



FOI MEMO

Projekt/Project
SG Försvar - utvecklingsaktiviteter

Sidnr/Page no
1 (13)

Projektnummer/Project no Kund/Customer
IG112 FOI

FoT-område
Inget FoT-område

Författare/Author
Per Olsson

Datum/Date Memo nummer/Number
2021-06-08 FOI Memo 7556

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

1 Bakgrund och syfte

Sveriges regering har hittills identifierat tre så kallade väsentliga säkerhetsintressen (VSI): stridsflygförmågan (Budgetproposition 2014),¹ undervattensförmågan (Vårändringsbudget 2014),² samt integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto (Budgetproposition 2018).³ Dock är själva begreppet VSI otydligt definierat och bristfälligt avgränsat. Detta har redan lett till en begreppsglidning, vilket i sin tur har gett upphov till ett antal olika tolkningar av begreppet VSI inom den svenska försvarssektorn och den bredare svenska försvarsdebatten.

Divergerande tolkningar skapar otydlighet inom försvarssektorn, vilket kan leda till svårigheter att följa upp nyttor och kostnader förknippade med utpekade väsentliga säkerhetsintressen. Olika tolkningar riskerar också att leda till ”gisslantagning” av begreppet från olika intressenter, vilket kan skapa oavsiktliga merkostnader alternativt begränsa nyttan för staten, försvaret och försvarsindustrin. Detta kan hämma investeringar och politiska beslut.

Ett antal tidigare utredningar och studier har identifierat denna definitionsproblematik och påtalat behovet av att tydligt definiera begreppet VSI. Materielbehovsutredningen från 2018 konstaterar att materielobjekten knutna till VSI utgör en betydande del av Försvarsmaktens materielanslag, men noterar att VSI som begrepp endast är delvis definierat samt att en översyn behöver göras för att klarlägga innebörden och kostnaderna för utpekade VSI. Materielbehovsutredningen konstaterar vidare att om ambitionen för de väsentliga säkerhetsintressena innefattar ett statligt ansvar för att bibehålla kompetensen inom industrin, behöver medel avsättas för detta.⁴

I sin rapport Värnkraft från 2019 påtalar Försvarsberedningen att VSI behöver definieras till innehåll och omfattning samt att statens roll och åtaganden behöver identifieras. Dessutom menar Försvarsberedningen att ekonomiska konsekvenser klargörs innan ytterligare VSI pekas ut och föreslår att objektsramar införs för att tydligare följa upp nuvarande VSI. Försvarsberedningen föreslår också att en materieförsörjningsstrategi utformas som innehåller en strategisk inriktning för att klarlägga statens och industrins roller och ansvar samt tydliggöra statens åtagande i försvarsindustriella frågor, inklusive VSI.⁵

FOI:s rapport Strukturella utmaningar från 2018, medförfattad av författaren till detta memo, påtalar också problematiken kring den otydliga definitionen av VSI. Bland annat noterade rapporten Strukturella utmaningar en begreppsglidning från upphandling enligt EUF Artikel 346 till nationellt prioriterade förmågeområden samt bristande avgränsningar beträffande statens åtaganden beträffande industriell kompetens.⁶ Författaren till detta memo har även i ESO-rapporten, Pang för pengarna från 2019, påtalat problemet med den otydliga definitionen av VSI och föreslår dessutom en uppdelning av begreppet som fokuserar kring att separera förmågeområden från materielobjekt.⁷ Denna uppdelning är dock otillräckligt för att komma tillrätta med den rådande begreppsförvirringen, vilket förtydligas i detta memo.

¹ Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, Utgiftsområde 6, s. 66.

² Prop. 2013/14:99, *Vårändringsbudget*, s. 20.

³ Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*, Utgiftsområde 6, s. 46-47.

⁴ SOU 2018:7, *Försvarets långsiktiga materielbehov*, s. 58, 61, 163.

⁵ SOU Ds 2019:8, *Värnkraft*, s. 267-269.

⁶ Olsson m.fl. (2018) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R--4593--SE

⁷ Olsson, Per (2019) *Pang för pengarna*, ESO 2019:7.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

För att förtydliga begreppet VSI och dess innebörd har regeringen i sin försvarspolitiska inriktningsproposition från 2020 uppdragit åt den särskilda utredare som har till uppgift att föreslå en ny materielförsörjningsstrategi att som del i sitt arbete kartlägga innebörd och tillämpning av begreppet VSI samt integritetskritiska områden.⁸

Detta memo syftar till att redogöra för, kategorisera och problematisera olika tolkningar av begreppet VSI i förhoppning om att på så sätt stödja den pågående utredningen i dess arbete. Memot föreslår också åtgärder för att hantera uppkomna problem med nuvarande definition eller brist på definition.

⁸ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 119.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

2 Tre tolkningstyper

Baserat på ett antal olika dokument och uttalanden om begreppet VSI, såväl internationellt som inom den svenska debatten, identifierar memot tre olika tolkningstyper av begreppet VSI. En tolkning rör VSI som ett internationellt vedertaget juridiskt begrepp vid upphandling av militär materiel, en annan tolkning är VSI som nationellt prioriterade strategiska kompetensområden, en tredje tolkning är VSI som nationellt prioriterade militära förmågeområden. Det övergripande problemet är att vi i Sverige använder samma begrepp för att beskriva alla tre tolkningstyper.

Det är värt att notera att dessa tolkningstyper inte är knutna till någon specifik företrädare, vare sig institution, organisation eller individ, utan utgår ifrån författarens tolkning av styrande dokument och uttalanden som förekommer eller har förekommit i den svenska försvarspolitiska diskussionen.

Trots att dessa tolkningar inte är ömsesidigt uteslutande, identifierar detta memo att tolkningstyperna ändå har olika syften, tillämpningar och konsekvenser. Dessa tolkningstyper skulle därmed vara betjänta av att separeras från varandra. Med andra ord behöver åtminstone två av tre tolkningstyper kallas någonting annat än VSI. Detta memo lämnar även förslag på vad dessa alternativa benämningar skulle kunna vara.

2.1 Juridisk tolkning av väsentliga säkerhetsintressen

Inom internationell juridik förekommer begreppet väsentliga säkerhetsintressen (eng. *essential security interests*) i en rad internationella fördrag och handelsavtal, bland annat avtal inom OECD, NAFTA, GATS samt ett antal bilaterala investeringsavtal. I dessa avtal ger begreppet VSI möjlighet till undantag från avtalade investeringsregler, främst för militär materiel, men stundtals även annat säkerhetsrelaterat och/eller nukleärt material. Begreppet VSI förekommer även i internationell lag. Folkrättskommissionen skriver att länder kan vidta åtgärder för att skydda sina VSI, även mot omedelbar fara (eng. *immediate peril*), ett aningen breddat begrepp. VSI definieras däremot inte vidare inom dessa avtal utan tolkas relativt brett, dock med en tydlig koppling till nationell säkerhet.⁹

Fördrag och lagar av relevans för detta memos diskussion av VSI är dock europeiska unionens fördrag och svensk lagstiftning. I sammanhanget europeisk och i förlängningen svensk militär materiel-försörjning har begreppet VSI sitt juridiska ursprung i Fördraget om den Europeiska Unionens Funktion (EUF) Artikel 346 (tidigare Artikel 296 EG).¹⁰ Denna artikels paragraf 1b konstaterar att varje medlemsstat får vidta åtgärder för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen rörande tillverkning och handel med militär materiel:

1.b) Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämma konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.¹¹

Varje medlemsstat äger själv rätt att bestämma vilka åtgärder som anses nödvändiga samt vad som utgör ett för dem väsentligt säkerhetsintresse, givet att medlemsstaten kan hänvisa till ett specifikt militära ändamål. Notera att VSI som begrepp möjliggör skyddande åtgärder ”i fråga om tillverkning av eller handel med” militär materiel, däremot utgör vapen, ammunition och krigsmateriel i sig själva inte väsentliga säkerhetsintressen. Begreppet VSI definieras inte vidare, men vilken materiel som räknas till kategorierna ”vapen, ammunition och krigsmateriel” ska framgå av en lista beslutad av rådet på förslag av kommissionen, enligt Artikel 346.2:

⁹ OECD (2007) “Essential Security Interests under International Investment Law” in Chapter 5, *International Investment Perspectives: Freedom of Investment in a Changing World*. (Hämtad 2021-05-15).

¹⁰ Observera att Artikel 346.1a lyder: *Ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.*

¹¹ Europeiska unionens officiella tidning (2016) *Artikel 346*. (Hämtad 2021-05-15).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556

2. Rådet får på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut ändra den lista som rådet den 15 april 1958 fastställde över varor på vilka bestämmelserna i punkt 1 b ska tillämpas.¹²

Denna lista förefaller inte ha publicerats i sin helhet, men förefaller heller inte ha ändrats sedan 1958.¹³ Den Europeiska kommissionen gör ingen vidare tolkning eller avgränsning av begreppet VSI. Däremot kan kommissionen, i egenskap av fördragets beskyddare, efterfråga bevis från medlemsstaten gällande hur åberopandet av VSI rättfärdigas. Om kommissionen bedömer att åberopandet är felaktigt eller vill ha ett tydliggörande av gränserna för möjliga undantag kan saken prövas i Europeiska unionens domstol. Det är då upp till medlemsstaten att bevisa varför undantaget har varit nödvändigt för att skydda dess VSI.¹⁴ Det har hänt att domstolen har bedömt att VSI inte kan bevisas, framförallt då den gällande upphandlingen inte har kunnat anses röra exklusivt militär användning.¹⁵

Utöver införlivandet av Artikel 346 i nationell lagstiftning finns inga krav från Europeiska kommissionen om att VSI ska definieras i detalj på nationell nivå. De flesta länder verkar inte heller ha gjort en sådan definition, utan VSI åberopas från fall till fall.

I svensk lagstiftning har begreppet VSI införlivats genom Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).¹⁶

9 § I fråga om upphandling som avser sådan tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget och där 7 eller 8 § eller 10 § första stycket 2-4 eller 10 inte är tillämpliga får regeringen i enskilda fall besluta om de undantag från bestämmelserna i denna lag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Tolkningstyp 1: Ett juridiskt begrepp som i generella termer möjliggör för undantag från gängse upphandlingsregler för militär materiel.

I juridisk mening ger begreppet VSI en möjlighet att undanta militär materiel från gängse regler rörande den gemensamma marknaden. Inom EUF är det upp till varje medlemsstat att själv definiera vad som utgör VSI, med förbehåll att det rör produkter framtagna för militära ändamål. Det är dock tydligt att ett militärt materielsystem i sig inte kan utgöra ett VSI. Stridsflygplan JAS 39 Gripen E eller ubåt av Blekinge-klass kan med andra ord inte utgöra VSI, utan måste rättfärdigas av ett nationellt VSI. I denna mening har Sverige agerat i enlighet med denna tolkning då det är stridsflygområdet och undervattensområdet som är utpekade som VSI och inte tillhörande materielobjekt.

2.2 Politisk tolkning av väsentliga säkerhetsintressen

Sveriges regering har pekat ut stridsflygförmågan, undervattensförmågan, integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto som VSI. Motiveringen bakom dessa utpekanden har dock varierat något över tid.

I regeringens budgetproposition för 2014 pekades stridsflygförmågan ut som VSI, vilket var nära sammankopplat med utvecklingen av JAS 39 Gripen E och det då potentiella samarbetet med Schweiz, men det konstaterades också att stridsflygförmågan var ”av avgörande betydelse för Sveriges försvar

¹² Ibid.

¹³ Detta diskuteras mer ingående i en masteruppsats av Engström, Hanna (2018) *Article 346 TFEU: The point of intersection between legal ambition and political will regarding the Defence Procurement Directive (2009/81/EC)?* Lunds universitet.

¹⁴ Europeiska kommissionen (2006) *Frequently Asked Questions (FAQs) on Interpretative Communication on defence procurement*. MEMO/06/468. (Hämtad 2021-05-15).

¹⁵ Exempelvis väcktes talan mot Österrike för en riktad upphandling av datachip, identitetskort, uppehållstillstånd, körkort samt pyroteknikstillstånd, vilket inte är att betrakta som VSI. Ulfsdotter Forssell, Anna (2018) ”EU-domstolen – åberopande av väsentliga säkerhetsintressen inte nog för att undanta kontraktstilldelning från upphandlingsförfarande”, *Inköpsrådet*. (Hämtad 2021-05-15). Även materiel med dubbla användningsområden kan bedömas som oförenliga med listan över undantag enligt VSI, som exempelvis den italienska anskaffningen av Agusta-helikoptrar till sin polis och brandkår eller finska försvarets anskaffning av vändbord (turntables), se Trybus, Martin (2014) *Buying Defence and Security in Europe* citerad av Engström, Hanna (2018) *Article 346 TFEU: The point of intersection between legal ambition and political will regarding the Defence Procurement Directive (2009/81/EC)?* Lunds universitet.

¹⁶ SFS (2019) *Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*. SFS 2019:953. (Hämtad 2021-05-15).

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556

och för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla sin operativa förmåga”.¹⁷ VSI definierades här som en förmåga, vilket i sig inte strider mot den ursprungliga intentionen av den juridiska definitionen (tolkningstyp 1). Även om stridsflygförmågan kopplades samman med ett specifikt materielsystem, definierades inga vidare statliga åtaganden gentemot försvarsindustrin. Denna definition är således fortfarande förenlig med det undantag som medges genom VSI som ett rent juridiskt begrepp.

I samband med utpekandet av undervattensförmågan i vårändringsbudgeten för 2014 skrivs att anskaffning av ubåt A26 och halvtidsmodifiering av Gotland av tidsskäl behöver ske genom ”ny industriell lösning”, i praktiken en riktad upphandling. I samband med utpekandet av undervattensförmågan som VSI identifierades också ”bibehållandet av kompetensbasen” som ”nödvändigt för att uthålligt tillförsäkra Försvarsmakten denna förmåga”.¹⁸ VSI har därmed, mer explicit uttryckt än tidigare, fått ett politiskt innehåll som går utöver möjligheten till riktad upphandling av militär materiel, enligt en strikt juridisk definition.

I regeringens Nationella säkerhetsstrategi bekräftas bilden av att kompetenser knutna till stridsflygförmågan och undervattensförmågan är nära sammankopplade med begreppet VSI.¹⁹

Det är ett väsentligt säkerhetsintresse för vårt land att självt ha militära förmågor avseende stridsflyg och undervattensområdet. Det är betydelsefullt för svensk försvarsförmåga att dessa väsentliga säkerhetsintressen, och därmed förknippade industriella och tekniska kompetenser, bibehålls och utvecklas på ett sätt som är rationellt i förhållande till kraven på krigsduglighet och god hushållning med statens resurser.

Därmed är begreppet VSI i en svensk kontext inte längre enbart ett juridiskt begrepp som ger möjlighet till undantag från EU:s gängse konkurrensregler. Begreppet har nu även getts ett politiskt innehåll rörande svenska statens relation till försvarsmyndigheterna och försvarsindustrin. En nationell målsättning att bibehålla en kompetensbas är inte oförenlig med Artikel 346, men VSI som juridiskt begrepp är ändå väsensskilt från VSI som en politisk prioritering.

I regeringens budgetproposition för 2018 tillförs även integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto som ett väsentligt säkerhetsintresse medan de bägge tidigare bekräftas. I denna proposition konstaterar regeringen också att ”Totalförsvarets behov är vägledande för det fortsatta arbetet [med VSI]” samt att ”I en konflikt med en kvalificerad motståndare är tillgången till inhemsk teknisk kompetens och avancerade materielsystem av stor betydelse”.²⁰ Begreppet kopplas därmed allt tydligare, om endast implicit, samman med behovet av nationell försörjningstrygghet.

I sin försvarspolitiska inriktningsproposition för perioden 2021-2025 bekräftar regeringen de tidigare utpekade förmågorna eller förmågeområdena och begreppet VSI kopplas nu explicit samman med försörjningstrygghet samt teknisk kompetens och landets försvarsindustriella bas.²¹

Regeringen har i tidigare propositioner [...] pekat ut stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningsområdet, [...] , som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige.

Inom de utpekade områdena har staten av försörjningstrygghetsskäl ett särskilt behov av nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas, vilket bl.a. förutsätter att försvarsföretagen ges långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet. Det är samtidigt företagets ansvar att i varje enskild anskaffning bevisa sin leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft. Väsentliga säkerhetsintressen kan i vissa fall tillgodoses med utländsk materiel om krav på försörjningstrygghet, teknik- och kunskapsöverföring omhändertas. Möjligheten att upprätthålla nationell integritet och självständighet inom områden av särskild betydelse är dock viktig.

¹⁷ Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, Utgiftsområde 6, s. 66.

¹⁸ Prop. 2013/14:99, *Vårändringsbudget*, s. 20.

¹⁹ Statsrådsberedningen (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*, januari 2017, s. 18.

²⁰ Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*, Utgiftsområde 6, s. 47-48.

²¹ Prop. 2020/21: 30, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 119.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556**Tolkningstyp 2: Politiskt prioriterade områden samt till dessa knutna materielsystem som är av strategisk vikt för Sveriges försvarsförmåga, där industriell och teknisk kompetens ska bibehållas och utvecklas.**

Notera att tolkningstyp 2 är separat från, men inte oförenlig, med tolkningstyp 1. Formuleringen om att det är ”företagens ansvar att [...] bevisa sin leveransförmåga” och att VSI ”kan i vissa fall tillgodoses med utländsk materiel” skulle potentiellt kunna utgöra steg bort från den juridiska definitionen av VSI. Om det är konkurrensupphandling som åsyftas har regeringen helt frångått den juridiska definitionen av VSI då denna definition (tolkningstyp 1) rör just möjligheten till riktad upphandling. Det är dock fullt möjligt att regeringen genom denna formulering vill ha möjlighet att rikta en framtida upphandling till betrodda utländska leverantörer, förutsatt att denna kan garantera krav på försörjningstrygghet och kompetensöverföring. Regeringens syfte kan ha varit att undvika att ge den inhemska försvarsindustrin en blankocheck inom de tre väsentliga säkerhetsintressena, utan istället bibehålla handlingsfrihet genom möjlighet till konkurrensupphandling. Oaktat syfte så bidrar formuleringen till ytterligare förvirring då begreppet VSI är nära förknippat med möjligheten till riktad upphandling av militär materiel.

Regeringen har sammanfattningsvis pekat ut tre förmågor eller förmågeområden som VSI med en syftesförklaring kopplad till försörjningstrygghet samt teknologisk kompetens och industriell bas, men har inte gett någon egen definition eller tolkning av begreppet VSI. Behovet av ett sådant förtydligande har lyfts av Materielbehovsutredningen,²² Försvarsberedningens rapport Värnkraft,²³ samt ett antal försvarsforskare vid FOI.²⁴ Genom att påtala statens behov av ”nationellt tekniskt kunnande och en försvarsindustriell bas” torde regeringens nuvarande syn på VSI ligga närmare den mer politiska tolkningstyp 2, än att enbart se det som ett verktyg för riktad upphandling som i den mer juridiska tolkningstyp 1. För att få ett tydligare grepp om innebörden av VSI samt statens roll och ansvar har regeringen i sin försvarspolitiska inriktningsproposition gett i uppdrag till särskild utredare att tydliggöra innebörden och tillämpningen av VSI.²⁵

Uttrycket ”tekniskt kunnande och industriell bas” i samband med VSI skapar ett behov av att identifiera ansvar och avgränsningar. Exempelvis är undervattensområdets tekniska kunnande och industriella bas inte bara knuten till varvsindustrins utvecklings- och produktionskapacitet, utan även angränsande forskning samt kapaciteten hos underleverantörer och angränsande industrier. Tillgången på mariningenjörer kan exempelvis vara viktig för detta områdes långsiktiga utveckling. Eftersom varvsindustrin är beroende av att växla mellan produktion av ubåtar och ytstridsfartyg blir det industriella undervattensområdet också beroende av utvecklingen och produktionen av ytstridsfartyg.²⁶

Statens finansiella åtaganden beträffande tekniskt kunnande och industriell bas kan variera från omfattande till obefintliga. Även om utredningen har fått i uppdrag att kartlägga statens roll och ansvar är det endast regeringen som kan besluta om dessa frågor. Detta måste regeringen också göra för att försvarsindustrin och berörda myndigheter ska veta vilka de gällande spelreglerna är och kunna anpassa sin verksamhet därefter.

²² SOU 2018:7, *Försvarets långsiktiga materielbehov*, s. 163.

²³ Ds 2019:8, *Värnkraft*, s. 268.

²⁴ Därjämte Olsson, m.fl. (2018) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R--4593--SE och Olsson, Per (2019) *Pang för pengarna*, ESO 2019:7.

²⁵ Prop. 2020/21: 30, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 119.

²⁶ För ytterligare resonemang kring begreppet undervattensområde, se Axelson, m.fl. (2018) *Förutsättningar för undervattensförmåga – dagens resurser och morgondagens effekter*. FOI Memo 6314.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

2.3 Tolkning av väsentliga säkerhetsintressen som förmågor

Tills nyligen benämnde regeringen de utpekade VSI som ”förmågor”. Detta riskerade dock ge upphov till otydlighet då begreppet ”förmåga” i en militär kontext som regel uttrycker förmåga till ett visst agerande, exempelvis förmåga till indirekt eld eller förmåga till spaning. Kopplingen mellan dessa militära förmågor och möjligheten till riktad upphandling av materiel eller försvarsindustriell kompetens är långt ifrån självklar. Även länder utan egen försvarsindustri kan besitta en militär stridsflygförmåga och undervattensförmåga. Dessutom bygger dessa förmågor på långt mer än materiel. En ofta använd förkortning för att beskriva olika aspekter av militär förmåga är doktrin, organisation, träning, materiel, ledarskap, personal, faciliteter och interoperabilitet (DOTMLPF-I) där materiel endast är en av åtta ömsesidigt beroende delar.²⁷ I sin försvarspolitiska inriktningsproposition har dock regeringen frångått termen ”förmåga” till förmån för ”område”, det vill säga stridsflygområdet och undervattensområdet.²⁸ Det är viktigt att regeringen fortsätter kommunicera detta förändrade ordval till berörda myndigheter och företag.

Tolkningstyp 3: VSI som ett antal utpekade förmågor eller områden såsom stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystemområdet.

Skiftet från ”förmåga” till ”område” är ett steg i riktning mot ökad tydlighet då regeringen inte längre använder ett vedertaget begrepp i nytt sammanhang, men de identifierade områdena återstår ändå att avgränsa. I teorin skulle stridsflygområdet kunna innefatta stridsflyget med all ingående materiel, personal och infrastruktur, vilket torde innefatta en betydande del av Försvarsmaktens anslag mot flygvapnet. Undervattensområdet skulle kunna innefatta ubåtar med all ingående personal och utrustning, beväpning samt sträcka sig till ubåtsjakthelikoptrar och korvetternas ubåtsjaktförmåga. Här finns ett behov av att tydligt definiera och avgränsa de utpekade förmågeområdena.

Konsekvensen av bristande avgränsning blir tydlig när man ska redogöra för kostnader förknippade med VSI. I sitt regleringsbrev till Försvarsmakten har regeringen gett myndigheten i uppdrag att redogöra för dessa kostnader. Försvarsmakten verkar tolka kostnader knutna till VSI som kostnader knutna till de utpekade områdenas tillhörande materielsystem, inom anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* ap.3, 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt 1:11 *Försvarets materielsystem* ap.4. Denna tolkning är fullt rimlig givet de anslagsposter Försvarsmakten och FMV förfogar över. I sitt svar påpekar dock Försvarsmakten att det finns kostnader knutna till utpekade områden som inte ryms inom nämnda anslagsposter. Försvarsmakten efterlyser ett bredare och djupare resonemang om vilka utgifter som ska kopplas till VSI för att bättre kunna svara på ställd fråga.²⁹ Även Försvarsmakten tycks ha övergått till att använda termen ”områden” för VSI. Dessa områden ses som knutna till materielsystem, men kan innefatta betydligt mer än enbart de materielsystem som är undantagna från gängse konkurrensregler, dvs. stridsflygplan JAS 39 Gripen och ubåtar ur Blekinge-klass (tolkningstyp 1). Försvarsmaktens tolkning av kostnader knutna till VSI som områden skiljer sig också från de kostnader knutna till bibehållandet av en teknisk och industriell bas (tolkningstyp 2). Detta är rimligt då den sistnämnda tolkningen skulle generera små eller obefintliga direkta kostnader för Försvarsmakten.

Även om begreppet område är mer lämpligt än förmåga är det fortfarande tämligen diffust, vilket ger upphov till ett antal avgränsningsproblem. I sin kommunikation med Försvarsmakten verkar regeringen främst efterfråga en kostnadsbild över VSI med fokus på specifika materielsystem som JAS 39 Gripen eller Blekinge-ubåtarna, snarare än samtlig ingående personal och infrastruktur inom

²⁷ Ett alternativ till den amerikanska Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership, Personnel, Facilities and Interdependence (DOTMLPF-I) är den brittiska Training, Equipment, Personnel, Information, Concept and Doctrine, Organisation, Infrastructure, Logistics (TEPIDOIL).

²⁸ Prop. 2020/21: 30, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 119.

²⁹ Försvarsmakten (2020) *Förslag rörande redovisning av väsentliga säkerhetsintressen*. FM2019-9956:17.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556

stridsflygområdet respektive undervattensområdet. Det är viktigt att regeringen kommunicerar exakt vad det är man vill ha svar på. Om regeringen exempelvis vill veta vad anskaffning, vidmakthållande, underhåll, drivmedel och beväpning kostar per år, men inte piloter och hangarer, då måste man förtydliga detta istället för att ospecificerat efterfråga kostnader kring VSI stridsflygområdet.

2.4 Feltolkning av materiel som väsentliga säkerhetsintressen

I media och den allmänna debatten förekommer det ibland att VSI likställs med de materielsystem som innefattas av eller är knutna till Sveriges utpekade VSI. Exempelvis anges JAS 39 Gripen E eller ubåtar ur Blekinge-klass ibland som VSI. Detta bör dock räknas som en feltolkning.

Materielsystem som är knutna till VSI går inte att likställa med VSI, varken i kontexten militärt förmågeområde (tolkningstyp 3), politiskt prioriterade områden för teknisk kompetens och industriell bas (tolkningstyp 2) eller i kontexten juridiskt begrepp som möjliggör undantag vid upphandling (tolkningstyp 1).

En militär förmåga eller ett militärt förmågeområde omfattar mer än endast ingående materielsystem. På samma sätt omfattar teknisk kompetens och industriell bas att utveckla ett materielsystem betydligt mer än enbart själva materielsystemet. Inte heller kan ett i sig materielsystem användas för att motivera en riktad upphandling av ett materielsystem.

I en ESO-rapport från 2019 försöker författaren till detta memo avgränsa begreppet VSI just med syfte att undvika denna felaktighet genom att separera begreppet VSI från de materielsystem vars riktade upphandling möjliggörs genom åberopande av VSI. Givet diskussionen ovan är denna distinktion dock otillräcklig för att komma tillrätta med de olika tolkningstypernas skilda syften, tillämpningar och konsekvenser.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556

3 Utmaning med nuvarande tolkningar

Den svenska politiska tolkningen av VSI är på intet sätt oförenlig med europeisk lagstiftning, men användandet av samma begrepp för att indikera möjlighet till undantag från konkurrensregler vid upphandling (tolkningstyp 1), politiska prioriteringar för att bibehålla teknisk kompetens och industriell bas (tolkningstyp 2) samt militära förmågeområden (tolkningstyp 3) skapar onekligen förvirring inom materieförsörjningsdebatten i Sverige. Problemet kan förefalla semantiskt men kan leda till betydande praktiska begränsningar och merkostnader.

Att använda samma begrepp för undantag enligt EUF som för prioriterade teknikområden gör det svårt för staten att göra ytterligare undantag vid upphandling utan att skapa förväntningar om vidare nationella åtaganden. På motsvarande sätt kommer staten få svårt att vidta nationella åtgärder för att stärka forsknings- och utvecklingskompetens inom ett prioriterat område, utan att skapa förväntningar om framtida riktade upphandlingar, vilket inte alltid är slutmålet med att satsa på viss teknik/kompetens. Sammanblandningen ger också upphov till en mängd olika tolkningar av syftet med begreppet VSI. Ifall Sverige även fortsättningsvis använder samma begrepp för olika syften kommer det alltid finnas en överhängande risk för divergerande målsättningar, tolkningar och prioriteringar.

Det är nära till hands att fråga sig vad som skulle hända om regeringen vill göra ytterligare riktade upphandlingar som utgör undantag från EU:s gängse konkurrensregler. Det kan finnas materielobjekt där man vill rikta en upphandling (tolkningstyp 1), utan att för den delen förbinda sig att bibehålla en industriell och teknisk kompetens (tolkningstyp 2). På samma sätt kan det finnas områden där man vill stimulera till teknisk utveckling (tolkningstyp 2), utan att för den delen önska göra riktade upphandlingar eller ens anskaffa ett materielobjekt (tolkningstyp 1), till exempel viss demonstratorverksamhet specifikt inriktad på att endast öka teknisk förståelse.

Vidmakthållande och utveckling av industriell och teknisk kompetens (tolkningstyp 2) inom stridsflygområdet eller undervattensområdet kräver andra typer av satsningar på utbildning och forskningsprogram, som mycket väl kan vara helt civila.³⁰ Detta skiljer sig avsevärt från behoven inom motsvarande militära förmågeområden (tolkningstyp 3), vilket exempelvis innefattar träning av befäl, piloter eller besättning, personal med rätt kompetens för underhåll, rätt och tillräcklig beväpning, möjlighet till övning och ändamålsenlig infrastruktur.

En otydlig gränsdragning mellan möjliga tolkningar medför en risk att regeringen genom utpekande av VSI förbinder sig till fler områden och behöver allokeras mer resurser än vad som var den ursprungliga intentionen. I förlängningen kan risken bli att regeringen, för att undvika att dra på sig fler omfattande åtaganden, avstår från nya riktade upphandlingar eller nationellt prioriterade tekniska och industriella förmågeområden.

Notera att bristande avgränsningar inom de olika tolkningstyperna (främst tolkningstyp 2 samt i viss utsträckning tolkningstyp 3) också medför en risk för begreppsglidning, vilket kan medföra att åtaganden och kostnader drar iväg. Även om sammanblandning mellan tolkningstyper kan undvikas behöver regeringen tydligt definiera vilka satsningar man ämnar göra och inte ämnar göra för att vidmakthålla nationell teknisk kompetens och industriell bas (inom tolkningstyp 2). Regeringen behöver också tydliggöra för Försvarmakten om utpekandet av stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystemområdet följer med särskilda krav eller tillförda resurser, utöver de berörda materielsystemen (inom tolkningstyp 3). Idealt skulle sådana försvarspolitiska prioriteringar också vara spårbara i eller till Sveriges militärstrategiska och operativa doktrin eller annat säkerhet- eller försvarspolitiskt dokument.

³⁰ Exempelvis identifieras specialiserad ingenjörsutbildning, nationellt forskningsprogram, stärkt system- och förbandsnära utveckling som tänkbare satsningar för att stärka undervattensområdet i Axelson, m.fl. (2018), s. 18.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd
FOI Memo 7556

4 Slutsats och förslag på uppdelning av begreppet VSI

För att undvika missförstånd och orealistiskt ställda förväntningar på begreppet VSI bör begreppet omdefinieras eller omformuleras så att de olika tolkningstyperna skiljs åt. Det rimliga vore att begreppet VSI (på samma sätt som i många andra europeiska länder) fortsättningsvis används som ett brett begrepp som i enlighet med EUF ger möjlighet till undantag från gängse konkurrensregler (tolkningstyp 1). Det vore också rimligt att använda ett annat begrepp för det som utgör Sveriges nationella prioriteringar för att bibehålla och utveckla teknisk och industriell kompetens (tolkningstyp 2), förslagsvis ”strategiska kompetensområden” eller ”strategiska teknologiområden”. På detta sätt skulle forskningssatsningar och andra kompetensbyggande åtgärder, varav vissa mycket väl kan hamna utanför utgiftsområde 6, kunna allokeras till dessa prioriterade områden utan att för den skull skapa förväntningar om framtida riktade upphandlingar genom återopande av VSI.

En sådan indelning skulle inte behöva ändra regeringens identifikation av de områden som idag benämns VSI. Stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystemområdet kan nämligen utgöra VSI:er tillika strategiska kompetensområden. Stridsflygområdet och undervattensområdet skulle fortsätta utgöra VSI:er, vilket möjliggör riktad upphandling av JAS 39 Gripen och ubåtar ur Blekinge-klass, men då endast i den specifika kontexten och utan vidare förbindelser beträffande försvarsföretags och myndigheters industriella och tekniska kompetens. Vidare upphandling av exempelvis robotar eller torpeder inom samma områden behöver återigen motiveras med hänvisning till sagda VSI:er (enligt tolkningstyp 1). Det finns dock inget juridiskt behov för regeringen att i förväg peka ut VSI:er, exempelvis gentemot europeiska kommissionen. Eventuellt framtida återopande kan istället ske från fall till fall, på motsvarande sätt som VSI används av andra EU-medlemmar.

Genom att separera upphandling och nationellt prioriterade kompetensområden skulle stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystemområdet kunna pekats ut som strategiska kompetensområden där Sverige i en nationell kontext satsar på att vidmakthålla och utveckla industriell och teknisk kompetens. Detta skulle exempelvis kunna innebära att regeringen tillför resurser till eller initierar forskningsprogram, demonstratorverksamhet eller prototyputveckling, men utan att för den skull antyda att staten förbinder sig till framtida riktade upphandlingar.

Däremot löser inte en omdefinition av nuvarande VSI:ers ”teknologi-och-kompetens-del” (tolkningstyp 2) till ”strategiska kompetensområden” frågan om att nationellt definiera och avgränsa statens åtaganden inom detta område. Regeringen kommer fortfarande behöva definiera och avgränsa ett eventuellt nytt begrepp ”strategiska kompetensområden” i termer av målsättningar och tillförda resurser. Skillnaden blir att en tydligare indelning undviker onödig förvirring och sammanblandning med riktade upphandlingar.

Beträffande nuvarande VSI:er som militära förmågeområden (tolkningstyp 3), behöver även denna tolkningstyp skiljas från de andra två. Det militära stridsflygområdet, undervattensområdet och ledningssystemområdet ställer krav på förmågebyggande kompetenser som piloter, besättningar och militär infrastruktur som stundtals saknar tydlig koppling till motsvarande områdets tekniska och industriella kapacitet (tolkningstyp 2). Dessa militära förmågeområden kan inte reduceras till dess ingående materielsystem, men om det är kostnader förknippade med dessa materielsystem som regeringen är intresserad av en redogörelse för så måste regeringen från sin sida vara tydlig exakt med

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

vilka utgiftsposter man efterfrågar. Exempelvis skulle regeringen kunna efterfråga kostnader förknippade med materielsystemet JAS 39 Gripen och ubåtar ur Blekingeklassen, anseende anskaffning, vidmakthållande och löpande underhåll. Vill regeringen därtill få reda på kostnader beträffande tillhörande personal och infrastruktur så kan man efterfråga även det, istället för att allmänt efterfråga kostnader förknippade med VSI.

Varken begreppet VSI och strategiskt kompetensområde bör benämnas som förmågor. Det är positivt att regeringen frångått uttrycket förmåga med hänvisning till nuvarande begrepp VSI. Det vore positivt att även fortsättningsvis använda begreppet ”område”.

VSI som begrepp har etablerat sig i den svenska försvarsdebatten och en omdefinition kan i detta läge vara svår. Ett alternativt sätt att hantera risken för vidare sammanblandning skulle kunna vara att regeringen helt enkelt beslutar att begreppet VSI har en konkret betydelse i en nationell kontext. I en svensk kontext skulle VSI då kunna innebära ett antal förmågor med tillhörande industriell och teknisk kompetens (tolkningstyp 2) samt möjligtvis motsvarande militära förmågeområden (tolkningstyp 3) och att dessa är frikopplade från den befintliga juridiska innebörden som ger möjlighet att frångå gängse konkurrensregler (tolkningstyp 1). Det finns dock en överhängande risk för fortsatt begreppsförvirring och varierande tolkningar skulle kvarstå i och med att samma begrepp fortsättningsvis används i olika syften. Det vore därför mer ändamålsenligt, om än kortsiktigt lite svårare, att omdefiniera eller omtolka begreppet VSI, exempelvis utifrån de tre tolkningstyperna identifierade i detta memo.

Denna omtolkning löser långt från alla problem med att definiera och avgränsa statens roll och ansvar inom de utpekade prioriterade områdena stridsflygområdet, undervattensområdet och integritetskritiska delar av ledningssystemområdet. Däremot skulle begreppet VSI inte längre ge upphov till den förvirring som idag uppstår när samma begrepp används vid undantag vid upphandling, prioriterade kompetensområden och militära förmågeområden. Regeringen skulle kunna motivera ytterligare riktade upphandlingar utan att skapa förväntningar om nationella kompetenssatsningar och man skulle på motsvarande sätt kunna satsa på nationella kompetenser utan att förbinda sig till framtida riktade upphandlingar. Inte heller behöver man förväxla militära prioriterade förmågeområden och deras behov av materiel, personal och infrastruktur med försvarsindustrins behov av teknisk kompetens eller industrins, myndigheters och instituts behov av forskningsmedel. Det skulle finnas en tydlig gräns mellan upphandling, industriell kapacitet och militära förmågeområden, även om de två sistnämnda fortfarande behöver internt avgränsas och definieras.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) – tolkning, problematisering och förslag på åtgärd FOI Memo 7556

5 Referenser

Axelsson, Mattias; Lundmark, Martin; Olsson, Per & Öhrn-Lundin, Josefin (2018) *Förutsättningar för undervattensförmåga – dagens resurser och morgondagens effekter*. FOI Memo 6314.

Engström, Hanna (2018) *Article 346 TFEU: The point of intersection between legal ambition and political will regarding the Defence Procurement Directive (2009/81/EC)?* Lunds universitet.

Europeiska kommissionen (2006) *Frequently Asked Questions (FAQs) on Interpretative Communication on defence procurement*. MEMO/06/468.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_06_468. (Hämtad 2021-05-15).

Europeiska unionens officiella tidning (2016) *Artikel 346*. C_2016202SV.01019401.xml (europa.eu). (Hämtad 2021-05-15).

Försvarsmakten (2020) *Förslag rörande redovisning av väsentliga säkerhetsintressen*. FM2019-9956:17.

Ulfsdotter Forssell, Anna (2018) ”EU-domstolen – åberopande av väsentliga säkerhetsintressen inte nog för att undanta kontraktstilldelning från upphandlingsförfarande”, *Inköpsrådet*.
<https://inkopsradet.se/dom/eu-domstolen-aberopande-av-vasentliga-sakerhetsintressen-inte-nog-for-att-undanta-kontraktstilldelning-fran-upphandlingsforfarande/>. (Hämtad 2021-05-15).

OECD (2007) “Essential Security Interests under International Investment Law” in Chapter 5, *International Investment Perspectives: Freedom of Investment in a Changing World*.
<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/40243411.pdf>. (Hämtad 2021-05-15).

Olsson, Per (2019) *Pang för pengarna*, ESO 2019:7.

Olsson, Per; Bäckström, Peter; Johansson, Mattias; Lehman, Jens; Lusua, Jens; Ädel, Maria & Öhrn-Lundin, Josefin (2018) *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R--4593--SE.

Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018*, Utgiftsområde 6.

Prop. 2013/14:99, *Vårändringsbudget*.

Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, Utgiftsområde 6.

SFS (2019) *Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*. SFS 2019:953.
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20111029-om-upphandling-pa-forsvars--och_sfs-2011-1029. (Hämtad 2021-05-15).

SOU 2018:7, *Försvarets långsiktiga materielbehov*.

Statsrådsberedningen (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*, januari 2017.

Trybus, Martin (2014) *Buying Defence and Security in Europe*.