår av budgetpropositionen för 2009 (vol. 1, avsnitt 10.4) pågår inom Regeringskansliet ett arbete med underlag för prövning av myndigheters verksamhet i form av externa myndighetsanalyser. Regeringen anser

därför att frågan om oberoende kvalitetskontroller för materielprojekt bör samordnas med detta arbete. Prop. 2008/09:140

För att materieförsörjningen i än större utsträckning ska kunna bidra till insatsorganisationens användbarhet har Försvarsberedningen anfört att andelen materiel som anskaffas tillsammans med samarbetspartners bör öka när detta bedöms vara kostnadseffektivt. Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens syn i frågan och menar därtill att möjligheterna till internationellt samarbete, oavsett form av anskaffning, alltid bör prövas och omfattningen bör i så stor utsträckning som möjligt öka. Internationellt samarbete bör således alltid sökas där det bedöms som kostnadseffektivt och inte menligt bedöms påverka handlingsfriheten. En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång är viljan och nödvändigheten att ge avkall på nationella särkrav. Möjligheterna att om nödvändigt kunna få dispenser m.m. från gällande regelverk för att undvika kostnadsdrivande kravställningar bör ses över. I likhet med Försvarsberedningen menar regeringen att andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materieförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Dessa förutsättningar underlättas av ett långt- och djupgående samarbete, t.ex. inom EU eller inom Norden. Anpassningen till systemlikhet bedöms kunna ske efterhand, och i den takt befintlig materiel behöver ersättas. I de fall civila aktörer har liknande behov i fråga om anskaffning och utveckling av materiel bör möjligheter till samverkan för att uppnå synergieffekter och kostnadsdelning eftersträvas.

Vid planering och beslut om materiel bör marknadsanalyser som omfattar både efterfrågan och utbud i omvärlden konsekvent utnyttjas.

En god kunskap om utbudet på marknaden, såväl civilt som militärt, ökar även möjligheterna att snabbt kunna komplettera insatsförbandens utrustning när behov uppstår. Genom att analysera efterfrågan inom områden där vi själva har identifierat behov ökar möjligheterna att identifiera potentiella samarbetspartners.

Planering och styrning

Regeringen menar att planeringen och styrningen av materieförsörjningen, med än större tydlighet, bör kunna utgå ifrån insatsorganisationens behov och utformning. En spårbar redovisning inom Försvarsmakten bör kunna utvecklas vidare. De beslutsunderlag som tas fram i fråga om såväl de samlade materielinvesteringarna som för enskilda objekt bör därför redovisa hur dessa investeringar hänger samman med, och stödjer, den planerade förmåge- och förbandsutvecklingen.

På motsvarande sätt måste de underlag som ligger till grund för uppföljningen av materieförsörjningen fokusera på i vilken grad materieförsörjningen bidragit till utvecklingen och användningen av förmågor och förband. Det behövs bl.a. redovisningar som gör det möjligt att bedöma i vilken grad förbanden haft tillgång till den materiel som krävs för att genomföra utbildning, övningar och insatser i planerad utsträckning.

Regeringen har under ett antal år arbetat med att förbättra sin materielredovisning till riksdagen. Regeringen avser att fortsätta detta arbete och överväger bl.a. att ge investeringsplanen en mer central roll samt utveckla en metod för uppföljning av större projekt bl.a. i syfte att få en bättre kostnadskontroll. Mot bakgrund av detta anser regeringen att det inte är aktuellt att återinföra den tidigare objektsramsredovisningen, såsom Försvarsberedningen föreslår.

I förberedelserna inför större investeringar bör även antaganden om insatsorganisationens utformning i ett längre perspektiv göras. Dessa antaganden bör vara del av det underlag som ligger till grund för regeringens ställningstaganden inom ramen för principerna för materielanskaffningen.

Försvarmakten kommer alltid att vara beroende av befintliga och redan beställda system och av att nya komponenter och delsystem kan integreras i dessa system över tiden. Detta innebär att det inom materieförsörjningen även framgent bör finnas en förmåga att tekniskt förvalta försvarets materiel långt efter det att anskaffningen är avslutad. I samband med anskaffning av ny materiel bör det därför även fortsättningsvis finnas en förmåga att värdera om de ställda kraven är uppfyllda och att materielen fungerar på ett säkert sätt i förhållande till befintliga system. Färdigheten att värdera anskaffningsalternativ är grundläggande för att kunna agera som en kvalificerad köpare, oavsett hur anskaffningen genomförs. Strävan bör vara att i ökad utsträckning tidsmässigt komprimera satsningar så att anskaffningen av materiel växelvis kan fokuseras mot olika behovsområden.

6.6.3 Avveckling

Regeringens bedömning: Den materiel som inte längre behövs för insatsorganisationen och förbandsreserven bör på ett rationellt sätt avvecklas. För att främja en sådan avveckling bör försvarsmyndigheternas incitament ses över.

Skälen för regeringens bedömning: Grundläggande huvudprincip för tillgång respektive avveckling av materiel bör vara det materielbehov som finns för insatsorganisationen, inklusive utbildningsbehovet och förbandsreserven. Övertalig materiel bör avvecklas för att minska totala kostnader för hantering och lagerhållning av materiel som inte behovsatts.

Regeringen har tidigare beslutat om principer för avveckling av övertalig materiel. Avvecklad materiel bör i första hand utnyttjas inom de frivilliga försvarsorganisationerna, statliga myndigheter, för humanitära insatser, militärt och civilt säkerhetsfrämjande materielsamarbete, för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred och för museala ändamål. I andra hand bör den övertaliga materielen erbjudas till försäljning och i tredje hand bör materielen återvinnas eller förstöras.

I fråga om de ekonomiska incitamenten har regeringen från och med regleringsbrev för 2009 för Försvarmakten ökat myndighetens möjligheter att disponera de medel som friställs vid försäljning av

övertalig materiel. Regeringen utesluter inte att andra förändringar ifråga om incitament och principer kan bli aktuella. Att resurser kan frigöras genom att övertalig materiel avvecklas så att kostnader för hantering och lagerhållning kan minskas är ett starkt incitament i sig.

6.6.4 Logistik

Regeringens bedömning: Ökade krav på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet ställer förändrade krav på logistikfunktionen. Logistikerna bedöms behöva fortsätta utvecklas mot Försvarmaktens förändrade behov och insatsorganisationens utformning.

För att möjliggöra en ökad operativ effekt och samtidigt möjliggöra kostnadsminskningar bör processerna för logistik och materieförsörjning samordnas. Detta gäller i första hand den s.k. bakre logistiken.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar Försvarsberedningens mening att ett ökat operativt fokus med fler användbara och tillgängliga förband kräver – på samma sätt som materieförsörjningsprocessen – en förändrad logistikfunktion. Snabbinsatsförmåga och förmåga till uthålliga insatser ställer krav på såväl snabbhet som rörlighet. Logistikfunktionen bör fortsätta anpassas för att tillsammans med andra kunna stödja insatser effektivt såväl till tid som rum.

Det finns starka kopplingar mellan logistik och materieförsörjning, vilka idag formellt inte är integrerade. Dagens organisation innehåller många aktörer med en emellanåt otydlig uppdelning avseende uppgifter, ansvar och befogenheter. Liknande kompetenser kan återfinnas både inom Försvarmakten, Försvarets materielverk och industrin. Regeringen menar att det är av vikt att sambanden mellan de olika processerna förtydligas och att verksamheten samordnas.

Ett antal utredningar har på senare år konstaterat brister i Försvarmaktens logistikverksamhet. Försvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96) anförde exempelvis att ledningsorganisationen för logistiken är för stor i jämförelse med de övriga nordiska länderna, och att stora delar av verksamheten inom Försvarmaktens Logistik (FMLOG) borde föras över till industrin och därmed bidra till effektiviseringar. Försvarsförvaltningsutredningen pekade även på att liknande kompetenser har upparbetats hos de aktörer som är involverade inom logistikområdet inom Försvarmakten, på Försvarets materielverk och inom industrin. Vid Riksrevisionens granskning av verksamheten under 2006 Reformen av Försvarets logistik, Blev det billigare och effektivare? (RiR 2006:29), drogs slutsatsen att införandet av FMLOG inte har lett till de kostnadsreduktioner och effektiviseringsvinster som avsetts. Som bidragande orsaker angavs bl.a. att FMLOG inte är efterfrågestyrt utan ramstyrs avseende såväl ekonomi som personal. Detta menades begränsa FMLOG:s möjlighet att anpassa förmågan till efterfrågan. FMLOG:s kunder, d.v.s. förbanden, saknar även incitament att vara kostnadseffektiva, eftersom pengar som inte används återgår till

Försvarsmakten centralt och inte kan användas för det egna förbandets verksamhet. Inom Försvarsmakten vidtas åtgärder för att förbättra ledningen av logistikverksamheten och för att implementera rationaliseringar. Regeringen kan emellertid konstatera att logistikverksamheten som helhet ännu inte har anpassats fullt till insatsförsvaret. För att kunna stödja insatsförband på ett än mer flexibelt sätt och med god kostnadseffektivitet krävs en logistikverksamhet som inte bara optimeras mot enskilda insatser, utan mot behoven av tillgänglighet och uthållighet.

Försvarsberedningen anser att en sammanhållen myndighetsöverskridande logistikprocess bör etableras. Regeringen menar att en samordning av logistik- och materieförsörjningsprocesserna kan bidra till att dessa blir mer effektiva. Hur en sådan samordning kan organiseras är en av de frågor som Stödutredningen har att belysa.

Samarbete med andra länder, t.ex. ett eller flera av de nordiska länderna, bedöms kunna uppnå kostnadsbesparingar inom materielns hela livscykel inkluderande logistik. I ljuset av det ovanstående är det en strävan att kostnader för anskaffningar och modifieringar av materielns system, anläggningar för verifiering och validering samt avveckling kan delas, och att viss samordning och reduktion kan ske. Som en följd därav kan det inte heller uteslutas att ett alltmer integrerat samarbete mellan de nordiska länderna successivt kan komma att övervägas där alltmer integrerade arbetssätt och planeringsprocesser, inklusive rollspecialisering, mellan berörda nationer och myndigheter tillämpas. Regeringen tar dock inte nu ställning i frågan.

6.6.5 Marknads- och industrifrågor

Regeringens bedömning: Arbetet med att på EU-nivå gemensamt verka för en mer öppen och konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad är av vikt för materieförsörjningen. En bättre fungerande marknad ökar staternas möjligheter till en kostnadseffektiv materieförsörjning.

Regeringen anser att arbetet med att utveckla och förbättra den europeiska försvarsmaterielmarknaden bör ske parallellt med bibehållna möjligheter att upprätthålla och utveckla relationer med tredje land, framför allt med USA, där Sverige sedan länge har etablerade och djupa samarbeten.

De eventuella utvecklingsåtgärder som av olika anledningar kan komma att bli nödvändiga bör begränsas till ett mindre antal områden. Samtidigt bör de tidigare s.k. nischerna utgå.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Försvarsmaterielmarknaden är en av de mest reglerade och politiskt styrda marknaderna. Länder med egen industriell förmåga styr med få

undantag utvecklingsmedel och seriebeställningar till den inhemska industrin, något som i hög grad även varit fallet i Sverige. Artikel 296 i EG-fördraget ger EU:s medlemsstater möjlighet att, givet att de i artikeln beskrivna förutsättningar är uppfyllda, undanta viss försvarsupphandling för att skydda nationella säkerhetsintressen. Den industriella konsolidering som skett i form av uppköp och fusioner har hittills inte lett till någon påtaglig rationalisering och omstrukturering, mycket på grund av att staterna fortsatt att upphandla nationellt producerad materiel även om ägarstrukturerna internationaliserats. Som en följd av detta karaktäriseras delar av den europeiska försvarsmaterielmarknaden av överkapacitet, bristande lönsamhet och protektionism.

Staterna har genom sitt agerande bidragit till den rådande marknadssituationen men har å andra sidan även det avgörande inflytandet när det gäller att få till stånd en förändring. Marknadens fortsatta utveckling ligger därmed till stor del i statens/staternas händer både som lagstiftare och som kund. För att en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri ska bibehållas och utvecklas är det av central betydelse att åtgärder vidtas för att skapa likartade marknadsvillkor och en sund konkurrens inom området. Rörelsen mot en öppnare och mera konkurrensutsatt marknad bör i den mån det bedöms möjligt göras gemensamt inom EU.

Den europeiska försvarsmaterielmarknaden och den Europeiska försvarsbyrån

På EU-nivå pågår ett omfattande arbete att förändra försvarsmaterielmarknaden och att stärka den europeiska industrins konkurrenskraft. Bl.a. har Kommissionen konstaterat att det finns ett antal faktorer, framför allt icke fullt ut fungerande politiska och legala ramverk, som bidrar till att den europeiska försvarsindustrin inte utvecklats på ett önskvärt sätt. Kommissionen har därför initierat åtgärder syftande till att bidra till ökad transparens, effektivitet och konkurrens på försvarsmaterielmarknaden för att på sikt bidra till ökad innovationskraft, framväxten av starkare företag och nya högkvalitativa arbetstillfällen.

Den 5 december 2007 beslutade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om offentlig upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet. Direktivförslaget har behandlats i rådet. Europaparlamentet behandlade förslaget i utskottet (IMCO) hösten 2008 och har därefter antagit förslaget in pleno. Det föreslagna direktivet syftar till att åstadkomma ökad öppenhet och konkurrens inom den europeiska försvarsmaterielmarknaden. Direktivet förväntas formellt antas av ministerrådet under våren 2009.

Kommissionen lade i slutet av 2007 också fram ett förslag till direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen (Intra-Community Transfer, ICT). Ett övergripande syfte är att underlätta rörligheten av försvarsrelaterade produkter mellan EU:s medlemsstater genom att förenkla och harmonisera villkoren och förfarandena för tillstånd för sådana överföringar. Förslaget gäller ej reglerna för export ut ur EU. Förhandlingarna har resulterat i ett förslag som bevarar medlemsstaternas kontrollmöjligheter samtidigt som

förslagets harmoniserade funktion består. Enighet nåddes i slutet av 2008 mellan ministerrådet, kommissionen och Europaparlamentet. Överenskommelsen antogs i en omröstning i Europaparlamentet den 16 december 2008 och den väntas formellt bekräftas av ministerrådet under våren 2009.

Även den Europeiska försvarsbyrån, EDA, spelar en viktig roll i ansträngningarna för att effektivisera marknaden och underlätta samarbeten. Sverige bör stödja EDA som ett instrument för såväl förmågeutveckling som samarbete inom materiel- och forskningsområdena. EDA har tagit de första stegen att öka konkurrensen inom den europeiska försvarsmaterielmarknaden (EDEM) samt utvecklat en strategi för den europeiska försvarsteknologiska basen (EDTIB). Inom denna bas har ett arbete startat för att identifiera nyckel teknologier.

Regeringen stödjer initiativen att verka för en mer öppen och konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad. Dagens marknadsstruktur missgynnar både staterna och företagen. Sverige eftersträvar en öppnare och effektivare försvarsmaterielmarknad inkluderande bl.a. öppna upphandlingar i konkurrens, likabehandling av leverantörer och på sikt slopande av kompensationsåtaganden, s.k. offset. En bättre fungerande marknad bedöms kunna öka staternas möjligheter till en kostnadseffektiv materieförsörjning.

För regeringen är det av vikt att de eventuella problem som föreligger med duplicering och överproduktion åtgärdas på marknadsmässiga grunder. Vad gäller att bedöma vilken industriell kompetens som bör finnas inom ramen för den nationella eller den europeiska basen är det inte säkert att det politiskt går att komma överens om hur industriell utvecklings- och produktionsförmåga ska fördelas mellan olika stater inom EU. Effektiviseringen av marknaden kan istället sägas vara avhängigt av om staterna själva, eller i samarbete i större utsträckning, upphandlar i konkurrens och därmed bidrar till en marknadssituation där de mest konkurrenskraftiga företagen överlever.

För regeringen är det även av intresse att arbetet med att utveckla och förbättra den europeiska försvarsmaterielmarknaden sker parallellt med bibehållna möjligheter att upprätthålla och utveckla relationer med tredje land, framför allt med USA, där Sverige sedan länge har etablerade och djupa samarbeten. En europeisk struktur som inkluderar hinder mot omvärlden ligger därför inte i Sveriges intresse.

Övriga marknadsfrågor m.m.

I enlighet med de anskaffningsprinciper som regeringen tidigare angivit bör behoven av materiel, i de fall befintlig materiel inte kan utnyttjas, i första hand tillgodoses genom upphandling i konkurrens där såväl svenska som utländska leverantörer kan delta på lika villkor.

Framtida utvecklingssatsningar kan av olika anledningar komma att bli nödvändiga, men detta bör endast ske inom ett begränsat antal områden. Grundläggande för att statligt engagemang i framtida utvecklingssatsningar överhuvudtaget ska beaktas som ett alternativ är att Försvarsmakten har ett behov av satsningen och att utvecklingssatsningen innebär en verksamhetsmässig eller

Försök har tidigare gjorts att göra prioriteringar bl.a. med hjälp av s.k. nischer. Regeringens bedömning är dock att nischerna med tiden blivit för trubbiga och för allomfattande för att ge regeringen vägledning när det gäller att inrikta framtida utvecklingssatsningar.

Regeringen menar mot ovanstående bakgrund att nischerna bör utgå och att eventuella framtida utvecklingssatsningar bör prövas i enlighet med principerna för materielanskaffningen som redovisas i avsnitt 6.6.2 Inriktning av materieförsörjningen.

Försvarsberedningen har pekat på behovet och möjligheterna av att utreda ett karensystem för personal inklusive politiskt anställda som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin i syfte att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodogör sig information som snedvrider konkurrensen på försvarsmaterielområdet. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

6.6.6 Exportstödjande verksamhet

<p>Regeringens bedömning: Exportstödjande verksamhet bör fortsatt användas som ett medel för att främja en kostnadseffektiv materieförsörjning. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är att exporten godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet.</p>

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det militära försvaret behöver modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv. Ett medel för detta är att fortsätta stödja export av såväl försvarsprodukter som militär teknologi för civil tillämpning. Med exportstöd avses här de insatser som bl.a. myndigheterna gör för att stödja företagans exportansträngningar i form av t.ex. deltagande vid besök, resor och demonstrationer för intressenter och potentiella kunder.

I det fall regeringen har fattat eller kommer att fatta beslut om utveckling av försvarsmateriel bör exportstöd genomföras. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är att exporten godkänns av ansvarig exportkontrollmyndighet. Exportmöjligheterna kan också beaktas och lyftas fram vid deltagande i olika internationella fora t.ex. inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån (EDA) samt inom Framework Agreement/Letter of Intent (FA/LOI) och vid andra internationella samarbeten om så bedöms resurseffektivt ur ett livscykelperspektiv.

Ur ett industriellt perspektiv kan en ökad exportandel sägas vara nödvändig för att företagen ska kunna vidmakthålla och utveckla teknik och kompetens. Export av försvarsmateriel eller tjänster som inte också beställts av svenska myndigheter har hittills varit ovanlig. Läget har dock förändrats i och med den utveckling som skett mot ett större utlandsägande av i Sverige verksam försvarsindustri. Denna kan komma att vilja utveckla och producera materiel som inte bedöms komma att

användas av Försvarmakten. Regeringen ser positivt på denna utveckling. Prop. 2008/09:140

Försvarsberedningen tar i sin rapport Försvaret i användning (Ds 2008:48) upp frågan om försvarsmyndigheternas exportstöd. Inom Regeringskansliet pågår arbete, bl.a. som en del av Stödutredningen, med att se över den exportfrämjande verksamheten och hur den kan organiseras.

6.6.7 Internationellt materiel- och logistiksamarbete

Regeringens bedömning: Det internationella samarbetet inom materiel- och logistikområdet bör öka. Möjligheter till samarbete bör utnyttjas om de leder till att uppnå ett eller flera av följande resultat; ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till.

Sverige bör prioritera internationella samarbeten i syfte att finna gemensamma lösningar för vidmakthållande och till gemensam anskaffning av på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. Deltagande i samarbete som syftar till utveckling av ny materiel bör minska i omfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsberedningen menar att samarbete om materielanskaffning, logistik, modifiering m.m. sänker livscykelkostnaderna för materiel och ökar systemlikheten, vilket ökar den operativa effekten vid insatser. Samarbete kan vidare leda till en starkare förhandlingsposition gentemot leverantörer. Försvarsberedningen anser att försvarsmaterielsamarbetet bör öka i omfattning och att det bör fördjupas med länder där Sverige kan maximera fördelarna genom långtgående samarbeten där systemlikhet kan realiseras. Regeringen delar denna slutsats.

En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång i samarbeten inom detta område är enligt Försvarsberedningen viljan att ge avkall på nationella särkrav. Andra viktiga förutsättningar är överensstämmande procedurer inom materielförsörjningen samt generell systemlikhet med våra främsta samarbetspartners. Ett långtgående samarbete med ett eller flera av de nordiska länderna kan medföra kostnadsbesparingar inom hela materielsystems livscykel inkluderande logistik. Regeringen delar denna syn. På längre sikt önskas en situation där de nordiska länderna kan använda varandras materiel och utnyttja varandras kompetenser, inom ramen för ett gemensamt insatsbidrag. Regeringen konstaterar att det nordiska samarbetet inte utgör ett självständigt alternativ, utan ska ses som ett komplement till de europeiska och euroatlantiska samarbetena men också till andra t.ex. bilaterala samarbeten.

Under senare år har det internationella materielsamarbetet i stor utsträckning inriktats mot tidiga faser av materielförsörjningen, såsom produktdefinitioner och utveckling av gemensam materiel, då möjligheterna att etablera samarbete har bedömts som mest gynnsamma i dessa faser. Detta för att uppnå kostnads-, risk- och vinstdelning,

förbättra interoperabilitet för internationella insatser, för att kunna bidra med framstående teknik som är eftertraktad i internationellt samarbete, samt för att få tillgång till kunskap och teknik som Sverige annars inte hade fått tillgång till. Endast genom att kunna bidra med en teknologinivå som har internationell konkurrenskraft kan Sverige förbli ett intressant land för det internationella samarbetet. I de fall investeringarna för att skapa en förmåga eller täcka en brist är så omfattande att de måste delas av flera bör även samarbeten i form av pooling användas i större utsträckning än idag. Dessa inledande samarbeten utgör även en plattform som också är förtroendeskapande för eventuella fortsatta och fördjupade verksamheter. Samarbetena kring strategiska flygtransporter (Strategic Airlift Capability - SAC och Strategic Airlift Interim Solution - SALIS) utgör goda exempel på sådana samarbeten.

Försvarsberedningen menar vidare att internationellt samarbete kan minska den politiska handlingsfriheten, då det är svårt att avbryta projekt och samtidigt framstå som en attraktiv samarbetspartner. Samarbete ökar också komplexiteten i ett projekt vilket kan medföra ökade ledtider. Detta gäller framförallt vid utvecklingsprojekt. För att stödja utvecklingen mot ett användbart och tillgängligt försvar menar regeringen att Sverige bör prioritera internationella samarbeten i syfte att finna gemensamma lösningar för vidmakthållande och till gemensam anskaffning av på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. I enlighet med detta bör deltagande i samarbete som syftar till utveckling av ny materiel kunna minskas i omfattning. Sverige bör även fortsättningsvis vara en aktiv deltagare i sådant standardiseringsarbete som bidrar till ett effektivare resursutnyttjande i uppbyggnaden av förband och ökad interoperabilitet vid användning av förband.

Regeringen konstaterar att det krävs medvetna val i fråga om vilka samarbeten Sverige engagerar sig i för att nå de önskade effekterna. Valet omfattar såväl vilka samarbetsområden som är mest angelägna som vilken form av samarbete som i det enskilda fallet är mest gynnsamt. Denna inriktning kräver således en starkare prioritering ifråga om vilka samarbeten Sverige engagerar sig i.

6.7 Forskning och utveckling

Regeringens bedömning: Försvarsmaktens kostnader för forskning och utveckling för myndighetens behov bör minska.

Skälen för regeringens bedömning: Forskning och utveckling på försvarsområdet genererar kunskap, kompetens och teknik som i olika skeden stödjer inriktning och utveckling av Försvarsmaktens operativa förmågor i olika tidsperspektiv. Resultat från forskning och utveckling utgör även en del av grunden för utformningen av svensk försvars- och säkerhetspolitik i vid mening. Regeringen, Försvarsmakten och samhällets aktörer inom krisberedskapsområdet beställer forskning och utveckling av Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), universitet, högskolor och företag. FOI, som

utför merparten av den försvars- och säkerhetsrelaterade forskningen och förmedlar civila och internationella forskningsresultat till försvarssektorn, är en uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. På vissa områden utgör försvarsforskningen stöd för regeringens behov. Exempel är den försvarsforskning som bidrar med underlag inför beslut om insats av militära resurser i internationella missioner och strategiska hot- och aktörsanalyser. FOI bedriver även forskning om nedrustnings- och icke-spridningsfrågor på uppdrag av Utrikesdepartementet.

Försvarsmakten anser doktrinutveckling, utveckling av operativ förmåga i olika avseenden, införande av nya eller förändrade förbandstyper, nya personalförsörjningsformer samt former för utbildning och träning som exempel på viktig utvecklingsverksamhet. Detta anser Försvarsmakten behövs för att förändra försvarsverksamhetens karaktär, för att uppnå bättre tillgänglighet och tydligare expeditionär förmåga. Utifrån denna prioritering och genom fortsatt effektivisering och rationalisering av utvecklingsverksamheten bedömer Försvarsmakten att kostnaderna för forskning och teknikutveckling kan reduceras.

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att ett ökat operativt fokus kräver en förändrad syn på materielförsörjningen. Forskning och utveckling är medel för att uppnå målet att tillfredställa insatsorganisationens behov. En förändrad materielförsörjning med mindre andel egenutveckling och högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel tillsammans med internationella samarbetspartners medför att den materielnära forskningen och utvecklingen kan reduceras. Regeringen bedömer att en fortsatt effektivisering, prioritering och rationalisering av FoU kan ske med bibehållet fokus på nytta för försvarets operativa förmåga. Som en följd av detta bör kostnaderna minska.

En del av FoU-verksamheten utgörs av direktstöd till uppdragsgivarna genom analys- och utredningsverksamhet samt expertstöd. Det finns även ett behov av sådant stöd vid genomförande av insatser. Regeringen bedömer att denna typ av FoU, som bedrivs nära Försvarsmaktens kärnverksamhet är värdefull i den kommande inriktningen av försvaret och att andelen verksamhetsnära utnyttjande av FoU-resultat bör öka. Ett exempel på detta är att med stöd av FoU-resurser snabbt identifiera lösningar på operativa behov som uppstår under insatser. Ett annat sådant exempel är att med stöd av FoU-resurser värdera alternativa anskaffningsmöjligheter.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn att civil forskning och teknikutveckling, vilken idag leder och driver utvecklingen inom de flesta teknikområden, bör exploateras i högre och snabbare grad inom materielförsörjningen. Produkter som utvecklas i den civila sektorn behövs i viss mån anpassas till militära applikationer, eftersom bl.a. kraven på robusthet inom försvarsområdet ofta är högre.

I regeringens forskningspolitiska proposition, Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50), konstateras att försvaret i stor utsträckning samverkar med det civila samhällets forskningsaktörer för att nyttiggöra kunskap och resurser som finns tillgängliga där. I den forskningspolitiska propositionen framhåller regeringen också att det

finns många områden där kunskap från försvarstillämpningar kan ge bidrag till civila frågeställningar och att det finns potential att bredda kompetenser som kan nyttjas såväl civilt som militärt. Ett ökat kunskapsutbyte mellan försvarssektorn och samhällets övriga sektorer, där mer av resultaten från respektive sektor kommer andra till del, kan vara gynnsamt för det nationella kunskapsläget som helhet.

Den forskningspolitiska propositionen konstaterar vidare att ny teknik och nya system för militära och civila tillämpningar ofta växer fram i synergi med varandra och att det blir allt viktigare att de olika aktörerna samverkar samt att försvarsforskningens resultat tillvaratas för innovation och tillväxt i Sverige.

I fråga om internationellt forskningssamarbete delar regeringen Försvarsberedningens bedömning att det samarbete om teknisk och naturvetenskaplig försvarsforskning som Sverige idag bilateralt bedriver med USA, Storbritannien och Frankrike samt multilateralt inom EDA, FA/LOI och Nato ger Sverige kompetenser som inte kan erhållas genom samarbete med andra aktörer. Även om Sveriges ambitioner inom försvarsforskningen minskat krävs fortfarande en viss teknisk och vetenskaplig kompetensbas för att bl.a. kunna vidareutveckla viktigare materielsystem som är operativa i insatsorganisationen. Inom EU har stats- och regeringschefer antagit en målsättning att genomföra mer forskning tillsammans. Inom EDA har en gemensam forskningsstrategi tagits fram.

Ett kommande samarbete inom Norden är tänkbart, med en ökad samordning av nordisk forskningsverksamhet som komplement till svenska forskningssamarbeten med aktörer enligt ovan. De nordiska länderna skulle därefter även kunna se över möjligheterna till arbetsfördelning och rationalisering utifrån teknikområden och infrastruktur. Koordineringen mellan den forskning som bedrivs nationellt och internationellt bör utvecklas på ett sätt som innebär kostnadsreduceringar för försvaret. Möjligheter för ökad myndighetsintegrering, och eventuella framtida sammanslagningar av dessa, bör även övervägas i arbetet. Ett nordiskt samarbete kring säkerhets- och samhällspolitisk forskning har en god potential, då länderna i stort täcker samma områden. Även här kan inledningsvis en ökad samordning av verksamheterna ske för att i ett senare skede se över vilka möjligheter som finns för en djupare integrering av dessa. Ett utvecklat nordiskt samarbete bör även kunna inkludera utvecklingsenheter, tankesmedjor och motsvarande verksamheter.

6.8 Den frivilliga försvarsverksamheten

6.8.1 Inledning

I prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar samt i försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU4 Sveriges försvarspolitik 2005-2007 framfördes att de frivilliga försvarsorganisationerna har en mer begränsad roll i det framtida insatsförsvaret. Samtidigt konstaterades också att stöd från frivilliga försvarsorganisationer även i framtiden

kommer att behövas för t.ex. bemanning av hemvärnet och stöd till samhället. Prop. 2008/09:140

I prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle betonade regeringen att det frivilliga engagemanget är centralt för att samhället ska kunna leva upp till målet att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmåga att upprätthålla Sveriges grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. De frivilliga organisationerna bör därför kunna få statligt stöd för information och utbildning som stärker samhällets säkerhetsarbete och utvecklar medborgarnas möjligheter att vidta egna säkerhetsåtgärder. Vidare konstaterades det i propositionen att även andra demokratiskt uppbyggda organisationer bör kunna medverka i säkerhetsarbetet för att de frivilliga resurser som finns i samhället ska kunna tas tillvara fullt ut.

Mot bakgrund av bl.a. de förändrade förutsättningar för frivillig försvarsverksamhet som redovisats ovan beslutade regeringen den 7 februari 2008 om direktiv (dir. 2008:2) till en utredning om frivillig försvarsverksamhet.

Utredningen fick bl.a. i uppdrag att:

- klarlägga vilken roll den frivilliga försvarsverksamheten ska ha i framtiden,
- klarlägga vilket behov som föreligger av frivilligpersonal inom totalförsvaret och samhällets krisberedskap och
- utvärdera och föreslå ett nytt system för den statliga finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna.

6.8.2 Behovet av frivillig försvarsverksamhet

Regeringens bedömning: Myndigheters, kommuners och andra organisationers behov bör vara styrande för de uppdrag som lämnas till frivilliga organisationer.

Förslag från utredningen Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till att samhällets behov när det gäller krisberedskap och militärt försvar ska vara styrande för de uppdrag som lämnas till de frivilliga försvarsorganisationerna. Som exempel kan nämnas *Försvarsmakten*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Totalförsvarets pliktverk*, *Jordbruksverket*, *Ekonomistyrningsverket*, *Svenska Röda Korset* och *Insatsingenjörernas Riksförbund*. *Jönköpings kommun* betonar vikten av att den lokala och regionala nivån får medverka när behovsanalyser över vilka resurser som kan tänkas behövas på lokal och regional nivå fastställs.

Vissa remissinstanser anser att även andra värden än de rent materiella bör vägas in vid tilldelning av uppdrag. *Riksförbundet Sveriges lottakårer* anser t.ex. att enbart ekonomiska mål riskerar att motverka det som borde var statens övergripande drivkraft, nämligen att värna ett ideellt engagemang. *Sveriges civilförsvarsförbund* anser att utredningen i

stället för att se frivilligorganisationer som en strategisk förstahandslösning i svåra krislägen i stället ser dem som en personalförsörjningsresurs, som ska göra det möjligt för myndigheter att lösa sina uppgifter.

Skälen för regeringens bedömning: Frivillig verksamhet är ofta ett kostnadseffektivt sätt för samhället att tillgodose resursbehov som kan vara tillfälliga men omfattande. Det skulle i de flesta fall förbruka avsevärt större resurser att hålla en organisation permanent i beredskap för att kunna hantera händelser som uppträder temporärt, men som då kräver en stor insats av resurser. Frivillig verksamhet ger också en möjlighet att ta tillvara det personliga engagemang som verksamheten är ett uttryck för.

Regeringen anser att de behov som finns i olika sektorer av samhället och som är direkt kopplade till verksamheten i framtiden bör utgöra grund för de uppdrag som myndigheter, kommuner och andra organisationer ger till frivilliga försvarsorganisationer. Sådana uppdrag ska ses mot bakgrund av att det också finns möjligheter för dessa organisationer att söka organisationsbidrag för sin grundläggande föreningsverksamhet. För Försvarsmaktens del utgörs behovet i huvudsak av bemanning av hemvärnet. Bemanningen av dessa behandlas i avsnitt 6.5.8 Personalförsörjningen i hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna.

Krishantering är ett viktigt område som berör alla i samhället. För att kunna åstadkomma en effektiv krishantering är det angeläget att hela samhället är engagerat. Frivilligorganisationerna har här en viktig uppgift att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet vid svåra olyckor och extraordinära händelser. Frivilligorganisationerna har också en roll i att medverka genom att en sammanhållen information om samhällets krisberedskap når ut på bredd i samhället. Det kan även nämnas att ideelt engagemang inverkar positivt på människors tillit till samhället och till varandra, vilket är av värde för krisberedskapen. Det är centralt att myndigheters, kommuners och andra organisationers behov är styrande för de uppdrag som lämnas. För att regeringen ska kunna göra en bedömning av den mångfacetterade behovsbilden inom krisberedskapsområdet fordras att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap håller samman detta arbete genom att sammanställa, prioritera och beräkna de ekonomiska resurserna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämnar mot bakgrund av detta sedan uppdrag till frivilligorganisationerna med ett såväl kort som långsiktigt perspektiv.

Regeringen avser se över de författningar som reglerar den frivilliga försvarsverksamheten.

Regeringens bedömning: De frivilliga försvarsorganisationerna bör bidra till Försvarsmaktens framtida rekrytering av soldater och sjömän. Denna uppgift bör ingå som en del i de uppdrag som Försvarsmakten i framtiden lämnar till de frivilliga försvarsorganisationerna.

Förslag från utredningen Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte uttryckligen kommenterat frågan. Totalförsvarets pliktverk delar dock utredningens uppfattning att de frivilliga försvarsorganisationerna genom sin ungdomsverksamhet kan öka ungdomars intresse för tjänstgöring i Försvarsmakten. Även *Sjövärmskårens riksförbund* stöder utredningens förslag i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmaktens försörjning med soldater och sjömän kommer att kräva en hög säkerhet när det gäller att kunna rekrytera tillräckliga volymer kvinnor och män som svarar mot de krav som ställs. Rekryteringen måste också ha en sådan säkerhet att den kan hantera svängningar i ekonomiska konjunkturer, arbetsmarknad, hotbild m.m.

Rekryteringen till de nationella skyddsstyrkorna är också ett område som kan komma att kräva särskild uppmärksamhet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att de frivilliga försvarsorganisationerna kan spela en viktig roll när det gäller att bidra till Försvarsmaktens rekrytering av intresserade och lämpliga ungdomar till sin verksamhet. Organisationerna kan inom ramen för sin ungdomsverksamhet främja intresset för Försvarsmaktens verksamhet.

Enligt regeringens uppfattning bör denna typ av verksamhet utgöra en viktig uppgift för de frivilliga försvarsorganisationer som kommer att få uppdrag av Försvarsmakten. Några särskilda resurser bör inte avdelas för detta ändamål. Uppgiften bör i stället vara en naturlig del av de uppdrag som frivilligorganisationer utför på uppdrag av Försvarsmakten.

6.8.4 Finansiering av frivillig försvarsverksamhet

Regeringens bedömning: Stödet till frivillig försvarsverksamhet bör riktas till verksamhet i stället för organisationer. Regeringen avser tilldela resurser som disponeras av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utifrån respektive myndighets behov av frivilligverksamhet. Regeringen avser därför föreslå riksdagen att anslaget 1:10 *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret* inte längre ska finnas uppfört på statsbudgeten.

Förslag från utredningen Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta frivilliga försvarsorganisationer är negativa till utredningens förslag. *Sveriges civilförsvarsförbund* anser att utredningens förslag om att överge organisationsstödet till förmån för en renodlat uppdragsbaserad ersättning reducerar de ideburna rörelserna till ett slags konsultorganisationer. *Svenska brukshundsklubben* avstyrker förslaget då det skulle innebära att organisationerna skulle mista sin särart som ideella och självständiga frivilligorganisationer. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att ett organisationsstöd i förändrad form bör finnas kvar. Även *Försvarsmakten* anser att någon form av grundstöd ska behållas.

Ekonomistyrningsverket är positivt till att det ekonomiska stödet går till verksamheter och inte till organisationer. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att en övergång till finansiering genom uppdrag, i synnerhet med den nya inriktningen av försvaret, är naturlig. Även *Jordbruksverket* tillstyrker utredningens föreslagna ekonomiska modell.

Skälen för regeringens bedömning: Det statliga ekonomiska stödet till de frivilliga försvarsorganisationerna ges för närvarande i form av organisationsstöd. Därutöver genomför frivilligorganisationer utbildningsverksamhet på uppdrag av Försvarsmakten och andra myndigheter. Vidare ges ett indirekt stöd, t.ex. genom att myndigheter ställer olika resurser, exempelvis lokaler, övningsområden, fordon och instruktörer, till förfogande.

De resurser som riksdagen anvisar under anslaget 1:10 *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret* uppgår för 2009 till drygt 68 miljoner kronor. Av dessa är ca 45 miljoner kronor beräknade för verksamhet inom det militära försvaret, och resterande ca 23 miljoner kronor till krisberedskapsområdet.

De belopp utöver ovanstående som myndigheter inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* tilldelas enligt respektive regleringsbrev för 2009 och som får användas för att finansiera uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna uppgår för Försvarsmakten till 82,6 miljoner kronor och för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) till ca 32,4 miljoner kronor.

För att öka effektiviteten i verksamheten anser regeringen att det samlade statliga stödet i ökad omfattning bör utgå till verksamheter i stället för organisationer. Regeringen anser därför att det särskilda organisationsstödet inriktning och omfattning bör ses över. Organisationernas kostnader för ledning, administration m.m. bör inte längre finansieras separat över ett anslag. Dessa kostnader bör i fortsättningen utgöra en del av de resurser som regeringen ställer till myndigheternas förfogande för uppdrag till frivilligorganisationerna.

Regeringen avser därför att föreslå riksdagen i budgetpropositionen för 2010 att anslaget 1.10 *Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret* inte längre ska finnas uppfört på statsbudgeten.

7.1 Effektiv styrning och förvaltning

Regeringens bedömning: Styrningen och förvaltningen av myndigheterna inom försvaret bör utvecklas ytterligare, i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och rationell förvaltning.

Skälen för regeringens bedömning*Inledning*

Myndigheterna inom försvaret är i många avseenden beroende av varandra och har starka verksamhetsmässiga samband. Flera av myndigheterna, vid sidan av Försvarsmakten, är i huvudsak uppdragsstyrda och avgiftsfinansierade och de lämnar stöd till varandra. Försvarsmakten köper t.ex. stöd från Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut och är beroende av den verksamhet som bedrivs av t.ex. Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets pliktverk.

Samtliga myndigheter inom utgiftsområdet ska förvaltas effektivt och med god hushållning med statens medel. Som ett led i detta finns behov av att hela eller delar av myndigheternas respektive verksamheter ses över så att tillgängliga ekonomiska medel tillförs de delar av försvarssektorn där de bedöms göra bäst nytta för den samlade försvarseffekten. Syftet ska vara att åstadkomma mer operativ effekt genom bl.a. effektivare stödprocesser. Resultatet kan bli att delar av försvarssektorn avvecklas eller omorganiseras.

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret, den s.k. Försvarsstyrningsutredningen. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande i november 2005 (SOU 2005:92).

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att utreda lednings- och myndighetsorganisationen inom Försvarsmakten och de totalförsvargemensamma myndigheterna. Utredningen tog sig namnet Försvarsförvaltningsutredningen och lämnade i november 2005 förslag på hur effektiviseringar och kostnadsreduceringar skulle genomföras inom Försvarsmaktens centrala ledning och inom de totalförsvargemensamma myndigheterna (SOU 2005:96). Med stöd i dessa två utredningars förslag har regeringen tidigare vidtagit ett antal åtgärder för att skapa en mer rationell förvaltning och bättre styrformer.

Den fortsatta utvecklingen

Regeringen anser att det går att åstadkomma en mer effektiv förvaltning och bättre resursutnyttjande genom att se över samtliga verksamheter inom Försvarsmakten och de stödjande myndigheterna. Gränsen för ett ändamålsenligt offentligt åtagande bör prövas, t.ex. i form av förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheter eller samverkan med privata

aktörer. Likaså gör regeringen bedömningen att ett ökat samarbete med andra länder kan skapa ett effektivare resursutnyttjande för alla inblandade parter.

Försvarsområdet är en del av den totala statliga förvaltningen och styrs som sådan av generella beslut rörande förvaltning och styrformer, vilka utvecklats under senare år. Flera utredningar har behandlat denna utveckling, däribland Styretredningen, som lämnade sitt betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning i oktober 2007 (SOU 2007:75) och Förvaltningskommittén, som lämnade sitt slutbetänkande Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning i december 2008 (SOU 2008:118). Styretredningen, som tillsattes den 8 juni 2006, har utvärderat styrformen resultatstyrning och har kommit med ett antal förslag till förändringar. Arbetet med att genomföra delar av förslagen pågår inom Regeringskansliet. Förvaltningskommittén, som tillsattes den 21 december 2006, har redovisat förslag på hur den statliga förvaltningens uppgifter och organisation kan förändras.

Ett av resultaten som Styretredningen vill uppnå är att Regeringskansliets arbetssätt förskjuts från rutinmässig detaljstyrning till strategisk styrning. Styrningen föreslås även bli mer anpassad och dynamisk utifrån respektive myndighets förutsättningar och behov samt kunna ändras över tiden. Målsättningen är att uppnå bästa styreffekt. För detta krävs förändrade arbetsrutiner, kompetens samt att nya styrformer utvecklas inom Regeringskansliet och därmed även inom Försvarsdepartementet. Genom att utarbeta metoder anpassade för offentlig verksamhet och förändrad styrningskompetens inom departementen skapas även möjlighet att skjuta fokus från rutinmässig, löpande och ettårig styrning till mer långsiktig och strategisk styrning. Som ett led i detta arbete har Försvarsdepartementet förstärkts med sex tjänster med inriktning att förbättra förutsättningarna för styrning, uppföljning och analys inom försvarsområdet.

För att uppnå förbättrad och mer ändamålsenlig styrning bör fokus ligga på strategisk styrning och inriktning. Genom en helhetssyn åskådliggörs effektivitetsvinster i samverkan mellan myndigheterna. Ett sådant synsätt innebär att arbetsformer inom myndigheter och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) delvis behöver utvecklas vad gäller såväl styrformer och styrdokument som uppföljning. Inom ekonomi- och verksamhetsstyrning generellt finns idag verktyg framtagna för strategisk och mer långsiktig styrning. Ett väsentligt inslag i flera av dessa hjälpmedel är att helhetsperspektivet betonas genom att olika aspekter av verksamheten lyfts fram och sammankopplas för att samverka mot organisationens mål.

Det är väsentligt att verksamhetsuppföljningen inom myndigheter och Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inte bara fokuserar på ekonomiska variabler utan att den också analyserar vilka effekter som uppnås som är avgörande för regeringens strategiska styrning och inriktning. Detta kan exempelvis röra operativ tillgänglighet, användbarhet, interoperabilitet och flexibilitet. De strategiska målen ska ange vad som ska uppfyllas, vilka prioriteringar som görs och hur morgondagens försvar ska se ut. Utifrån detta kan myndigheterna föreslå hur verksamheterna bör utformas mest kostnadseffektivt.

En förutsättning för att regeringens styrning ska kunna ha fokus på strategisk styrning och inriktning är att myndigheternas egen ekonomiska och verksamhetsmässiga styrning och uppföljning fungerar väl.

Regeringen gör bedömningen att ytterligare åtgärder bör genomföras för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning och för att frigöra medel i syfte att finansiera en fortsatt reformering av försvaret. Ett arbete bedrivs inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), Stödutredningen, för att ta fram beslutsunderlag avseende hur stödet till Försvarsmakten bör organiseras för att uppnå förbättrad effektivitet, spårbarhet och tydlighet i ansvarsfördelning. Arbetet ska resultera i förslag som frigör ekonomiska resurser i stödverksamheten. Regeringen avser att återkomma i frågan i samband med budgetpropositionen för 2010.

En översyn av förvaltningen bör beakta frågan om en förändrad myndighetsstruktur och även val av finansieringsmodell. Försvarsberedningen framför i sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) att som en konsekvens av förslagen i rapporten, bör verksamheten inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk kunna integreras i en ny samlad myndighet. Regeringen gör bedömningen att det är möjligt att åstadkomma effektiviseringar genom att se över myndighetsstrukturen. Regeringen anser däremot inte att det är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet. Den nuvarande strukturen har funnits under lång tid och förändringarna har varit begränsade trots en ny inriktning för försvaret. Vid översynen måste stordriftsfördelar ställas mot fördelar med myndigheter med avgränsat men specialiserat kunnande. Alternativet, att förändra finansieringsmodellen mot mer anslagsfinansiering för myndigheterna innebär att regering och riksdag tydligare kan styra tilldelning och uppföljning av medel. Samtidigt innebär det att regeringen tar på sig en beställarroll som i dagsläget är överfört till den som använder tjänsten. I Försvarsstyrningsutredningen gjordes en analys av modellen med avgiftsfinansierad uppdragsstyrning, dvs. att en myndighet beställer och betalar med avgifter för genomförd verksamhet. Utredningen rekommenderade, med stöd av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret att modellen med avgiftsfinansiering skulle behållas, men att tillämpningen borde utvecklas. Regeringen gör bedömningen att en översyn av myndighetsstrukturen även fordrar en ytterligare analys av i vilka situationer och för vilka verksamheter en fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig respektive när anslagsfinansiering är det mest effektiva. Vid ett bibehållande av avgiftsfinansiering bör förbättrade metoder utvecklas för att styra verksamheten.

Ekonomistyrningsverket har på regeringens uppdrag studerat Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. Granskningen resulterade i en rapport där ett antal brister framkom. Med stöd av Ekonomistyrningsverkets rapport gav regeringen i juni 2008 Försvarsmakten i uppdrag att, med stöd av Ekonomistyrningsverket, genomföra åtgärder för att komma till rätta med identifierade brister. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2009. Mot bakgrund av det som framkom i granskningen av Försvarsmakten anser regeringen att oberoende genomlysningar av hur långt statliga myndigheter kommit

inom intern styrning och kontroll är bra för att skapa incitament för förbättringar. En annan slutsats är att kunskap om ekonomistyrning måste förbättras samtidigt som ekonomistyrningens inflytande i samtliga processer inom myndigheterna måste förstärkas.

Regeringen avser att under kommande år vidta ett antal åtgärder för att utveckla en förbättrad och effektivare förvaltning och styrning inom försvarsområdet. Regeringen bedömer dock att det under omställningsperioden kommer att finnas ett behov av regelbundet återkommande kontroll-, uppföljnings- och utvärderingsstationer för att följa vidtagna reformeringar, vilket även Försvarsberedningen påtalar.

7.2 Ekonomiska förutsättningar

Regeringens bedömning: De ekonomiska nivåer för området Försvar, som regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009, bör vara utgångspunkten för den årliga prövningen i respektive års budgetproposition.

Skälen för regeringens bedömning: I budgetpropositionen för 2009 har regeringen för området Försvar beräknat ca 40 239 mnkr för 2011 i 2009 års prisläge. I enlighet med den indelning som regeringen gjort i budgetpropositionen för 2009 omfattar området Försvar anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* till och med anslag 1:12 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor och exportstöd m.m.*

Försvarsberedningen framförde i sin rapport i juni 2008 att en flerårig förutsägbar försvarsekonomi och en ekonomi i balans främjar den fortsatta reformeringen av Försvarsmakten. Regeringen delar denna uppfattning. En stabil ekonomi skapar bra planeringsförutsättningar för reformeringsarbetet. Den fortsatta omställningen av försvaret, med syfte att frigöra resurser för operativ verksamhet bl.a. med hjälp av rationaliseringar i den s.k. stödverksamheten, ska genomföras så skyndsamt som möjligt inom tilldelade anslagsramar och gällande regelverk. Regeringen pekar på vikten av tydlighet i beräkningar, tidsplaner och styrning samt hur besparingar kommer Försvarsmakten till del.

Försvarsberedningen uppskattade i sin rapport att 3-4 miljarder kronor kan frigöras genom rationaliseringar inom personal-, materiel-, logistikförsörjning och stödverksamhet samt i förmågebredd och i delar förmågevolym till den operativa verksamheten. Regeringen delar uppfattningen att en överföring från stöd till operativ verksamhet både är önskvärd och möjlig, men anser att storleken på överföringen kan klarläggas först efter noggrannare genomlysning och beräkning. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2010.

De omställnings- och avvecklingskostnader som uppstår vid myndigheterna måste hanteras i den takt ekonomin medger. Försvarsberedningen föreslog att en separat avvecklingsorganisation bildas. Innan regeringen slutgiltigt tar ställning vad gäller avvecklingsorganisation måste frågan analyseras ytterligare.

Försvarsmakten redovisar i sitt svar på regeringens planeringsanvisningar en planering i ekonomisk och verksamhetsmässig balans och inom av regeringen angivna ekonomiska ramar. Försvarsmakten anger att ekonomisk balans uppnås under förutsättning att Försvarsmaktens antaganden avseende ekonomi uppfylls och att nödvändiga beslut fattas av regering och riksdag. Vidare framför Försvarsmakten egna osäkerheter, främst inom personalområdet.

Ett väsentligt antagande i Försvarsmaktens planering anges vara att en sammanhållen logistikprocess kan åstadkommas där kostnadssänkningar motsvarande 600 miljoner kronor per år uppnås inom myndigheten från 2013 tillsammans med kostnadssänkningar om ytterligare 350 miljoner kronor per år inom övriga försvarsområdet. Regeringen konstaterar att inriktningen är i linje med vad regeringen vill uppnå inom den s.k. stödverksamheten, men har tidigare i detta avsnitt framfört att storleken på överföringen måste klarläggas först efter noggrannare genomlysning och beräkning.

Försvarsmakten avser att genomföra grundorganisatoriska förändringar där myndigheten har mandat att fatta beslut, men även föreslå förändringar vilka kräver statsmakternas beslut efter 2010. Försvarsmakten förutsätter att det bokförda värdet sätts ned till noll eller att myndigheten erhåller ekonomisk kompensation för den egendom som avvecklas. Frågan om hantering av fastighetsbestånd i samband med av statsmakterna beslutade omstruktureringar har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. I prop. 1999/2000:30 föreslog regeringen och fick riksdagens bemyndigande att sätta ned statskapitalet (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Regeringen har senast med anledning av prop. 2004/05:5 använt sig av riksdagens givna bemyndigande. Regeringen tar inte nu ställning till frågan om hantering av framtida förändringar av Försvarsmaktens förhyrda fastighetsbestånd till följd av statsmakternas beslut, utan återkommer till riksdagen om så blir aktuellt.

De förändringar som redovisas i denna proposition kommer innebära att nuvarande ekonomisk fördelning mellan anslagen kommer att behöva justeras. Försvarsmakten gör ett antal antaganden med avseende på detta. Försvarsmakten föreslår med hänvisning till en övergång till anställda soldater och sjömän och med beaktande av den modell för redovisning av utgifter som beslutats av regeringen (särutgiftsmodellen) att medel överförs från anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* till anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Regeringen stödjer denna omfördelning för att upprätthålla kostnadsneutralitet mellan anslagen. Försvarsmakten föreslår vidare att anslaget 1:5 *Forskning och teknikutveckling* reduceras under perioden 2010-2014. Regeringen anser att det inte finns något som motsäger en sådan minskning, under förutsättning att insatsorganisationens behov tillgodoses.

Förslag till den årliga fördelningen mellan anslagen lämnas till riksdagen i budgetpropositionen för respektive år.

Försvarsmakten framhåller att myndigheten behöver ekonomisk kompensation vid beslut om en ökning av de frekvensbandsavgifter myndigheten betalar till Post- och telestyrelsen. Detta har behandlats i den s.k. Frekvensutredningen, som lämnade sitt betänkande Effektivare

Inom personalförsörjningsområdet gör Försvarsmakten antaganden om bl.a. lönenivåer för nya personalkategorier, takten i personalavvecklingen och andelen av de som rekryteras till grundläggande soldatutbildning som går vidare till en anställning. Försvarsmakten har i dessa avseenden inga egna erfarenhetsvärden som kan utgöra underlag för planeringen, utan använder sig av erfarenheter från andra länder som bedöms relevanta. Regeringen konstaterar att antagandena inom detta område har stor påverkan på planeringen ur ekonomiskt hänseende och är en fråga för arbetsmarknadens parter.

Regeringen konstaterar vidare att Försvarsmakten har tagit hänsyn i planeringen till det generella rationaliseringskrav kopplat till priskompensation som åligger samtliga myndigheter under regeringen. Regeringen anser att Försvarsmakten därmed har förbättrat möjligheten att uppnå en ekonomi i balans.

Försvarsmakten framhåller att rådande priskompensationssystem inom materielområdet inte avspeglar den verkliga kostnadsutvecklingen över tiden. Genom 1992 års försvarsbeslut infördes en särskild omräkningsfaktor om 1,5 procent utöver den gängse pris- och löneomräkningen på materielandelen av Försvarsmaktens anslag. Regeringen föreslog i prop. 1998/99:74 att den särskilda uppräkningsfaktorn skulle upphöra från och med år 2000. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224). Försvarsutskottet ansåg i likhet med regeringen att motiv saknades för en generell och automatiskt verkande kostnadsuppräkning av Försvarsmaktens materielanslag utöver försvarsprisindex. Utrymme för teknisk förnyelse – utöver den som skapades genom uppräkningsfaktorn – borde skapas inom ramen för de ekonomiska ramar som riksdagen beslutar om. Regeringen gör inte nu någon annan bedömning.

Som regeringen konstaterar ovan har Försvarsmakten gjort ett antal antaganden för att åstadkomma en ekonomi i balans. Försvarsmakten måste därför i sin styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin säkerställa att den bedrivs och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

En realistisk plan i ekonomisk balans är en förutsättning för att den fortsatta omställningen i försvaret ska kunna genomföras i enlighet med denna proposition. Regeringen pekar därför på vikten av att osäkerheter i ekonomiskt hänseende följs noggrant och att det finns ett behov av att öka ambitionen för både Försvarsmaktens och regeringens uppföljning och kontroll inom detta område.

8.1 Civil-militär samverkan vid insatser internationellt

Regeringens bedömning: Civil-militär samverkan inför och under insatser internationellt bör stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Militära insatser kan inte på egen hand skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konfliktdrabbat område. Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn på samverkan mellan militära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel. De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet. En effektiv civil-militär samverkan är viktig i såväl långvariga som kortare insatser. Ett välfungerande informationsutbyte mellan samtliga aktörer, såväl militära som civila, inklusive humanitära aktörer, är av största vikt för att uppnå effektiv samverkan. I den nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) angav regeringen att ”svenska freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska utformas så att de utgör en integrerad och samlad del av svensk politik gentemot det aktuella landet/regionen. De svenska bidragen bör utformas som samlade bidrag, med både militära och civila delar i de insatser där det är efterfrågat och möjligt”. Det finns därmed behov av samverkan mellan militära och civila myndigheter och metoderna för att koordinera användningen av dessa medel måste utvecklas.

Koordineringen mellan svenska militära och civila internationella insatser kan alltså förbättras. Förbättrad samordning innebär att den samlade effekten av insatserna blir större och målen för den svenska närvaron i det land där insatserna genomförs blir lättare att uppnå. Bristande kontinuitet när det gäller insatsernas ledning, samt avsaknaden av en systematisk struktur för erfarenhetsåterföring, minskar effekten av insatserna. De lösningar vi utvecklar ska vara förenliga med FN:s och EU:s koncept kring integrerade missioner och helhetslösningar för civila och militära fredsfrämjande insatser och återuppbyggnad. Även Nato har integrerat civil-militär samordning både som funktion och verksamhet inför fredsfrämjande operationer.

Regeringen avser inrätta en samverkansfunktion inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter och andra aktörer för att stärka den civil-militära samverkan i samband med insatser internationellt.

En väsentlig del av att stärka effektiviteten och den civil-militära dimensionen, i sådana insatser, är att effektivt lära av erfarenheter. Detta kräver att utvärdering, uppföljning och återförande måste utgöra en integrerad del av planeringsprocessen. För ytterligare synergieffekter bör det nordiska samarbetet även med avseende på denna aspekt kunna stärkas.

8.2 Utveckling av samhällets beredskap mot olyckor och kriser i Östersjöområdet Prop. 2008/09:140

Försvarsberedningen har i sin rapport Försvar i användning (Ds 2008:48) bl.a. föreslagit att den sjölägesinformation som utbyts mellan samarbetsländernas respektive försvarsmyndigheter vidarebefordras till relevanta civila myndigheter, vilket ökar samarbetets avkastning. Regeringen delar uppfattningen att det bör tas ytterligare steg mot ett fördjupat samarbete. Samarbetet bör omfatta såväl samordning mellan myndigheter på nationell nivå som samarbete med våra grannländer. Målet bör vara att alla berörda aktörer är väl förberedda och koordinerade i den händelse en olycka eller en kris inträffar.

Försvarsberedningen föreslog i sin rapport Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46) bl.a. att säkerheten i Östersjön bör ökas genom att en inventering av relevanta tillgångar för bl.a. olyckshantering sker. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att sjöverkande myndigheter har en god bild av vilka tillgängliga resurser som finns, såväl i Sverige som i övriga länder kring Östersjön. Kunskap om vilka resurser som finns bör leda till ökad koordinering och ett mer effektivt stöd till samhället vid krishantering, inklusive miljökatastrofer och olyckor.

Förkortningslista

AEJPT	Advanced European Jet Pilot Training; europeisk gemensam flygskola
AFRICOM	US Africa Command; militära Afrikakommandot
ASDE	Air Situation Data Exchange; Nato/PFF samarbete som rör utbyte av luftlägesinformation
ATARES	Air-to-Air Refuelling and Exchange of other Services; multinationellt samarbete avseende förmåga till lufttankning
CBRN	Chemical, biological, radiological, nuclear (agents/warfare); kemisk, biologisk, radiologisk, nukleär (ämnen/krigföring)
CERT	Computer Emergency Response Team; förband inom IT-säkerhet
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe
DDR	Disarmament, demobilization, reintegration; avväpning, demobilisering och återintegrering
Ds	Departementsskrivelse
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EDA	European Defence Agency; europeiska försvarsbyrån
EDEM	European Defence Market; europeiska försvarsmaterielmarknaden
EDTIB	European Defence Technology and Industrial Base; europeiska försvarsteknologiska basen
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
ESS	Europeiska säkerhetsstrategin från 2003
EU	Europeiska unionen
EUMC	EU Military Committee; EU:s militärkommitté
FA/LOI	Framework Agreement/Letter of Intent ; sexnationerssamarbetet om omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin
FHQ	Force Headquarters; styrkehögkvarter
FMLOG	Försvarsmaktens logistik
FMV	Försvarets materielverk
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FoT	Forskning och teknikutveckling
FoU	Forskning och utveckling
GTRS	Gemensamt taktiskt radiosystem
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
ICT	Intra-Community Transfer; förslag till direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance; försvarsmaktsgemensamt och integrerat system av spanings- och underrättelsefunktioner
KFOR	Kosovo Force (Kosovo)

LedsysT	Ledningssystem för det nätverksbaserade försvaret	Prop. 2008/09:140
MCCE	Movement Co-ordination Centre Europe; multinationellt samarbete avseende flygtransportförmåga	
MOVCON	Movement Control; transportledning	
MSG	Multinational Sealift Group; multinationellt samarbete avseende strategisk sjötransportförmåga	
NBF	Nätverksbaserat försvar	
NOC	Network Operation Centre; försvarsmaktsgemensam lägescentral	
NRF	Nato Response Force; Natos snabbinsatsstyrka	
NSE	National Support Element; nationellt logistikstöd	
NUE	Nationell underrättelseenhet	
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement; europeisk organisation för att underlätta och driva europeiska samarbetsprogram inom försvarsmaterielområdet	
OSS	Oberoende Staters Samväld; samväld bestående av de tidigare sovjetrepublikerna förutom de baltiska staterna	
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	
PFF	Partnerskap för fred (inom Nato)	
PSYOPS	Psykologiska operationer	
RAKEL	Civilt radiokommunikationssystem	
SAC	Strategic Airlift Capability; multinationellt samarbete avseende strategisk flygtransportförmåga	
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution; multinationellt interimistiskt samarbete avseende strategisk flygtransportförmåga	
SLB	Stridsledningssystem för bataljon	
SOU	Statens offentliga utredningar	
SSR	Security Sector Reform; säkerhetssektorreform	
SUCBAS	Multinationell samverkan inom östersjöregionen kring utbyte av sjölägesinformation	
SWECCIS	Lednings- och informationssystem	
TUAV	Tactical Unmanned Air Vehicle; taktisk obemannad flygfarkost	
WTO	World Trade Organisation; världshandelsorganisationen	

Delbetänkande Totalförsvarsplikten i framtiden (SOU 2008:98)

Remissinstanser som anmodats att yttra sig:

Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets Radioanstalt, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Totalförsvarets Pliktverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Statens överklagandenämnd, Försvarshögskolan, Luftfartsstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Arbetsförmedlingen, Affärsverket Svenska kraftnät, Energimyndigheten, Kustbevakningen, MSB-kommittén, Försäkringskassan, Socialstyrelsen.

Remissinstanser som beretts tillfälle att yttra sig:

Riksdagens ombudsmän, Sveriges kommuner och landsting, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges akademikers centralorganisation, Officersförbundet, Sveriges reservofficersförbund, Svenskt näringsliv, Svensk energi, Sveriges civilförsvarsförbund, Röda korset, Centrum för vapenfrihet, Värnpliktsrådet, Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Svenska kyrkans kyrkostyrelse.

Betänkandet Ny inriktning av frivillig försvarsverksamhet (SOU 2008:101)

Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsen, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Gävleborgs län, Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Banverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårens riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Frivilliga skytterörelsen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Svenska Röda Korset, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnskårens riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska sportskytteförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund, Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund, Svenska kyrkan, Sjöräddningssällskapet, Folk och Försvar, Sveriges kommuner och landsting, Ljungby kommun, Arbogas kommun, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Boden kommun, Karlstad kommun, Sundsvalls kommun, Kristianstad kommun, Arvidsjaur kommun, Gällivare kommun, Mora kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Arvika kommun, Jönköpings kommun, Västerbottens läns landsting, Stockholms läns landsting, Jönköpings läns landsting, Vattenfall AB, SEKO – Facket för service och kommunikation, SACO – Sveriges Akademikers Centralorganisation c/o Sveriges Ingenjörer, Officersförbundet, Försvarsförbundet, Fackförbundet ST och Sveriges reservofficersförbund.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2009

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Sten Tolgfors

Regeringen beslutar proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar