



Strategisk utblick 6

Carolina Sandö, John Rydqvist och
Richard Langlais (red.)

Strategisk utblick 6

Carolina Sandö, John Rydqvist,
Richard Langlais (red.)



NOVEMBER 2015

FOI-R--4130--SE

ISSN 1650-1942

Tryckt i Stockholm 2015 av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

FOI-R--4130--SE

Godkänd av Maria Lignell Jakobsson

Innehåll

	Förord	5
1	Behovet av en svensk <i>grand strategy</i> MARKUS DERBLOM OCH JOHANNES MALMINEN	7
2	Ett förändrat närområde – Betydelsen av ryska informationskampanjer i Sverige och Baltikum JOHAN EELLEND OCH ULRİK FRANKE	15
3	Kärnvapnens återkomst i Nordeuropa FREDRIK WESTERLUND, ROBERT DALSJÖ OCH FREDRIK LINDVALL	21
4	Europas stormakter i ett säkerhetspolitiskt vägskäl – följderna för Sverige JOHAN EELLEND, MADELENE LINDSTRÖM, NIKLAS ROSSBACH OCH ANNA SUNDBERG	27
5	Varför den feministiska säkerhetspolitiken har betydelse HELENÉ LACKENBAUER	35
6	Kemiska stridsmedel – från nedrustningssuccé till upprustningsrisk? SUSANNE BÖRJEGREN, ANDERS LINDBLAD, RIKARD NORLIN OCH MAGNUS NORMARK	41
7	Att säkra ytterligare hundra år av fred – en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning MADELENE LINDSTRÖM OCH FREDRIK LINDVALL	49
8	Tomt i plånboken – Dags att förändra spelet ANN LUNDBERG OCH JOAKIM NETZ	55
9	Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar FREDRIK LINDGREN OCH ANN ÖDLUND	61
10	Mot en allomfattande svensk säkerhetsarkitektur för rymden MIKAEL ERIKSSON, SANDRA LINDSTRÖM OCH CHRISTER ANDERSSON	69

11	Svensk försvarsteknologi och innovation – utmaningar för nationell riskhantering PHILIPPA BOMAN, KAAK KORKMAZ, ANDERS LENNARTSSON OCH MARTIN LUNDMARK	75
12	Drönarna och balansen mellan social och militär kontroll SIMON AHLBERG OCH KARL-GÖRAN STENBERG	83
13	Undervattensteknologi – dagslända eller seriös satsning? MATS NORDIN	89
14	Det fullt uppkopplade samhället – vision som kräver strategiska vägval PETER STENUMGAARD	97
15	Ett utifrånperspektiv ALYSON JK BAILES	105
	FÖRFATTARE	109

Förord

Strategisk utblick är en av FOI:s profilpublikationer. Denna sjätte utgåva ges ut när beslutsfattare i Sverige, Europa och världen står inför fler och mer komplicerade säkerhetsutmaningar och hot än på länge. Den europeiska säkerhetsordningen är underminerad och situationen inom en rad områden – såsom mänskliga rättigheter, efterlevnaden av internationell rätt och multilateralt samarbete – försämras som en följd av statlig och icke-statlig aggression. Risken för att nya ekonomiska kriser får allvarliga konsekvenser för den exportberoende svenska ekonomin finns kvar. Krisernas komplexitet och geografiska utbredning gör att Sverige påverkas allt mer av skeenden och dynamik även långt borta. Det beror dels på att information, kunskap och människor rör sig snabbare över större avstånd än tidigare, dels på att Sverige har blivit än mer beroende av omvärlden.

I en turbulent situation som den vi just nu genomlever krävs beslut om vilka prioriteringar vi bör göra om vi framgångsrikt skall kunna hantera alla de utmaningar och osäkerheter som tornar upp sig. Det är en svår balansgång som inte bara gäller budgetfrågor utan också vilka av alla problem som är viktigast att fokusera på både nationellt och internationellt. Att hantera många kriser samtidigt kräver inte bara resurser utan tar också tid och uppmärksamhet i anspråk. Samtidigt som ansvariga beslutsfattare tvingas lägga allt mer tid på krishantering är det kanske viktigare än någonsin att blicka framåt och planera långsiktigt. Det är ett svåröst dilemma och frågan är vilka som kan bidra med långsiktigt fokus och hjälpa till med strategisk analys i pressade situationer.

När *Strategisk utblick* först lanserades 2009 var målet att förmedla analys till en bredare publik och beskriva forskningens betydelse. Enskilda forskare och forskarlag ombads att skriva korta och kärnfulla texter inom sina respektive specialområden och diskutera deras betydelse i ett bredare perspektiv och på längre sikt. Det var också en övning i att fånga beslutsfattaress uppmärksamhet och ge dem en tydlig och överblickbar bild av den roll som FOI kan spela. Sammanvägda pekade kapitlen på bredare trender och gav insikter om mer övergripande framtida säkerhetsutmaningar för Sverige.

Inför arbetet med denna utgåva av *Strategisk utblick* bad vi forskare att särskilt fokusera på utmaningar och angelägna frågor som mer direkt påverkar Sveriges säkerhet. Behoven av att göra prioriteringar och fatta svåra beslut framträder mer tydligt i denna utgåva än någon gång tidigare, samtidigt som kapitlen belyser nödvändigheten av att fortsätta blicka framåt. Sverige försöker inte bara att anpassa

sig till den snabbt föränderliga omvärlden utan strävar också efter att säkerställa att de grundläggande värderingar och intressen som vårt samhälle bygger på bevaras. Slutsatserna och reflektionerna i *Strategisk utblick* kanske upplevs som kärva, men det är troligen ett symptom på den svåra situation landet befinner sig i.

Strategisk utblick är resultatet av en kollektiv insats av forskare och analytiker vid FOI. Några personer förtjänar dock ett särskilt tack. Alyson Bailes har inte bara granskat alla texter och gett förslag på förbättringar och förtydliganden baserat på hennes djupa kunskap om säkerhets- och utrikesfrågor. Hon har också själv bidragit med ett kapitel som ger ett utifrånperspektiv på de övriga texterna. De tre redaktörerna har på ett inspirerande och konstruktivt sätt drivit redaktionsarbetet och stöttat författarna. Richard Langlais har på ett mycket förtjänstfullt sätt språkgranskat den engelska utgåvan liksom Maria Hugosson Bygge och Jerker Hellström den svenska.

Stockholm i november 2015

Jan-Olof Lind

Generaldirektör

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

1. Behovet av en svensk *grand strategy*

Markus Derblom och Johannes Malminen

Sverige är en småstat i de flesta bemärkelser. Det innebär att Sverige tvingas möta och anpassa sig till förändringar i omvärlden utan större möjligheter än att på marginalen påverka eller forma den. Trots det har Sverige varit relativt framgångsrikt och flexibelt när det gäller att anpassa sig eller till och med slå mynt av de stora globala förändringsprocesser som nu pågår, exempelvis globaliseringen, informationsteknologins utveckling och klimatförändringen. Men är vi tillräckligt anpassningsbara nu när säkerheten i vår omvärld snabbt försämras? Efter många år i skymundan har frågor som rör försvar och säkerhet återvänt till såväl den politiska agendan som till den allmänna debatten i Sverige. Två av statens grundläggande funktioner är att hantera inre respektive yttre säkerhet. I det läge vi nu befinner oss i måste Sverige drastiskt höja förmågan att skydda landet från yttre hot.

I en osäker tid handlar småstatens dilemma om att i tid kunna anpassa sig till omvärldsförändringar, samtidigt som hänsyn måste tas till egna målsättningar och begränsade resurser. Finns det egentligen något manöverutrymme för en liten stat, under de mer eller mindre givna förutsättningar som exempelvis geografiskt läge, globala förändringsprocesser, strategisk kultur och tradition, internationella överenskommelser och stormaktspolitik innebär?

Givet de fundamentala och storskaliga samhällsförändringar som pågår på global nivå och det snabbt försämrade säkerhetsläget regionalt, så kan Sverige mycket väl stå inför ett strategiskt vägskäl där det är nödvändigt att utveckla en övergripande grand strategy för att navigera rätt. Det är dömt att misslyckas om försvar och säkerhet hanteras styckevis och delat. De hot vi upplever mot vårt samhälle idag är i bästa fall komplexa och gränsöverskridande – i värsta fall är de orkestrerade. För att kunna etablera en grand strategy så måste beslutsfattarna anlägga ett övergripande perspektiv på hur statens olika verktyg och politikområden effektivt ska samordnas för att stödja gemensamma, nationella målsättningar för försvar och säkerhet. Begreppet grand strategy förknippas kanske främst med stormakter, men kan vara lika tillämpligt och användbart för en småstat. Mot bakgrund av såväl resursbegränsningar

som begränsat inflytande på den internationella arenan blir småstatens grand strategy avgörande för att kunna nå de önskade målsättningarna. För närvarande, då stormakterna återigen tycks fokusera på sina nationella intressen, sviktar den multilaterala och regelbaserade världsordningen som så väl passar småstater. Detta kräver nya, innovativa förhållningssätt och modernisering av vårt system för försvar och säkerhet. För att samtidigt kunna hantera moderniseringen och bygga nödvändig konsensus kring en ny grand strategy krävs en *strategisk utblick*.

Det här är sjätte utgåvan av *Strategisk utblick*, som FOI publicerade för första gången 2009. Idén till *Strategisk utblick* föddes ur ett tomrum i svensk debatt. Kriget i Georgien 2008, den globala finansiella krisen, återuppväckta ryska och kinesiska stormaktsambitioner, omfattande internationella insatser i konflikter långt från Sverige och framväxten av terrorism och informationskrigföring genererade en närmast kalejdoskopisk känsla av osäkerhet. Allt detta tycktes peka på behovet av en ny, mer livfull strategisk debatt i ämnen av betydelse för svenskt försvar och säkerhet. Ingen enskild aktör kan själv besitta all nödvändig förståelse för en komplex omvärld, så många måste bidra till den strategiska debatten. Strategi handlar om att upptäcka och förstå förändring och dess potentiella konsekvenser, att välja väg och slutligen att handla därefter. *Strategisk utblick* är ett av FOI:s bidrag.

STRATEGI HANDLAR OM ATT FÖRSTÅ FÖRÄNDRING

Varje framgångsrik strategi måste bygga på kunskap. Inom försvar och säkerhet handlar det om att kunna identifiera möjligheter och utmaningar i såväl en föränderlig omvärld, som i vårt eget samhälle – och samtidigt se kopplingar och växelverkan mellan den globala och lokala nivån. Detta är lättare sagt än gjort. Vissa av utmaningarna tycks närmast vara inbyggda, exempelvis geopolitisk rivalitet i närområdet eller uppvisning av militära hot för att skrämmas eller påverka. Andra utmaningar växer fram mer indirekt ur den dynamik som skapas i ett komplext system där många saker hänger samman. Det kan till exempel handla om konsekvenser som uppstår i spåren av svaga och sönderfallande stater, eller den snabba tillväxten av terrorism i vår tid. Karaktären på de risker och sårbarheter vi ser förändras också över tid, ibland gradvis och ibland på ett helt genomgripande sätt. Det beror på att drivkrafterna bakom förändringen kan vara plötsliga, exempelvis i form av nya innovationer och tekniksprång, eller snabb ekonomisk och militär omvandling på den internationella arenan. Andra drivkrafter är smygande, och riskerar att inte upptäckas eller

förstås förrän förändringen i stort sett är oåterkallelig. Det är en svår uppgift att försöka förstå alla de pågående komplexa förändringsprocesserna i det internationella systemet. Systematiskt arbete med forskning och analys är nödvändigt.

De processer som kräver strategisk blick och eftertanke är till sin natur så omfattande och betydande att de inte försvinner bara för att nya förändringar upptäcks. *Strategisk utblick* var aldrig tänkt att täcka alla utmaningar och årets utgåva kan endast fokusera på några få avgörande ämnen. Viktiga frågor att betänka framöver rör till exempel de långsiktiga och strategiska konsekvenserna av den pågående flyktingkrisen i Mellanöstern, Nordafrika och Europa. Detta kommer att diskuteras under många år framöver. Tidigare utgåvor av *Strategisk utblick* har berört detta komplicerade ämne, exempelvis i artiklar om klimatförändring, sönderfallande stater eller om de brustna förväntningarna på utgången av den arabiska våren.

Sammantaget ger de många artiklarna i tidigare utgåvor av *Strategisk utblick* en bild av mångfalden av pågående förändringsprocesser i det internationella systemet. Uppgiften att förstå hur de kan komma att påverka oss är enorm. I tidigare artiklar har en stor bredd av strategiska frågor behandlats, exempelvis förändringarna i säkerhetssituationen i norra Europa; vägvalen för Ryssland, Nato, USA och EU; energiberoenden; terrorism; framväxten av Arktis som säkerhetspolitisk arena; relationerna mellan Väst och Iran; den dramatiska expansionen av FN:s fredsfrämjande insatser; kopplingarna mellan naturresurshantering och konflikt; rymdskrot; övervakningssamhället; automatisering och autonomi; genderperspektiv i konflikter – för att bara nämna några. Att så många ämnen lyfts fram inom ramen för bara fem utgåvor av *Strategisk utblick* pekar på hur mångfacetterade utmaningarna är för en småstat i en globaliserad värld.

I årets utgåva vill redaktionen bakom *Strategisk utblick* rikta våra blickar mot andra, nya eller återkommande, teman av vikt. Ett sådant är massförstörelsevapnens återkomst. Användningen av sådana vapen har verkat närmast otänkbar, givet de fördrag och politiska överenskommelser som vuxit fram och institutionaliserats under de gångna decennierna. Händelserna i Syrien 2013, där regimen urskillningslöst använde saringas, påminde oss om att kemiska vapen fortfarande är en fruktad och dödlig realitet. Det går nu också att se tecken på en rysk militär doktrinutveckling som inte skyr en förstaslagsförmåga med taktiska kärnvapen. Innebär det att vi åter måste förbereda vårt samhälle för något så gammaldags som kärnvapenkrig?

Strategisk utblick pekar också på att Europas stormakter just nu omvärderar sina positioner, på grundval av nationella politiska överväganden. Detta innebär en utmaning för den långtgående multilateralism och överstatlighet som ofta ses som en självklarhet i svensk säkerhetspolitik. Konsekvensen kan mycket väl vara att viktiga element i vår utrikes- och säkerhetspolitik – som FN, EU och den transatlantiska länken – står inför förändringar. Och det är inte självklart att denna utveckling gynnar småstaten Sverige.

Ingen *Strategisk utblick* kan undvika att beröra teknikutvecklingen och dess potential att drastiskt förändra tidigare förhållnings- och levnadssätt, vare sig det gäller utvecklingen av drönare eller nätverkssamhällets framväxt. Ett område med snabb teknikutveckling är rymden. Från att främst ha varit en arena för supermaktsrivalitet och förtroendeskapande åtgärder pågår nu snabba förändringar i rymden. Med en mångfald av rymdintressenter, såväl statliga som kommersiella, ökar idag tillgängligheten och möjligheterna att utveckla rymden till den globala gemensamma nyttighet som tidigare förutsåts. Framstegen har redan inneburit förbättrad kommunikation genom satelliter och förmåga att från rymden upptäcka både klimatförändringens effekter och stora folkförflyttningar i konfliktområden. Samtidigt behöver vi ställa oss frågan om vi kan hantera det faktum att många av de teknologier som är på väg att fylla rymdarenan kan användas för både militära och civila ändamål. Går det att undvika en fördjupad militarisering av rymden? Går det att skapa och upprätthålla globala regler för hur rymdarenan får nyttjas? Även för en småstat som Sverige kan det finnas starka skäl att formulera en strategi för rymden som understödjer ambitionerna i vår utrikes- och säkerhetspolitik.

STRATEGI HANDLAR OCKSÅ OM ATT VÄLJA

För att kunna etablera en framgångsrik strategi räcker det tyvärr inte med förståelse för utmaningarna. Strategi handlar också om att göra vägval. Ur det perspektivet är det nödvändigt att systematiskt fokusera på förändringarna i vår omvärld och vårt samhälle, samtidigt som det förstås är svårt att avgöra huruvida förändringen är av strategisk eller mer flyktig natur. Med facit i hand är det lätt att se vad som borde ha gjorts – men vägvalen måste göras i förhand. Det är med andra ord långt ifrån enkelt att i en värld av osäkerhet, risker, hot och potentiella konflikter – och där alla akuta utmaningar pockar på uppmärksamhet – välja rätt strategisk väg för framtiden. Vi har vår egen strategiska kultur och våra egna säkerhetspolitiska traditioner. Småstaten har också begränsade resurser och inflytande. Även om vissa vägval kan tyckas självklara för att möta en pågående

förändring innebär långsiktiga och kvardröjande effekter av tidigare vägval en begränsning av de val som är möjliga att göra.

Om Sverige skall lyckas formulera en grand strategy är det även viktigt att förhålla sig till de spänningar som finns mellan å ena sidan de mer normativa och ambitiösa delarna av svensk utrikespolitik, å andra sidan den till synes mer försiktiga och nationellt orienterade försvarspolitiken. Den nyligen lanserade feministiska utrikespolitiken är en både ambitiös och innovativ strategiskansats internationellt sett. Endast ett fåtal andra länder, däribland USA, driver aktivt ett tydligt jämställdhetsperspektiv i sin utrikes- och säkerhetspolitik. Andra grundstenar i svensk utrikespolitik rör nedrustning, icke-spridning och mänskliga rättigheter. De är brett erkända och djupt förankrade delar av vår strategiska kultur. Nu sker snabba negativa förändringar i vårt närområde och många europeiska stater ser behovet av att snabbt höja sin tröskelförmåga genom att investera i ny materiel och utveckla militära förmågor som kan möta säkerhetshoten. Det här gäller även Sverige. Hur kan våra ambitioner på olika områden integreras och stödja varandra på bästa sätt?

En viktig aspekt är att strategiska vägval också måste åtföljas av resurser. Prioriteringar på ett område kommer ofrånkomligen att ha konsekvenser även på andra områden. Mot bakgrund av de senaste decenniernas underfinansiering av svenskt försvar är behoven stora. Att höja vår försvarsförmåga är politiskt utmanande och kräver ett långsiktigt åtagande. Det är exempelvis tveksamt om de höga kraven på internationell konkurrenskraft och internationellt samarbete inom försvarsindustrin och den nuvarande New Public Management-influerade modellen för resursallokering och ekonomistyrning i staten verkligen är de byggstenar som behövs för att rekonstruera ett försvar för dagens och morgondagens utmaningar.

Det är naturligtvis så att även en småstat kan ha såväl en ambitiös utrikespolitisk agenda som en substantiell tröskelförmåga. Men med sådana ambitioner krävs både vilja och resurser som åtföljs av en tydlig kommunikation om hur och varför detta sker. Sammantaget ger *Strategisk utblick* dock snarast intrycket att det finns risk för ett antal målkonflikter mellan de politikområden som kan ha betydelse för nationell säkerhet. Inget av dessa mål behöver i sig vara felaktigt, men utrikes- och säkerhetspolitiken behöver tillsammans med de andra politikområdena vara ömsesidigt stödjande i den grand strategy som ska tjäna såväl Sveriges pragmatiska intressen som de normativa värden vi som stat och samhälle vill värna.

STRATEGI ÄR YTTERST ATT HANDLA

Ingen stat har förmånen att börja från noll när det gäller strategiska val. Tidigare vägval, politiska åtaganden och konkurrerande prioriteringar kommer alltid att begränsa handlingsmöjligheterna. Samtidigt kräver sannolikt dagens säkerhetssituation att Sverige gör starka prioriteringar för att nå ökad förmåga. Några sådana prioriteringar har redan gjorts, vilket såväl Försvarsberedningens rapporter från 2013 och 2014 som Försvarsbeslutet för 2016-2020 tydligt visar. Implementering av den nya inriktningen har inletts, men utmaningarna kommer att vara både omfattande och långsiktiga. Tre områden kan tjäna som exempel.

Först och främst går det att med fog hävda att Sverige redan befinner sig i konflikt. I detta nu pågår sofistikerade informationsoperationer i vårt närområde. De sprider osämja och skapar osäkerhet om den egentliga innebörden av den situation vi upplever och leder samtidigt till frågor om vem vi kan lita på. Sverige har ett gott rykte när det gäller samhällsstyrning och vi betraktas som ett samhälle med hög tillit när det gäller relationen mellan stat och medborgare. Detta är en styrka, men om Sverige misslyckas med att möta de pågående informationsoperationerna kan de goda värdena snabbt urholkas och hota vårt öppna samhälle. Det kanske är överraskande att propaganda och informationskrigföring återkommit som verktyg för att påverka oss i den ena eller andra riktningen, men det betyder inte att vi saknar förmåga att motstå dem. Även våra motståndares system har sårbarheter. Sverige måste vara berett att möta sina motståndare på cyber- och informationsarenorna för att fortsatt kunna bevara det öppna samhället. I informationsåldern behöver Sverige agera snabbt för att stärka vår förmåga att motstå falska budskap och utveckla vår förmåga att slå tillbaka med fakta. Integritet, öppenhet och trovärdighet är avgörande för att lyckas.

För det andra behöver vi anpassa vår försvarsindustri till de nya omständigheterna. När det kalla kriget tog slut och Sverige blev medlem i EU skiftade både Försvarsmaktens och försvarsindustrins nationella fokus mot en tydlig internationell inriktning. Territoriella och nationella aspekter nedprioriterades och ersattes av fokus på interoperabilitet och säkerhetsskapande åtgärder tillsammans med andra stater. Försvarsindustrin behövde på ett helt annat sätt än tidigare hantera de utmaningar som följde med ett globaliserat produktionssystem, internationell konkurrens och minskade nationella materielinvesteringar. När det nationella försvaret nu åter prioriteras behöver Sverige hitta en ny balanspunkt som

ligger i linje med våra nationella intressen. Ett exempel kan vara beslutet att återinvestera i förmågan till undervattenskrigföring, bland annat genom utveckling och anskaffning av nya ubåtar. En sådan uppgradering kommer tydligt att höja tröskelförmågan, men ubåtar är bara en av flera byggstenar i ett bredare totalförsvarskoncept. De olika förmågor som finns idag eller som är under utveckling behöver integreras för att tröskelförmågan skall bli trovärdig. Det kommer att bli både dyrt och ta tid att genomföra. Det finns inga snabba lösningar.

Slutligen får prioriteringen av militär försvarsförmåga och multilateralt säkerhetssamarbete inte ta bort fokus från det viktiga och grundläggande behovet av att skapa ett nytt civilt försvar och ett totalförsvarskoncept anpassat för vår tid. Det vi en gång kände som totalförsvaret kan säkerligen ge viktiga lärdomar och en idé om en grundläggande struktur – men det kommer inte att vara tillräckligt för att möta de utmaningar vi ser nu. I dagens konflikter är det vanligt med en gråzon mellan fred och krig och det råder ofta osäkerhet om när övergången sker. Det är något som vi måste förhålla oss till samtidigt som vårt system behöver anpassas till det samhälle vi ser idag och ett krisberedskapssystem byggt på offentlig-privat samverkan. I slutänden handlar det om att förbereda vårt samhälle för att hantera de värsta scenarierna.

ATT FORTSÄTTA VARA STRATEGISK

För närvarande råder en utbredd uppfattning om att Sverige snabbt behöver finna vägar att effektivt hantera de risker, hot och sårbarheter som figurerar i den allmänna debatten om försvar och säkerhet. Detta kommer att driva på beslutsfattande, särskilt på kort sikt, men det finns samtidigt en risk att vi glömmer bort att göra nödvändiga långsiktiga strategiska vägval. Dagens hot och utmaningar samt långsiktiga behov inom svensk säkerhet måste hanteras samtidigt – annars kan synbart strategiska beslut leda oss i fel riktning och begränsas till tillfälliga lösningar på kortsiktiga säkerhetsproblem.

I slutänden handlar strategi om att förstå förändring, att göra vägval, och sedan agera utifrån dessa beslut. Utmaningen för Sverige nu är att bemöta den akuta, negativa förändringen av säkerhetssituationen och att samtidigt formulera och genomdriva en sammanhållen grand strategy som långsiktigt tjänar såväl statens som individens säkerhet.

2. Ett förändrat närområde– Betydelsen av ryska informationskampanjer i Sverige och Baltikum

Johan Eellend och Ulrik Franke

Informationskrigföring är en viktig del av moderna krig och konflikter. Ryssland spelar en nyckelroll i denna utveckling, vilket kriget i östra Ukraina visar. Även Sverige påverkas av informationskrigsföring, men den fulla innebörden står inte alltid klar för oss. Det är lätt att rycka på axlarna när den svenska försvarsmakten görs till åtlöje i rysk statskontrollerad TV – och kortsiktigt påverkas inte heller den svenska opinionen av sådana kampanjer. Men när samma budskap når de baltiska staterna undergrävs förtroendet för Sveriges förmåga att bidra till säkerhet i Östersjöområdet.

En analys som ensidigt fokuserar på Sveriges säkerhet riskerar att missa skogen för alla träd. Därför bör vi studera Östersjöområdet som en helhet. Detta blir än viktigare i ljuset av att Ryssland genom sin informationskrigföring strävar efter att skapa splittring mellan Europas länder, liksom mellan Europa och USA. Därför är det angeläget att fråga sig hur Sverige och vårt närområde påverkas av det ryska informationskriget. Hur används Sverige för att påverka andra stater, institutioner och organisationer, värden och idéer? Hur kan vi skydda oss från att bli utnyttjade i framtiden?

RYSK INFORMATIONSKRIGFÖRING

I Ryssland betraktas informationskrigföring inte bara som ett ansvar för de väpnade styrkorna, utan som en strategiskt prioriterad fråga som kräver koordinering mellan många myndigheter, säkerhets- och underrättelsetjänster samt medier. Den ryska definitionen av informationskrigföring omfattar både tekniska aspekter (som cyberkrigföring) och påverkansoperationer (psykologisk krigföring). I officiella dokument, exempelvis ”Konceptuella synpunkter på de väpnade styrkornas verksamhet på informationsarenan” (vår översättning av den ryska orginaltiteln Концептуальные взгляды на деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации в информационном пространстве), betraktas dessa båda som kompletterande delar av samma helhet.

Medan psykologiska operationer kan skapa förvirring eller flytta fokus så att människor inte tar del av viss information kan cyberkrigsföring istället förhindra informationsspridning genom att blockera internetsidor, mobiloperatörer och annan digital infrastruktur.

Enligt ryska militärteoretiker som Charis Saifetdinov bedrivs informationskrigsföring kontinuerligt i såväl fredstid som i krig. I fredstid kan detta till exempel innebära att utländska politiker misskrediteras i media och att budskap skickas genom aggressivt uppträdande med stridsflyg eller tal om den ryska kärnvapenförmågan. I krigstid kan det istället innebära att kritisk infrastruktur som radio, tv och mobiloperatörer slås ut eller tas över, som skedde på Krim. I både krigstid och fredstid används därmed en mängd olika metoder och arenor samtidigt för att nå ett och samma mål. Dessa mål kan till exempel vara att passivisera försvarsmakten i ett annat land, som skedde med de ukrainska förbanden på Krim, eller att etablera narrativ, som att de rysktalande i Baltikum är diskriminerade och utsatta för fara.

Geopolitiskt strävar Ryssland efter att splittra och försvaga västvärldens enighet och beslutsfattarförmåga och att underminera EU:s och Natos handlingskraft och anseende. I Sveriges närområde försöker Ryssland isolera de baltiska staterna genom att framställa dem som politiskt omogna bråkstakar och omöjliga att försvara militärt. Målet är också att försvaga dem och att därigenom kunna använda dem som redskap i Rysslands strävan att få inflytande över EU och Nato. De budskap och nyheter som presenteras kan bygga på verkliga händelser, vara framprovocerade eller helt enkelt påhittade. Syftet varierar mellan att skapa en omedelbar reaktion och att skapa ett långsiktigt narrativ.

Rysk informationskrigsföring är också starkt politiserad och sätter likhetstecken mellan den ryska statens och den sittande regimens intressen. Bland dess drivkrafter finns en föreställning om världen som ett nollsummespel där globaliseringen utgör ett problem för Rysslands säkerhet, och där västvärlden är teknologiskt överlägset Ryssland.

Den ryska informationskrigsföringen har också en nationell kontext med en klangbotten även utanför landets gränser. Ryska medier har ett starkt inflytande i stora delar av före detta Sovjetunionen, där ryskproducerade nyheter, underhållning och drama dominerar medieutbudet. Lokalt producerad media i dessa länder reproducerar ofta nyheter, bilder och programformat

från Ryssland. Detta skapar en inkluderande känsla hos publiken och en alienation mot andra format och berättelser. I denna kontext kan den ryska informationskrigsföringen skapa berättelser som rör Sverige men som blir svårbegripliga för en svensk eller västerländsk publik, samtidigt som de har en påtaglig betydelse för hemmapubliken. Utmålandet av Carl Bildt som Poltava-revanschist i den statliga TV-kanalen Rossija 1 i december 2013 är ett bra exempel. Slaget vid Poltava 1709 väcker mycket starkare känslor i Ryssland än i Sverige. Stämpeln passar också det ryska narrativet om att Sverige försöker återta sin roll som stormakt i Östersjöområdet, trots att sådana tankar inte har stöd i vare sig svensk media eller den allmänna opinionen.

DET MODERNA MEDIELANDSKAPET

Idag kan inte ens auktoritära regimer kontrollera medielandskapet på samma sätt som i Sovjetunionen. De etablerade mediernas nyhetsflöde samverkar med ett snabbföränderligt landskap av sociala medier och användargenererat innehåll. Det har skett ett paradigmskifte från envägskommunikation till tvåvägskommunikation, där alla – åtminstone i teorin – kan vara sändare och mottagare på samma gång. Medan kalla krigets nyhetsagenda sattes av ett fåtal är nyhetsagendan i informationssamhället mer fragmenterad och kollektivt skapad. Idag får allt fler sin nyhetskonsumtion från sociala medier och det är också genom länklänkar därifrån som etablerade medier får en stor del av sin webbtrafik. Som en konsekvens av detta läser vi inte längre vad redaktören för *Pravda* eller *Dagens Nyheter* bestämmer, utan vad våra ”vänner” på sociala medier rekommenderar. Dessa medier är också konstruerade för att ge bekräftelse åt avsändaren snarare än att bara sprida nyheten, vilket påverkar det sätt på vilket nyheter skickas, tas emot och skickas vidare. Polariserade ämnen som politik tenderar också att dela användarna på sociala medier som Twitter, vilket skapar bubblor eller ekokammare av likasinnade, där medlemmarna mestadels konsumerar nyheter som bekräftar deras åsikter.

Inte oväntat har detta medielandskap betydelse för ryska påverkansoperationer och deras räckvidd utanför landets gränser. Ett exempel är avslöjandet att hundratals personer på det numera beryktade företaget *Internet issledovanija* i St. Petersburg dygnet runt producerar påhittade bloggar och kommentarer på nyhetssidor. De internationella upplagorna av rysk statskontrollerad media såsom RT och Sputnik News skapar också ekokammare i linje med den ryska utrikespolitiken, där alla kan gå in och bidra.

RYSSLANDS MÅL

Ryssland utnyttjar skickligt svagheter i det västerländska samhället och dess medier. Snabb nyhetsrapportering och slimmade redaktioner med hela världen som bevakningsområde skapar tillsammans med inflytandet från sociala medier goda förutsättningar för desinformation. Kremls narrativ är inte nödvändigtvis skapade för att övertyga, utan snarare för att sälja in idén om att Kreml-perspektivet också måste beaktas av den som vill vara objektiv. Därtill erbjuder ryska medier en bred uppsättning av olika perspektiv och förklaringar som skapar förvirring och håller publiken upptagen med att försöka tolka nonsens. En sådan avledande manöver är de överdrivna historierna om nynazism i Kiev i samband med den ryska annekteringen av Krim, vilket fick många västerländska medier och politiker att skifta fokus från Rysslands brott mot internationell rätt.

I sådana narrativ saknar sanningsbegreppet betydelse och är inte något som behöver bevisas. Den världsbild som torgförs är i sig själv ett postmodernt budskap om relativiserad sanning. Avsikten är att göra mediepubliken uppgiven och förvirrad. Till och med *när* korrekt information faktiskt sprids så riskerar den i sin tur att väcka misstankar om partiskhet och dolda agendor. Sanningen hinner sällan ifatt lögnen, men inte ens när den gör det försvinner den negativa effekten av att falsk information har varit i omlopp, noterade filosofen Robert Nozick i boken *The Nature of Rationality*. Genom att erodera sanningsbegreppet har Kreml lyckats omvandla det pluralistiska medielandskapet, som borde varit dess värsta fiende, till ett postmodernt och lydigt redskap. Skvaller och lögnar kan spridas i trygg förvisning om att även om de en dag avslöjas så har de ändå hunnit få önskad effekt.

EN PÅVERKANSOPERATION I PRAKTIKEN

Många av de mekanismer och intentioner som diskuterats ovan kan illustreras genom den underrättelseoperation som genomfördes i Stockholms skärgård 2014. Larmet om en misstänkt ubåt i skärgården, i kombination med bristande information, fick medier att ta fram exempel från jakten på okända ubåtar under 1980- och 1990-talen. Detta medförde att operationen framställdes i en historisk kontext av kallt krig, och inte i förhållande till Rysslands nutida projicering av makt, den ökade spänningen i Östersjöområdet eller pågående påverkansoperationer.

Till skillnad från hur Sovjetunionen agerade under kalla kriget kommenterade Ryssland dessa händelser när de blivit

kända och förlöjligade det svenska försvaret. Ryssland spred hypotesen att det var en nederländsk ubåt som kränkte svenskt vatten, även om den historien var lätt att både kontrollera och avfärda. Kombinationen av traditionella och sociala medier, en förmodad ubåt, och Försvarmaktens uttalanden väckte på ett framgångsrikt sätt liv i gamla berättelser. Resultatet blev att svenska samhällsdebattörer i stort reagerade på samma sätt och enligt samma åsiktslinjer som under kalla kriget. Nyheten fick desto större betydelse i de baltiska staterna, där den accentuerade och spelade på den befintliga misstron mot den svenska riksdagens solidaritetsdeklaration från 2009: "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land ... Vårt land ska därför kunna ge och ta emot stöd såväl civilt som militärt." Ryska källor betonade den svenska oförmågan att försvara det egna territorialvattnet och antydde därmed också en oförmåga att motstå ryska påtryckningar eller ge hjälp till de baltiska staterna. Operationen sammanföll också med en diplomatisk kampanj där Finland, med både morot och piska, varnades för att stärka sitt försvarssamarbete med Sverige eller Nato.

Temat svensk ubåtsparanoia väcktes åter till liv under sommaren 2015, när nyheten om en förlist främmande ubåt på svenskt vatten spred sig i medierna. Även om denna historia snabbt avfärdades som en nyhetsanka av både bloggare och den svenska marinen som konstaterade att det rörde sig om en ubåt från första världskriget, så nådde det ryska förlöjligandenarrativet ändå sitt mål: ytterligare en nojig ubåtshistoria som urholkar allvaret i framtida larm.

VAD KAN GÖRAS?

Alla parter i krig och konflikter har alltid försökt att nyttja och kontrollera information. I det moderna medielandskapet har denna faktor bara ökat i betydelse och det är en utveckling där Ryssland har en ledande position. Både erfarenhet och relevanta ryska doktriner visar att vi, även i fredstid, behöver vänja oss vid ett konstant tryck av påverkanskampanjer i både traditionella och sociala medier. I framtiden kommer vi också att se en ökad koordinering mellan de tekniska och psykologiska aspekterna, tillsammans med mer raffinerade budskap. Målsättningarna kan vara att direkt påverka beslut eller opinion i speciella frågor, men också att bädda för framtida kampanjer eller bara att skapa förvirring eller uppgivenhet bland mediekonsumenter. Ur ett svenskt perspektiv är det också viktigt att inse att i en global värld kan informationskampanjer där Sverige figurerar lika gärna vara riktade mot andra stater eller intressen, på samma

sätt som kampanjer som i förstone inte tycks handla om Sverige rent faktiskt kan vara riktade mot oss.

Rysk propaganda ska inte underskattas men den ska inte heller betraktas som oövervinnerlig. Trots att den lyckats med att plantera budskap och skapa förvirring på mikronivå har den inte varit särskilt framgångsrik i att presentera Ryssland som ett positivt alternativ på makronivå. Snarare visar internationella undersökningar ett minskat globalt stöd för Ryssland och dess politik. Till skillnad från Sovjetunionen saknar Ryssland i stort också trovärdiga politiska eller sociala alternativ som kan få stöd i väst. De politiska grupper i väst som sympatiserar med Ryssland kan plocka upp vissa budskap såsom antiamerikanism, antiglobalisering eller nationalistisk konservatism, men omfamnar sällan hela agendan.

En svaghet i Kremls narrativ kommer sig också av att propaganda för inhemska respektive internationella målgrupper inte alltid överensstämmer i deras budskap. Eftersom samma narrativ, hänvisningar och anspelningar inte alltid fungerar i alla kontexter finns det motsägelser som väntar på att avslöjas. Den globaliserade världen och det moderna medielandskapet, som skickligt har utnyttjats av Kreml, rymmer också ett effektivt försvar mot informationskampanjer. Professionella journalister och vaksamma användare på sociala medier kan göra gemensam sak i att avslöja desinformation, verifiera fakta, och se till att den bredare kontexten inte går förlorad, ens när tonläget är som mest uppskruvat. Att se problemet är halva lösningen.

3. Kärnvapnens återkomst i Nordeuropa

Fredrik Westerlund, Robert Dalsjö och Fredrik Lindvall

En ny och mer instabil säkerhetsordning är under framväxt i Europa, en säkerhetsordning där kärnvapen åter spelar en framträdande roll. Risken för spridning och användning av kärnvapen, inte minst i Asien och Mellanöstern, utgör allvarliga utmaningar för internationell säkerhet, men fokus i denna artikel ligger på kärnvapenfrågans hastiga återinträde i europeisk säkerhetsdebatt och konsekvenserna av detta. Nordeuropa står allt mer i centrum för ett militärstrategiskt positionsspel, vilket medför svåra vägval och dilemman för Sverige.

KÄRNVAPENFRÅGAN TILLBAKA PÅ DAGORDNINGEN I EUROPA

Konflikten djupnar mellan Västvärlden och ett Ryssland som vill riva upp den samarbetsinriktade säkerhetsordningen i Europa. Nästan alla rustningskontrollåtgärder och förtroendeskapande arrangemang i Europa är satta ur spel. Både Washington och Moskva har beskyllt varandra för att bryta mot INF-avtalet, som förbjuder markbaserade medeldistansrobotar. Sammanbrottet för den rysk-amerikanska dialogen om kärnvapen sent år 2014 minskar utsikterna för framtida överenskommelser om strategiska kärnvapen efter det att New START-avtalet löper ut 2021. Därutöver skildrar Ryssland Natos missilförsvar som ett hot mot kärnvapenbalansen. Västvärlden och Nato behöver å sin sida balansera hanteringen av det alltmer aggressiva Ryssland i öst mot hot från Mellanöstern i söder. Samtidigt kämpar Europa med eurokrisen och flyktingvågen (se kapitel *Europas stormakter i ett säkerhetspolitiskt vägsål – följderna för Sverige*).

Kalla krigets slut innebar att kärnvapenfrågor förlorade sin särställning i den europeiska säkerhetsdebatten och för militära planerare. Visionen om ett enat och fritt Europa uppfattades vara uppnådd. Andra politiska och militära frågor upptog Västvärldens uppmärksamhet, bland annat icke-spridning, icke-traditionella säkerhetshot, fredsoperationer och upprorsbekämpning. På senare tid har emellertid kärnvapen återvänt till den europeiska debatten och det med hög hastighet. Ryska kärnvapen har varit ett återkommande tema sedan 2007, när strategiska bombflygningar återupptogs. Vidare har kärnvapen har under lång tid varit kärnan i rysk militär planering, på grund av en svagare konventionell förmåga. De

senaste åren har dock kärnvapnen allt oftare figurerat i militära övningar och förflyttningar, samt – i en anmärkningsvärd grad – i ryska officiella uttalanden och i ryska statsstyrda medier. President Putin har vid flera tillfällen officiellt uttalat sig om möjligheten att använda kärnvapen, vilket saknar motstycke bland tidigare ryska och sovjetiska ledare.

Som en reaktion på det aggressiva ryska agerandet har Västvärlden också gett signaler med kärnvapen, om än på ett mer subtilt sätt. Sedan övertagandet av Krim har amerikanska bombflygplan som kan bära kärnvapen periodvis baserats och tillbringat alltmer tid i Europa. De senaste två åren har B-52-flygplan övat i Östersjön och USA för första gången sänt smygbombflygplanet B-2 till Europa för övningar, bland annat med avskräckning som uttalat syfte. Under tiden har debatten bland Natos europeiska medlemmar svängt från avskaffande till förnyelse av den taktiska kärnvapenförmågan i Europa. Det finns flera tecken på att kärnvapen ännu en gång är på väg att bli ett tungt vägande inslag i Västvärldens militära planering för försvaret av Europa. Detta trots att tekniska utmaningar kvarstår när det gäller att upprätthålla och utveckla förmågan att använda taktiska kärnvapen.

Både Ryssland och USA satsar på att vidareutveckla kärnvapen och tekniska system, bland annat kopplade till Europa. Ryssland påbörjade ett ambitiöst rustningsprogram 2010 och ett nytt planeras antas 2016. Programmet innefattar renovering av stridsspetsar och bärare för både strategiska och taktiska kärnvapen inom alla försvarsgrenar. Det handlar också om forskning och utveckling av nya kärnvapensystem som kan kringgå missilförsvar. Dessutom har USA anklagat Ryssland för att ha testat medeldistansrobotar, i strid med INF-avtalet. USA har, under president Obama, å sin sida agerat försiktigt när det gäller investeringar i kärnvapen, men har samtidigt satsat på infrastrukturen för kärnvapen och nästa generations bärare, såsom ett nytt bombplan. USA har dock ett stort behov att förnya sin kärnvapenarsenal. Alla delar i den strategiska triaden behöver ersättas under de kommande åren: bombplan och ubåtar samt ballistiska robotar och kryssningsrobotar. En annan och mer angelägen fråga är moderniseringen av den flygburna taktiska kärnvapenbomben B-61 och dess framtida bärare. För båda länder kommer teknik och budgetmedel att bli en utmaning, men främst för Ryssland. I USA kan man räkna med en offentlig kärnvapendebatt, som kan ge svallvågor i Europa.

De försämrade relationerna mellan Ryssland och Västvärlden, i kombination med den tekniska utvecklingen, har föranlett

en omprövning av kärnvapendoktriner. Politik, teknik och doktrinutveckling samspelar och förstärker ibland varandra. I takt med att antagonismen växer, så tvivlar både Ryssland och Västvärlden på sin konventionella förmåga, och det inte utan orsak, samtidigt som de till synes överskattar förmågan hos den andra parten. Ryssland antog en ny militärdoktrin i slutet av 2014. Även om kärnvapendelen förblev oförändrad så kvarstår oron för att den nuvarande ryska kärnvapenpolicyn innefattar möjligheten att använda kärnvapen som ett stoppkort i en konventionell konflikt. Kreml tycks tro att tidig användning av ett mindre kärnvapen skulle övertyga en motståndare att backa, utan att konflikten eskalerar till ett storskaligt kärnvapenkrig.

Försvarsmöjligheterna för många europeiska stater är huvudsakligen kopplad till hur militära resurser kan komma till rätt plats i rätt tid. Nato skulle kunna uppstå tillräckliga konventionella förmågor för att motverka de flesta – om inte alla – ryska konventionella militära hot om alliansen har gott om tid. Men för att avskräcka ett snabbt angrepp mot de baltiska staterna, verkar kärnvapen fortfarande vara oundgängliga. I Västvärldens befintliga doktriner betonas att kärnvapen endast kan användas mot andra kärnvapenmakter och att sådana insatser ska ses som en sista utväg. Varken USA, Storbritannien, Frankrike eller Nato utesluter dock möjligheten att vara först med kärnvapeninsatser. Vidare har den Nato-interna debatten skiftat från att handla om hur kärnvapen slutligen ska elimineras till att diskutera hur alliansen ska stärka sin kärnvapenförmåga. Detta speglar det faktum att Nato för närvarande saknar förmågor som effektivt kan möta såväl ett hastigt ryskt konventionellt angrepp som en kärnvapenbaserad de-eskalering i en militär konflikt.

KONSEKVENSER FÖR SÄKERHETEN I EUROPA OCH SVERIGE

Europa är på väg in i en period av ökad instabilitet, till följd av en kontinuerlig erodering av ömsesidigt förtroende och befintliga säkerhetsregimer. Vi står inför en återgång till säkerhetsarrangemang baserade på antagonism, där förhållandet mellan Ryssland och Västvärlden mer präglas av avskräckning och tvångsmakt än av gemensamma intressen och samarbete. Exempelvis har frågan väckts inom Nato om att vidareutveckla det gemensamma missilförsvaret så att det även kan skydda mot ryska robotar. En djupnande misstro, och båda sidors uppfattning om egen svaghet, ger kärnvapen en mer framträdande roll och kan leda till ökat vapenskrammel.

Såväl Ryssland som kärnvapenstaterna inom Nato kan komma att behöva förnya sina kärnvapenstrategier för att anpassa dem efter ett nytt säkerhetsläge samt efter nya offensiva och defensiva

konventionella förmågor i Europa. I USA förs en diskussion om att utveckla ytterligare versioner av luftburna kryssningsrobotar – inklusive landbaserade – och om utplacering i Europa. Den brittiske utrikesministern har föreslagit att sådana robotar kan placeras i Storbritannien. Vidare har Polen inlett förberedelser för att dess F-16-flygplan ska kunna delta i kärnvapeninsatser. Även operationskoncept för konventionella styrkor behöver anpassas till en ökad risk för kärnvapen användning vid en militär konflikt i Europa. Till detta kommer att fördjupade motsättningar mellan Ryssland och Västvärlden ökar risken för att misstag eller missförstånd ska utlösa allvarliga kriser.

Både Nato och Ryssland har vitala säkerhetsintressen i Nordeuropa. Det nordisk-baltiska området har dock för närvarande karaktären av ett militärt tomrum, till följd av starkt begränsade nationella förmågor. I händelse av en kris kan detta medföra strategisk instabilitet i regionen och rent av leda till en militär-strategisk kapplöpning om positioner, liknande händelserna 1940.

Den mest akuta frågan i Europa för USA:s del, och även ett allvarligt bekymmer för Nato, är försvaret av Estland, Lettland och Litauen i händelse av en militär konflikt med Ryssland. En trovärdig avskräckning gentemot Ryssland vilar i dagsläget i hög grad på kärnvapen. Den måttliga konventionella förmågan i Baltikum och farhågor att ryska kärnvapen tidigt skulle involveras i en konflikt försvagar en rent konventionell avskräckning påtagligt. Därmed dras med nödvändighet Nato-länder utanför Nordeuropa in i säkerhetsdynamiken. Exempelvis skulle en basering av franska kärnvapenbärande attackflygplan till regionen kunna signalera sammanhållning inom alliansen och utgöra nukleär avskräckning.

Den drastiska försämringen av säkerhetsläget har skakat om försvarspolitikerna i Nordeuropa. Sverige och Finland ser för närvarande över sina säkerhetslösningar, Vitryssland värjer sig för ryskt inflytande och ett antal Nato-medlemmar reviderar sina säkerhetsförberedelser, både bilateralt och inom alliansen. Flertalet länder i regionen har ökat, eller planerar att öka, försvarsutgifterna.

De försvars- och säkerhetspolitiska val Sverige gör kommer att påverka säkerheten för Sveriges grannar. Både Ryssland och Nato-länder utanför Nordeuropa är väl medvetna om detta och kan tänkas försöka påverka valet. För svensk del föreligger en påtaglig risk att bli offer för öppna eller illa dolda kärnvapenhot från Ryssland, liknande de som drabbat Danmark och de baltiska staterna. En grundläggande faktor är Sveriges

geografiska belägenhet: mitt emellan Natos mest utsatta och dess starkaste medlemmar. Det gör tillträde till svenskt luftrum, territorialvatten och möjligen även mark av högsta vikt i en väpnad konflikt mellan Ryssland och Nato. I händelse av ett krig skulle Sverige, i avsaknad av säkerhetsgarantier från Västvärlden, dessutom kunna utgöra ett lockande mål för en begränsad rysk kärnvapeninsats, avsedd att visa beslutsamhet och de-eskalera en militär konflikt med Nato efter initiala ryska landvinningar exempelvis i Baltikum.

VÄGVAL OCH DILEMMAN FÖR SVERIGE

Att det mörknar vid horisonten avseende kärnvapen betyder att Sverige står inför en rad säkerhetspolitiska vägval, vilka också blottar dilemmen. Vägvalen gäller både deklaratorisk doktrin (vad som ska sägas) och operativ doktrin (vad som ska göras). Dilemman uppstår dels genom vägvalen i sig, dels genom att svensk policy i denna fråga är utsatt för motverkande krafter.

Sedan 1950-talet har Sverige räknat med att det egna försvaret backas upp av amerikanska kärnvapen. Det svenska beslutet på 1960-talet att avstå från egna kärnvapen byggde explicit på denna förutsättning. Då hade Sverige ännu ett starkt konventionellt försvar. Detta saknas idag, varför behovet av stöd utifrån nu är mycket större (se kapitel *Att säkra ytterligare hundra år av fred – en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning*). En traditionell säkerhetsanalys av detta problem skulle utmyнна i att Sverige antingen bör gå med i Nato, eller söka få en förnyelse av den kärnvapengaranti som USA av allt att döma utfärdade till oss på 1960-talet.

Emellertid kan båda dessa handlingsvägar vara svåra att svälja för regeringen, för den politiska klassen och för allmänheten. Efter att ha växlat in det egna kärnvapenprogrammet mot en amerikansk garanti, så startade Sverige en kampanj mot kärnvapen. Fyrtio år senare har den offentliga retoriken mot kärnvapen satt djupa spår i svenskarna. Många, kanske de flesta, förväntar sig nog att regeringen ska protestera mot kärnvapnens ökade roll, vägra att ha något med detta att göra, och arbeta mot det.

Därmed finns det fem vägar som den politiska ledningen kan välja, där ingen av dem är lätt. För det första finns noll-lösningen, det vill säga att ignorera frågan. Men det kan dels vara riskfyllt, dels kanske linjen inte håller för ett ökande korstryck. Anti-kärnvapenaktivister kommer att se det fördjupade militära samarbetet med USA och Nato som kärnvapensmittat, medan våra nordisk-baltiska grannar kommer att välkomna ytterligare samverkan. Debatten kan bli mycket svår att begränsa.

För det andra kan Sverige öppet välja avskräckningens väg och gå med i Nato. Emellertid skulle detta kunna vara inrikespolitiskt kostsamt, även utan det röda skynke som ett mer uttalat kärnvapenberoende och delaktighet i Natos kärnvapenplanering skulle utgöra. Paradoxalt nog skulle dock ett svenskt Nato-inträde kunna reducera alliansens beroende av kärnvapen något, eftersom säker tillgång till svenskt territorium och luftrum skulle underlätta ett konventionellt försvar av de östliga medlemmarna.

För det tredje skulle man kunna försöka få 1960-talets amerikanska kärnvapengaranti förnyad. Den vägen skulle ligga i linje med regeringens strävan att fördjupa de bilaterala banden till USA, dock utan att göra det bindande åtagande som Nato-medlemskap skulle innebära. Till skillnad från läget på 1960-talet har vi dock inte mycket att erbjuda i gengäld för en garanti, bara tillgång till baser, mark och luftrum som skulle behövas för försvar av de baltiska staterna och regionen som helhet. Men utan integrerad planering och förberedelser tillsammans med regionens stater skulle värdet för USA av detta vara osäkert. Dessutom torde tanken på att ge amerikanska kärnvapengarantier till en europeisk stat – som inte vill gå med i Nato – stöta på motstånd, både inom Nato och i USA.

För det fjärde kunde Sverige anpassa sitt verkliga agerande till den anti-nukleära linje man offentligt länge har pläderat för. Detta genom att till exempel vägra att ta någon del, även indirekt, i kärnvapenavskräckning och genom att motarbeta att kärnvapen får en mer framträdande roll i Europeisk säkerhet. Ett sådant agerande skulle dock sannolikt inte mottas väl av våra grannar, vars säkerhet i ökande grad skulle vara beroende av kärnvapen. Det skulle i deras ögon framstå som att Sverige gick Rysslands ärenden och som att vi försökte blockera åtgärder som är nödvändiga för deras försvar. Det skulle kunna leda till ett tryck på Sverige, ett tryck som skulle kunna vara svårt att motstå, givet vår militära svaghet och därmed beroende av hjälp utifrån.

För det femte och sista skulle Sverige åter kunna försöka sig på dubbelspel; liksom under 1970- och 1980-talen skulle man offentligt ta ställning mot kärnvapen medan man i hemlighet räknade med att skyddas av dem. Men detta slags realpolitik kanske inte längre är möjlig. De speciella omständigheter som gjorde detta möjligt för 30–40 år sedan finns nog inte längre. Svensk säkerhetspolitik och Nordeuropa står av allt att döma inför en turbulent tid.

4. Europas stormakter i ett säkerhetspolitiskt vägskälföljderna för Sverige

JOHAN EELLEND, MADELENE LINDSTRÖM, NIKLAS ROSSBACH OCH ANNA SUNDBERG

I takt med att den europeiska säkerhetsordningen har utmanats så har Europas tre stormakter tvingats revidera sina säkerhetspolitiska ställningstaganden. Den främsta orsaken är Rysslands aggressiva agerande. Men även andra utmaningar, såsom kriget i Mellanöstern och de migrationsströmmar som dessa har givit upphov till, har satt Europa på prov. Vad kommer dessa utmaningar att innebära för Europas säkerhet? Hur kommer Europas tre stormakter – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – att hantera dessa? Kommer det att ske genom bilateralt samarbete, inom ramen för EU och Nato, eller enskilt? Och slutligen, vad kommer detta att medföra för den svenska säkerhetspolitiken?

UTMANINGAR I SVERIGES NÄROMRÅDE

Den europeiska säkerhetsordningen har utmanats av Rysslands illegala annektering av Krim och Rysslands aktiva roll i striderna i östra Ukraina. Detta har medfört ett ökat säkerhetspolitiskt spänningsläge i norra och östra Europa som har fått Nato att åter betona behovet av att försvara dess medlemsstaters territorium. Några tecken på detta är att Nato ökat sin övningsverksamhet och att alliansen vid toppmötet i Wales 2014 beslutade att inrätta en särskild snabbinsatsstyrka, *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). I norra Europa har de ökade spänningarna också medfört att till exempel Tyskland – som tidigare betraktade Östersjöområdet som Europas lugna hörn – åter har börjat visa området ett större säkerhetspolitiskt intresse. Vissa hävdar till och med att situationen i Europa utgör ett nytt kallt krig. Men till skillnad från det kalla kriget så står inte Europa inför en stark ideologisk motståndare, utan utmanas istället av en lång rad kriser och konflikter med olika ursprung.

De omfattande konflikterna i Syrien och Irak har skapat oro vid Europas södra gränsområden och har även bidragit till ökade flyktingströmmar till Europa. Dessutom kan dessa konflikter ytterligare försämra Europas säkerhetspolitiska läge om till exempel ISIS får ett starkare fotfäste i Nordafrika. Hur förutsättningarna för att hantera den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet kan komma att påverkas av dessa kriser beror till stor del på vilka prioriteringar som Europas stormakter gör och på vilket ledarskap de kan visa.

Genom den ryska utmaningen erfar Europa det största yttre hotet mot sin säkerhet på decennier, samtidigt som den europeiska integrationen är satt under hård press. Det ryska agerandet har medfört att de europeiska stormakterna betraktar Ryssland som ett säkerhetspolitiskt problem och som ett möjligt hot, men de har samtidigt inte utvecklat en fullt ut gemensam hållning gentemot Ryssland och de utmaningar som den europeiska säkerhetsordningen har ställts inför. De vägval som stormakterna gör i framtiden kommer att ha en avgörande betydelse för hur den tilltygade europeiska säkerhetsordningen kommer att omhändertas. Sverige måste därför vara uppmärksam på dessa förändringar för att kunna orientera sig och göra egna vägval.

EN FRAMTIDA EUROPEISK GEOPOLITISK BÖRDEFÖRDELNING

Även om det är mindre sannolikt skulle en uppdelning av det geografiska och tematiska ansvaret för Europas säkerhet kunna bli resultatet av de europeiska stormakternas försök att hantera de olika utmaningar som Europa står inför. I situationer där diplomatiska ansträngningar och ekonomiska sanktioner är Europas förstahandsval för att hantera en konflikt framstår Tyskland som Europas ledande nation. Samtidigt kräver de flesta av Europas utmaningar ett ökat samarbete mellan länderna. I en ständigt föränderlig värld kan stormakterna också snabbt tvingas ta ansvaret för nya hot vilket kan leda till att de måste förändra sitt fokus. Detta innebär att mindre stater, vare sig de är medlemmar i Nato eller inte, långsiktigt måste räkna med att ta ett större ansvar för sin egen säkerhet.

EU agerar för närvarande på politisk nivå för att hantera och möta de utmaningar som Ryssland har ställt unionen inför. Europas tydligaste svar har blivit ekonomiska sanktioner, men genom dessa tycks EU också ha nått gränsen för sin förmåga. Det är dock möjligt att ett ökat intresse för den gemensamma säkerheten på ett mer konkret sätt kan komma att avspeglas i den säkerhetsstrategi som skall antas inom EU under 2016.

I militära kriser på stora avstånd kommer dock Frankrike och Storbritannien, som Europas ledande militära makter, att ta ledningen, särskilt om Nato måste fokusera på medlemsländernas försvar. Båda länderna strävar också efter att behålla sin militära förmåga att agera även utanför Europas gränser. Frankrike sätter i detta sammanhang ett stort värde på sina baser i Afrika. Storbritannien har å sin sida beslutat att inrätta en flottbas i Persiska viken, vilket innebär att landet åter får en tydlig och kontinuerlig militär närvaro öster om

Suez. Den geografiska ambitionen och räckvidden i Tysklands framtida säkerhetspolitik är starkt kopplad till landets globaliserade ekonomi och behovet av tillgången på råvaror och öppna handelsvägar. Detta kan återigen ändra balansen mellan de europeiska stormakterna och indirekt leda till en ansvarsfördelning dem emellan.

Samtidigt växer Natos betydelse för att möta de säkerhetspolitiska utmaningarna i Nordeuropa. Men det finns också viktiga transatlantiska frågor som sträcker sig bortom Nato. Om det frihandelsavtal – det transatlantiska handels- och investeringspartnerskapet (TTIP) – som nu är föremål för förhandlingar mellan USA och EU – antas, kommer de transatlantiska banden att stärkas ytterligare. Initiativet kan ses som USA:s ekonomiska svar på de problem som landet ställs inför i en multipolär värld. USA förlitar sig inte heller lika mycket på de anglo-amerikanska förbindelserna som man tidigare gjort. Istället ser man allt oftare Tyskland som sin partner i frågor om europeisk säkerhet och stabilitet.

En mer effektiv framtida fördelning av bördorna i Europa hänger på en mer balanserad fördelning mellan EU och Nato och deras medlemsländer, och då särskilt de tre största europeiska medlemmarna. Det skulle medföra att EU utvecklade ett bredare spektrum av säkerhetspolitiska verktyg, inklusive militära instrument som snarare kompletterar än konkurrerar med Natos instrument. Det skulle också leda till mer solid mellanstatlig koordinering av policy och prioriteringar mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

SAMORDNINGSSVÅRIGHETER – STORMAKTERNA GÅR SIN EGEN VÄG

Trots det överhängande behovet av att samarbeta kring Europas säkerhetspolitiska utmaningar kan de tre stormakterna komma att göra olika prioriteringar och tillämpa olika strategier för att hantera de problem som de ställs inför. Detta medför att gemensamma utmaningar riskerar att sakna gemensamma svar. Förutom detta kan stormakterna själva också försvåra för gemensamma ansträngningar. Tysklands strävan efter att lösa konflikter genom icke militära metoder kan möta motstånd från de övriga länderna om de anser att en situation kräver ett militärt ingripande. Även Storbritanniens kommande folkomröstning om landets fortsatta medlemskap i EU kan orsaka problem för Europas sammanhållning och förmåga att hantera gemensamma utmaningar.

Storbritannien har inte varit en ledande säkerhetspolitisk aktör i Europa under de senaste åren och har till exempel inte deltagit i Minskförhandlingarna med Ryssland om Ukraina. Landet kommer inte att gå tillbaka till ett *business-as-usual* i sin relation till Ryssland. Efter att det brittiska parlamentet röstade emot en intervention i Syrien 2013 har Storbritannien också varit mer ovilligt att ta på sig en militär roll inom andra områden. Den viktigaste orsaken till Storbritanniens låga utrikespolitiska profil är dock att regeringen är upptagen av inhemska problem så som landets sammanhållning. Om Storbritannien skulle lämna EU skulle det förmodligen kunna leda till att unionen mellan England och Skottland upplöses, samtidigt som det kommer att ställa till med betydande problem för den europeiska integrationen och det brittisk-franska försvarssamarbetet. För att mildra de säkerhetspolitiska effekterna är det troligt att Storbritannien skulle sträva efter att stärka sitt bidrag till Nato.

Med tanke på dessa omständigheter är det svårt att tänka sig att en fördelning av de geopolitiska bördorna växer fram i Europa. Det är snarare sannolikt att vi får se tre stormakter som rör sig i delvis olika riktningar; men samtidigt kan det också finnas andra alternativ.

ETT ALTERNATIV – NYTT LEDARSKAP “MADE IN GERMANY”

EU:s svar på den ryska annekteringen av Krim visar till vilken grad och på vilket sätt de europeiska stormakterna är villiga att utöva sitt ledarskap. Inledningsvis lyckades inte EU:s medlemsstater enas kring gemensamma sanktioner. Storbritannien har förordat en hårdare linje gentemot Ryssland medan Frankrike och Tyskland strävat efter att med sina diplomatiska förbindelser och sina tidigare goda relationer till Ryssland som grund kombinera dialog med sanktioner. Ett sådant angreppssätt har länge varit utmärkande för den tyska diplomatin.

Under den ekonomiska krisen som tog fart 2008 stärkte Tyskland sin ekonomiska ställning i förhållande till de flesta andra europeiska stater. Tysklands ekonomiska styrka och vilja att hålla samman EU ledde till internationella förväntningar om att landet även skulle ta en ledande position i relationerna med Ryssland. Dessa förväntningar sammanföll med den tyska regeringens nya ambitioner att föra en mer aktiv säkerhetspolitik.

Europas stormakter kan även, på lång sikt, förväntas dra åt olika håll. I själva verket strävar Frankrike efter att upprätthålla sin ledande stormaktsroll inom många områden utanför Europa – i Afrika och i Mellanöstern – samtidigt som den franska staten

kämpar mot islamistisk terrorism inom landet. Frankrike har varit öppet för att de fransk-tyska relationerna som tidigare främst setts som en motor för europeisk integration nu också används i förhållandet till Ryssland. Men Frankrike vill samtidigt inte överge sin egen ledande roll i Europa och kommer inte nödvändigtvis att välkomna den förändring av maktbalansen som följer av Tysklands ökade ekonomiska styrka.

Sammanfattningsvis har de tre stormakterna olika inflytande över hur den europeiska säkerheten utformas. Storbritannien riskerar att undergräva den europeiska integrationen, och Frankrike fortsätter sina traditionella stormaktsåtaganden utanför Europa, medan Tyskland får en allt tydligare roll på kontinenten. Dessa val får konsekvenser för alla allierade och partners i Europa.

FÖLJDER FÖR SVERIGE

I korthet kommer de val som stormakterna gör att ha en avgörande betydelse för hanteringen av Europas säkerhet, vare sig det är från ett EU- och Nato-perspektiv eller från medlemsländernas perspektiv. De tre stormakterna kan antingen agera ensamma, genom andra eller tillsammans. En lång rad faktorer kommer att ha betydelse för dessa val. En av dessa är i vilken utsträckning USA kommer att utöva ett tydligt ledarskap och i vilken grad de europeiska stormakterna är villiga att följa detta. Kommande kriser kommer att visa vilka säkerhetspolitiska val Europas stormakter är beredda att göra.

Ett mindre troligt, men en från många perspektiv önskvärd utveckling, skulle vara en större säkerhetspolitisk samsyn i Europa. Men det finns också begränsningar i hur Europa kan möta framtida hot då just Tyskland är mycket försiktigt med att tillgripa militära medel. Oavsett vilka frågor som driver stormakternas säkerhetspolitiska prioriteringar så står de dock alla inför ett vägskäl. De säkerhetspolitiska utmaningarna är stora och utvecklas snabbt. Att stormakternas vägval därtill är svåra att förutse gör osäkerheten för övriga stater ännu större.

I dagsläget visar alla de tre europeiska stormakterna ett intresse för säkerheten i Sveriges närområde och bidrar också på olika sätt till att stärka den. Som en bärande del av Nato prioriterar stormakterna åter det militära försvaret av det egna territoriet framför internationella operationer. Stormakterna har också slutit upp bakom EU:s utrikespolitiska linje genom att delta i sanktionerna mot Ryssland. Detta engagemang kan dock komma att förändras. Det är viktigt för Sverige och de övriga Östersjöstaterna att stormakterna fortsätter att ge regionen

uppmärksamhet så länge Ryssland utmanar den europeiska säkerhetsarkitekturen. Det är i sammanhanget också viktigt att följa hur stormakterna använder sig av EU och Nato, då dessa organisationer alltjämt har en central betydelse för att bygga Europas säkerhet, och kommer att influeras av stormakternas framtida val och handlingar.

Om de europeiska stormakterna skulle skifta sitt fokus behöver Sverige och de övriga staterna runt Östersjön komplettera Tysklands inflytande i regionen med ett tydligt engagemang från någon annan europeisk stormakt. Denna strävan skulle ha många likheter med hur Sverige idag utökar sitt bilaterala samarbete med USA. Ett närmare samarbete med Storbritannien är en tänkbar sådan lösning. Rysslands ökade aktivitet i Östersjöområdet och Natos ansvar för dess medlemmar i regionen är den troligaste anledningen för ett sådant engagemang. Storbritannien kan uppmuntras att ta sig an en tydligare stormaktsroll och ta ledningen för Nato-medlemmarna i Östersjöområdet. Detta är någonting som Storbritannien kan finna särskilt lockande för att stärka landets position efter ett eventuellt brittiskt utträde ur EU. Om två av Europas tre stormakter är engagerade i norra Europa ökar det sannolikheten för att Nato fortsätter att uppmärksamma utvecklingen i regionen.

Frankrike är den stormakt som har minst intresse för Östersjöområdet och är därför den minst sannolika säkerhetspolitiska aktören i regionen. Men även Frankrike vill fortsätta vara en ledande europeisk stormakt. Landet är också en sannolik samarbetspartner för Sverige och andra östersjöstater som vill delta i militära operationer utanför Europa, vilket skulle öka Frankrikes indirekta intresse för Östersjöregionen.

Om alla tre stormakterna är engagerade i Östersjöområdet kommer det att på ett tydligt sätt stärka Sveriges säkerhet. Ett sådant engagemang från stormakternas sida skulle också minska risken för att regionala spänningar sprider sig. Givet detta kan Sverige fortsätta att utveckla sina bilaterala och multilaterala relationer till andra stater eller överväga att ansöka om medlemskap i Nato. I en framtid där stormakternas engagemang för norra Europa fortsätter att balanseras mot utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika kan en fördelning av de geopolitiska bördorna också de facto uppstå mellan stormakterna. Tyskland skulle i detta scenario framstå som den centrala säkerhetspolitiska aktören i norra Europa. Tyskland samarbetar redan nära Polen och båda staterna har visat ett växande intresse för Östersjöområdet. Under sådana

förutsättningar kan Östersjöländerna, och särskilt Sverige, utveckla sitt säkerhetspolitiska samarbete med Tyskland.

I ett närmare säkerhetspolitiskt samarbete med Tyskland skulle Sverige lätt kunna ta rollen som en mindre partner och bidra med specifika militära förmågor under Tysklands ledning. Men en fördjupad svensk militär samverkan med Tyskland kan också stöta på problem kring hur långt samarbetet kan gå i förhållande till de formella försvarsåtaganden som länderna har. En annan försvårande omständighet kan vara tvivlen kring i hur stor utsträckning Tyskland kan axla rollen som militär ledare. Tyskland har bidragit till Östersjöområdets säkerhet sedan Rysslands annektering av Krim, samtidigt som landet har en tradition av att vara en ”civilmakt” och prioritera ickemilitära aspekter av säkerhet.

Givet den aggressiva väg som Ryssland har valt är det inte troligt att de europeiska stormakternas intresse för Östersjöområdet skulle minska på något avgörande sätt. Trots detta måste alla europeiska stater noga följa Europas föränderliga säkerhetslandskap – samtidigt som de tecken och signaler som finns är svåra att skönja i den moderna konfliktens dimridåer. Även om det är oklart varthän de olika vägvalen leder så står de europeiska stormakterna vid ett vägskäl där de, avsiktligt eller oavsiktligt, kan komma att följas åt eller vika av åt olika håll. Sverige måste noga följa hur de säkerhetspolitiska förutsättningarna förändras av den pågående utvecklingen och vilka vägval stormakterna gör – stormakternas vägval är också Sveriges vägval.

5. Varför den feministiska säkerhetspolitiken har betydelse

Helené Lackenbauer

När Sveriges nuvarande regering tillträdde, i oktober 2014, deklarerade utrikesministern att den skulle föra en feministisk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta startade en debatt både nationellt och internationellt. Plötsligt blev medier runtom i världen intresserade av svensk politik. Argument för och emot framfördes, samtidigt som säkerhetspolitiska analytiker undrade vad en feministisk säkerhetspolitik egentligen innebär.

Vad är en feministisk säkerhetspolitik? Är kvinnor verkligen avgörande för säkerhet och stabilitet? Har kvinnors egenmakt verkligen en betydelse för fred? Hur kan en feministisk politik påverka Sveriges strategiska val? Denna artikel försöker besvara dessa frågor genom att analysera den svenska feministiska utrikespolitiken och jämföra den med USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska ramverk. Dessutom undersöker den vilken betydelse en feministisk säkerhetspolitik har för både det svenska och internationella säkerhetsarbetet genom några empiriska exempel från den pågående fredsfrämjande insatsen i Mali.

INTE DEN FÖRSTA REGERINGEN ATT FÖRSÖKA UPPNÅ FEMINISMENS MÅLSÄTTNING

En feministisk säkerhetspolitik bör baseras på de kriterier som utgör grunden för feminism. Det finns dock ingen enhetlig definition av begreppet. Det utgörs snarare av en rad ideologier som håller för sant att kvinnors tillgång till makt, resurser, tjänster, möjligheter, representation och inflytande inte är jämställda. Analyserna och de politiska lösningarna för att uppnå jämställdhet varierar med ideologi men de delar alla målsättningen att kvinnor och flickor ska ha jämställda politiska, ekonomiska, kulturella, personliga och sociala rättigheter.

Även om det är unikt att en regering säger sig bedriva en feministisk utrikespolitik, så är den svenska regeringen inte först med att integrera de grundläggande målen för feminism som en väsentlig komponent i sin utrikes- och säkerhetspolitik på strategisk nivå. USA:s regering gjorde detta 2010 under ledning av President Obama. I den första *Quadrennial Diplomacy and Development Review*¹ (hädanefter kallad översynen), som framlades av USA:s utrikesminister, framhålls kvinnors och flickors egenmakt och tillgång till skydd som avgörande

¹ Översyn av diplomatisk och biståndsverksamhet som görs vart fjärde år.

för USA:s utrikespolitik och säkerhet. Översynen betonar att kvinnors och flickors underordnade ställning globalt påverkar USA:s nationella säkerhet. Den betonar att förtryck av kvinnor bidrar till instabilitet som kan skapa konflikter som undergräver den internationella ordningen och på sätt påverkar USA negativt. Översynen hävdar att de länder där kvinnor har fullständiga och jämställda rättigheter och möjligheter är mer stabila, fredliga, säkra och framgångsrika än i de länder där kvinnor har en underordnad ställning.

Ett av målen med USA:s utrikespolitik är, enligt översynen, att uppnå jämställdhet och att satsa på kvinnor och flickor. Detta anses viktigt både i sin egen rätt och som ett sätt att öka framgångarna på alla områden av intresse för USA, särskilt inom nationell säkerhet. Detta ställningstagande återkommer och förnyas i den senaste översynen som gjordes 2015. Där understryks att *"kvinnors ställning i världen är inte bara en fråga om moral, det är en fråga om nationell säkerhet."*

Trots att USA:s strategi delar feminismens grundläggande analys och målsättning definierar Obamaregeringen sig inte som feministisk. Istället framhåller den att strategin är ett exempel på *smart maktutövning (smart power)*. Målet är att inkludera kvinnor och flickor i all offentlig verksamhet för att det är smartare att stödja människor med förmåga att bidra till fredliga lösningar än att marginalisera dem.

DEN SVENSKA STRATEGIN

Sveriges regering har inte antagit en allomfattande politisk strategi eller ramverk för sin feministiska utrikes- och säkerhetspolitik. Den har i stället valt att presentera sina ståndpunkter och målsättningar bit för bit i tal, uttalanden, medier och debatter, både nationellt och internationellt. Den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken speglar de centrala delarna i den nationella politiken för jämställdhet. Det finns en blocköverskridande överenskommelse i svensk politik att jämställdhet mellan män och kvinnor är en förutsättning för ekonomisk tillväxt, utveckling, demokrati och fattigdomsbekämpning. Detta förutsätter i sin tur ett samhälle där makt, inflytande och resurser fördelas rättvist och de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna respekteras.

Innehållet i Sveriges feministiska utrikes- och säkerhetspolitik överensstämmer med många av USA:s prioriteringar. En viktig förutsättning för båda ländernas strävan är jämställdhetsintegrering i alla delar av utrikespolitiken. Båda hävdar att länder är mer stabila, fredliga, säkra och välmående när män och kvinnor är jämställda. Det finns dock en avgörande skillnad i analysen av kvinnors situation i världen mellan de båda regeringarna. Den svenska analysen av kvinnors situation är inte lika långtgående som USA:s. Den beskriver kvinnor som "bara" diskriminerade, medan USA anser att kvinnor är förtryckta. Begreppet "diskriminering" förutsätter att människor

har rättigheter och som av olika anledningar inte respekteras; medan begreppet ”förtryck” framhåller en situation där människor förnekas sina rättigheter, de har ingen makt över sina liv och är exploaterade.

En annan viktig skillnad mellan Sveriges och USA:s politik rör förhållandet mellan kvinnors ställning och säkerhet. I USA:s utrikes- och säkerhetspolitiska ramverket betraktas förtryck av kvinnor som ett hot mot både internationell stabilitet och nationell säkerhet. Även President Obamas nationella säkerhetsstrategi understryker att skydd och egenmakt för kvinnor och flickor är nyckeln till USA:s egen säkerhet. Den svenska feministiska strategin gör ingen koppling mellan kvinnors ställning och nationell, eller regional, säkerhet och försvar. Med tanke på att utrikesministrarnas ansvar omfattar både nationell och internationell säkerhet skapar detta ett tomrum inte bara i utrikespolitiken utan också mellan utrikes- och försvarspolitik. Avsaknaden av denna koppling minskar möjligheterna att göra strategiska val, i en situation då europeisk säkerhet förändras och har potential att äventyra både jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter samt vårt lands säkerhet och suveränitet. Ett exempel är den pågående flirten mellan europeiska nationalistiska partier och Ryssland. Båda parterna ifrågasätter kvinnors rättigheter och hyllar hyper-maskulinitet. Detta kan potentiellt bli en gemensam sak som de kan samlas och samarbeta kring. Följderna kan bli att en inre fiende skapas i Europa och i vårt eget land.

Svensk utrikespolitik gör bara en implicit koppling mellan kvinnors ställning och den nationella säkerheten, genom att poängtera vikten av att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna. Dessa faktorer anses vara centrala förutsättningar för att uppnå breda säkerhetspolitiska mål som hållbar global fred. Detta ligger helt i linje med Sveriges övergripande utrikespolitik, där respekten för folkrätten anses vara en hörnsten i upprätthållandet av den territoriella integriteten och fred. Den svenska regeringen anser att en grundläggande förutsättning för att nå de övergripande målen om mänskliga rättigheter, är att säkerställa kvinnors rättigheter och deras tillgång till rättvis rättsskipning. En annan framträdande skillnad mellan USA och Sverige är att den svenska regeringen anser att sexuella rättigheter och tillgång till reproduktiv hälsa bidrar till fred.

DE TRE R:N OCH DERAS RELEVANS FÖR SÄKERHETSAGENDAN

Trots att det finns skillnader mellan de båda regeringarnas politik så har de ändå nästan identiska målsättningar för att bekämpa bristen på jämställdhet i utrikespolitiken och i arbetet för ökad säkerhet. Sverige sammanfattar sina mål i tre «R»: *rättigheter, representation och resurser*. *Rättigheter* innebär att säkerställa kvinnors rättigheter och

jämställdheten mellan könen. *Representation* är särskilt prioriterat. Detta mål skall öka kvinnors deltagande och inflytande i krishantering, offentlig verksamhet och konfliktlösning. Målsättningen *resurser* syftar till att garantera att det finns tillräckliga budgetanslag för att kunna genomföra de övriga målsättningarna och att kvinnor prioriteras i biståndsverksamhet. Precis som den tidigare amerikanska utrikesministern, Hillary Clinton, lägger Sveriges utrikesminister Margot Wallström ibland till ett fjärde R, *realia*, vilket beskriver ambitionen att se till att man har korrekt och aktuell kunskap om kvinnors situation. Både USA:s utrikespolitik och säkerhetsramverk och den svenska feministiska politiken gör antaganden utan att underbygga dem med empiriska bevis. Detta innebär att viktiga frågor fortfarande är obesvarade. Påverkar kvinnor säkerheten och stabiliteten? Spelar kvinnors egenmakt någon roll för fred? Det är inte helt orimligt att tänka sig att svaren på de här frågorna påverkar de strategiska val Sverige måste göra för att öka landets säkerhet.

I MALI BÄR KVINNOR INTE VAPEN

FOI har funnit, genom flera fältstudier i konfliktområden, att respekten för kvinnors rättigheter och deras deltagande kan vara den länk som saknas för att uppnå en hållbar fred. Marginaliseringen av kvinnor bidrar till både instabilitet och väpnad konflikt.

Marginalisering av kvinnor är inte bara en marginalisering av dem själva. Det är även en marginalisering av deras barn, söner och döttrar, vars mänskliga rättigheter också kränks. Barn till marginaliserade kvinnor har svårigheter att hitta försörjning och att få del av grundläggande samhällstjänster som utbildning och hälsovård. De har generellt sett färre valmöjligheter i livet. Marginalisering är en faktor som allmänt anses kunna ge upphov till social oro och våldsamma konflikter. Men när det gäller kvinnor, betraktas denna faktor i allmänhet som oviktig i arbetet för fred. Samtidigt visar studier i både Mali och Afghanistan att marginaliserade kvinnors bekymmer och svårigheter ofta utgör hela samhällets svårigheter. Därför är det viktigt att ta hänsyn till kvinnors situation, för om deras svårigheter inte beaktas kan det både leda till instabilitet och undergräva fredsanssträngningar. Situationen i norra Mali är ett exempel på detta och den har dessutom påverkan på det internationella samfundets fredssträvan.

FOI genomförde nyligen fältstudier i Mali som visar att kvinnor spelade en viktig roll i kampen mot jihadisternas ockupation av landets norra delar, under 2012. I Mali bär kvinnor inte vapen. De har inte heller någon position i det offentliga rummet, de är nästan helt frånvarande. De kan dock utöva makt i det privata. Där har de som mödrar betydande makt över sina söner, vilka de kan mobilisera för väpnat motstånd. Detta hände 2012 samtidigt som många vuxna män lämnade sina familjer i konfliktområdet. Trots att dessa kvinnor

har makt att mobilisera och påverka fredsöverenskommelser är de uteslagna från Malis fredsförhandlingar. Ingen hänsyn har heller tagits till deras situation, trots att deras svårigheter är kopplade till konflikten och kan äventyra den internationella säkerheten. Under fältstudien fann FOI att många kvinnor funderade på att mobilisera männen att ta till vapen mot staten eftersom deras livsvillkor har försämrats. De uppgav att de har begränsad tillgång till grundläggande samhällstjänster, utbildning och hälsovård och stora problem att försörja sig och sina familjer. Detta gör det svårt för dem att fullgöra de förväntningar som finns på dem som mödrar och hustrur. Kvinnorna ifrågasätter sin regerings prioriteringar, och precis som i kampen mot de jihadistiska ockupationsstyrkorna, är de beredda att uppmuntra männen att ta till vapen. Ett uttryck som de ofta använder är *«Om män inte vill ta till vapen, bör de ge oss sina byxor och så gör vi det i stället.»*

Ett annat exempel av betydelse för den internationella säkerheten är sexuellt och könsrelaterat våld. De övergrepp som begicks mot kvinnor, barn och utsatta grupper under kriget mellan mujahedinfraktioner i Afghanistan banade väg för talibanernas övertagande 1994. Samma fenomen identifierade FOI under studierna i Mali. Lokalbefolkningen i Gao gav 2012 sitt stöd till jihadistmilisen Mujao, efter att ha blivit utsatta för grymma övergrepp av den fraktion som strävade efter ett självständigt norra Mali. Självständighetsivrarna hade utsatt befolkningen för våldtäkt, tvångsäktenskap, dödande och stölder. Detta gjorde lokalbefolkningen villig att samarbeta med Mujao, eftersom de lovade att få slut på våldet och upprätta lag och ordning.

GENOMFÖRANDET ÄR DEN STÖRSTA UTMANINGEN

FOI:s studier visar att kvinnors rättigheter och deras möjlighet att delta i de internationella ansträngningarna för att upprätta säkerhet är av strategisk betydelse för stabilitet och hållbar fred. Både Sverige och USA visar på vikten av detta i sin utrikes- och säkerhetspolitik, även om inte något av länderna agerar utifrån sina intentioner fullt ut i verkliga livet.

Den stora utmaningen för både Sverige, USA och andra länder med liknande, feministisk säkerhetspolitik, är inte avsaknad av policy och handlingsplaner. Utan utmaningen består i att genomföra planerna och nå de uppsatta målen. Trots att många nationer gör ambitiösa uttalanden på området, finns det få konkreta exempel på den internationella arenan, där frågan om kvinnors rättigheter och egenmakt har blivit en hörnsten i konfliktlösning och fredsskapande. När de normativa intentionerna möter den hårda geopolitiska verkligheten blir kvinnors och flickors situation ofta en sekundär fråga, eller finns inte överhuvudtaget med på agendan. Listan över pågående fredsansatser där kvinnor är frånvarande är

fortfarande mycket lång. Det är fortfarande en obesvarad fråga om nationer som Sverige och USA är villiga och kapabla att förändra sina metoder och sitt beteende i fredsprocesser. Eller om talet om kvinnors deltagande i utrikes- och säkerhetspolitiken bara är retorik. Om svaret är det senare, så har en värdefull möjlighet att öka antalet strategiska val för en säkrare värld gått förlorad.

6. Kemiska stridsmedel – från nedrustningssuccé till upprustningsrisk?

Susanne Börjegren, Anders Lindblad, Rikard Norlin och Magnus Normark

Det internationella förbudet mot kemiska vapen har lett till en framgångsrik nedrustning av vapenprogram och befintliga kemiska stridsmedel. Ansvarstagande statliga aktörer har beller inte längre planer för militär användning av kemiska vapen. Trots denna nedrustningssuccé har vi dock sett ökad användning av giftiga kemikalier som ett vapen i flera konfliktområden under senare år. Vad beror detta på? Varför sker det just nu och hur är det ens möjligt när Kemvapenkonventionens arbete så framgångsrikt nedmonterat vapenslaget? Vilka möjligheter har Sverige att hjälpa till att stärka de internationella regimer som förbjuder och hindrar användningen av kemiska vapen i framtiden?

Avvecklingen av världens nationella kemvapenprogram i enlighet med Konventionen om förbud mot kemiska vapen (CWC) från 1997, och dess verkställande organ OPCW² – har under det senaste decenniet gemensamt och framgångsrikt bedrivits av engagerade nationer och internationella organisationer. Trots den positiva utvecklingen så kommer dock ständigt nya rapporter via medier om användning av giftiga kemikalier i olika konfliktområden.

Utvecklingen och användningen av kemiska ämnen som vapen har eskalerat under de senaste decennierna och då ofta visat sig i andra skepnader än hotet från de traditionella kemiska vapnen (CW³). Rapporter från konfliktområden visar på en mångfald av tillvägagångssätt där giftiga kemikalier ofta spridits med enkla medel och riktats mot en oskyddad civilbefolkning. Denna typ av attacker är dock ofta svåra att verifiera fullt ut, även i fall där många offer och vittnen är, eller påstås vara, inblandade. Världssamfundets svårigheter att få fram fakta, identifiera angripare och skipa rättvisa hotar att underminera den sedan länge internationellt accepterade normen mot användning av kemiska stridsmedel i alla dess former. Dessutom undergräver

2 The Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, <https://www.opcw.org>

3 Det skall noteras att författarna i artikeln skiljer på kemiska vapen (CW) och kemiska toxiska substanser ("agens"). Den senare (ett giftigt kemiskt ämne) är en av de komponenter som är nödvändig för användning av CW. Andra komponenter som behövs är till exempel olika former av leveranssystem (vapensystem).

denna utveckling CWC:s roll och trovärdighet. Risken finns att CW sprids till en allt vidare krets av stater, organisationer och andra aktörer, såvida inte världssamfundet finner nya vägar mot ett kraftfullt agerande.

OMRÅDE I FÖRÄNDRING

Under det senaste decenniet har tre centrala och till varandra relaterade utvecklingstrender influerat de utmaningar som framtiden har avseende kemisk krigföring. För det första har den tekniska utvecklingen inom kemisk industri genererat ett brett spektrum med ämnen som har giftiga egenskaper. För det andra har tillgången till kemikalier och produktionstekniker diversifierat i takt med globaliseringen. Slutligen är de mycket komplicerat att verifiera eller avfärda de ökande antal fall av påstådd användning i konfliktområden som uppmärksammas både av medier och världssamfundet. Detta har lett till ett ökande antal outredda påståenden om användning.

Ett bredare spektrum av möjliga kemiska stridsmedel (CWA)

Vid sidan av de ämnen som traditionellt betraktats som kemiska stridsmedel dyker det idag upp nya substanser. Man kan skönja två trender; användning av giftiga industrikemikalier (TIC) och användning av mer tekniskt avancerade bioaktiva ämnen. Klor, en industrikemikalie, användes till exempel under konflikten i Irak och har använts vid flera tillfällen under den pågående konflikten i Syrien, varifrån rapporter om dödsoffer fortfarande når oss. På grund av CWC och exportkontrollregimer är möjligheten att producera traditionell CWA⁴ strikt begränsad, vilket gör att aktörer som överväger kemisk krigföring istället fokuserar på icke-kontrollerade substanser som exempelvis TIC:s. Dessa ämnen är inte lika dödliga som traditionella CWA, vilket tyvärr kan medföra att världssamfundet inte anser användningen vara lika förkastlig.

Efter händelsen 2002 på Dubrovka-teatern, då ryska specialtrupper använde en mycket giftig, läkemedelsbaserad kemikalie mot tjetjenska terrorister, står det klart att nya, icke-traditionella CWA är under utveckling. Trots lugnande försäkringar om att de "bara" är inkapaciterande (har en neutraliserande verkan), så är de i vissa fall giftigare än klassiska CWA. Lager av denna typ av ämnen är lika farliga som de som nu nedmonteras genom CWC:s försorg. Inkapaciterande ämnen kan också fungera som "dörröpnare" för en förövare att utforska även andra toxiska, läkemedelsbaserade ämnen.

4 CWA – Chemical warfare agents (d.v.s. själva den kemiska toxiska substansen i ett kemiskt vapen)

Globalisering av utvecklings- och produktionsmöjligheter

Den kemiska industrin har, liksom annan industri, genomgått en kraftig globalisering under de senaste decennierna, vilket har resulterat i en förflyttning av både produktion och användning av kemikalier till nya marknader, särskilt i Asien-Stillahavsområdet. Enligt Cefic (The European Chemical Industry Council) Facts and Figures 2014, sjönk exempelvis EU:s andel av försäljningsvärdet under perioden 2003-2013 från 31,2 till 16,7 %, samtidigt som Kinas andel under samma period steg från 8,7 till 33,2 %. Den förändrade marknaden medför bland annat att ett stort antal stater, med stor variation i styrelseskick, i dag har möjlighet att producera och leverera kemikalier som är nödvändiga för att framställa CWA. Utvecklingen försvårar till exempel exportkontroll och den som idag vill producera och slutligen använda CWA, har ett mycket större antal leverantörer att välja mellan.

Ökat antal rapporter om kemisk krigsföring i konfliktområden

Som nämnts tidigare, så har CW använts i Syrien och Irak, utan att detta fått några som helst konsekvenser, varken för de som beordrade attackerna, och/eller för de som utförde dem, trots att både Syrien och Irak är medlemmar i CWC. FN bekräftade 2013 användning av nervgasen sarin i Syrien och under 2014 och 2015 har media vid ett flertal tillfällen rapporterat om användning av klor. Det kommer nya rapporter om CW-användning trots en ivrig debatt både inom CWC och världssamfundet. Attackerna är inte begränsade till deltagande stater, utan involverar även oppositionsgrupper och terrororganisationer som Islamiska staten (IS).

Liknande rapporter florerar i andra konfliktområden, till exempel i östra Ukraina och Västafrika. Denna typ av beskyllningar kan få ett stort medialt genomslag, och ibland politiska konsekvenser, vilket sannolikt kan utgöra en drivkraft att falskeligen påstå att motståndarna använder CWA:s och andra förbjudna vapen. Uppgifter från olika grupperingar om användning av CW i olika konflikter, bör därför värderas med viss försiktighet. Icke-partiska observationer är sålunda av största betydelse och inspektioner på plats utförda av tränade inspektörer är nödvändiga för att säkra kriminalteknisk bevisning i syfte att binda möjliga förövare till händelsen.

EXISTERANDE INTERNATIONELLA REGIMER OCH DERAS SVAGHETER

CWC har framgångsrikt befriat världen från statliga, storskaliga militära CW-program. Omfattande CW-lager, industriell infrastruktur och forskningskapacitet för att utveckla och producera inhumana CWA, till exempel nervgaser, har destruerats eller konverterats för civila ändamål. Detta sker inte enbart i de stater som har de mest omfattande vapenlagren, USA och Ryssland, utan även i konfliktfyllda problemstater som Libyen, Irak och Syrien. Dessa insatser uppmärksammades 2013 då OPCW tilldelades Nobels fredspris för sitt omfattande arbete mot CW. Idag är det bara fyra av FN:s medlemsstater som ännu inte har ratificerat CWC.

Konventionen förhandlades fram under Kalla krigets dagar och var avsedd att avveckla storskaliga, statskontrollerade CW-program i en tämligen statisk miljö av suveräna stater. Den utformades av stater i en tid då mellanstatliga konflikter var dominerade i syfte att tillämpas i sådana situationer. Detta medför att CWC är dåligt anpassad för att tillämpas i inomstatliga konflikter och händelser som involverar icke-statliga aktörer, vilket svårigheterna med OPCW:s verksamhet inom ramen för det pågående kriget i Syrien visar. OPCW:s förutsättningar att inhämta fakta om händelser och utföra inspektioner i krigsområden utom statlig kontroll, där säkerhetsläget är ytterst osäkert och där tidsramarna för inspektionerna är mycket begränsade medför en stor utmaning. De hittills vaga resultaten från OPCW:s uppdrag i Syrien utgör ett tydligt exempel på denna problematik.

Problemet förstärks av den bristfälliga uppföljningen av inspektionernas resultat, trots att dessa med stor säkerhet kunde fastslå att klor har använts som vapen vid tre olika platser i Syrien. Detta i sin tur visar tydligt på hur den politiska agendan på många sätt komplicerar implementeringen av CWC. Flera faktorer påverkar det hittills svaga och verkningslösa internationella gensvaret på rapporterade CW-händelser; från bristande politisk vilja att ge uppdragen nödvändiga mandat och resurser inom rimlig tid, till att aktivt reagera och agera på resultaten från genomförda inspektioner.

CWC:s framgångar har till stor del baserats på den effektiva verifikationsregim som skapats för att överse medlemsstaternas efterlevnad av konventionen. Denna verifikationsregim är dock endast tillämplig för de specifika kemikalier som står nämnda i konventionen. En revidering av dessa listor är inte sannolik då det är en komplicerad procedur som kräver konsensus bland

medlemsstaterna. Då alla typer av kemikalier som medvetet används, eller avses användas, som vapen är förbjudna, innebär existerande konventionstext att nya substanser i dagsläget är omöjliga att verifiera. Situationen medför att trovärdigheten för CWC:s verifikationsregim riskerar att urholkas. Avsaknaden av en effektiv verifikationsregim har visat sig utgöra den största bristen i den parallella Konventionen om förbud mot biologiska vapen och toxinvapen.

Det finns ett undantag i konventionstexten för användning av toxiska ämnen för brottsbekämpning som främst inrättades i syfte att tillåta användningen av kemikalier vid dödstraff via giftinjektion. En hänvisning till undantaget kan utnyttjas för att legitimera användning av kemiska substanser (tårgas och/eller giftiga läkemedelsbaserade kemikalier) för andra brottsbekämpande syften, vilket den ryska insatsen mot Dubrovka-teatern som nämnts ovan utgör ett exempel på. Som en följd av detta undantag i konventionen kan medlemsstaterna med hänvisning till brottsbekämpning utveckla en effektiv kapacitet och förmåga att använda kemikalier som ett vapen.

CWC:s framgångsrika arbete har tillsammans med verksamheten inom ett antal internationella exportkontrollregimer utgjort ett omfattande hinder mot att stater utvecklar nationella CW-program. Exportkontrollregimen Australiengruppen bildades på 1980-talet för att kontrollera och förhindra spridning av kritisk teknologi och ämnen från producenter i väst till mindre utvecklade stater i andra delar av världen som på den tiden kunde misstänkas eftersträva CW. Som tidigare nämnts har exportkontrollregimen förlorat i betydelse på grund av den snabba globala spridningen av teknologi. Kemikalier och produktionsutrustning som kan användas för att utveckla CW framställs idag i många regioner, exempelvis i Asien-Stilla havsområdet, där endast ett fåtal stater deltar i exportkontrollregimen.

Nuvarande exportkontroll av kritiska utgångsämnen för tillverkning av kemiska stridsmedel och teknologi är i bästa fall försvagade, medan liknande åtgärder för nya typer av ämnen saknas helt. Då utgångsämnen till traditionella CWA:s till största del inte används i andra sammanhang - och därför är lättare att identifiera - så gör det stora antalet möjliga utgångsämnen för nya ämnen, samt dess omfattande legitima tillämpning inom civil industri - att effektiv exportkontroll av dessa är praktiskt omöjligt. Tillståndsmyndigheter skulle vid en fullständig exportkontroll av dessa nya ämnen bokstavligen drunkna i pappersarbete.

HUR KAN SVERIGE PÅVERKA UTVECKLINGEN?

Trenderna som beskrivits ovan leder sammantaget inte bara till att CW även i framtiden måste betraktas som ett signifikant hot, utan även till att kontrollmekanismerna för efterlevnad av Konventionen riskerar att minska i effektivitet. Sverige, i likhet med andra medlemsstater, delar ansvaret att inom konventionsarbetet förhindra att detta inte sker, samt att även fortsättningsvis aktivt bidra till Australiengruppens arbete. Hur Sverige ska agera i denna fråga avgörs på politisk nivå men vi vill peka på ett antal relativt enkelt genomförbara alternativ som skulle påverka utvecklingen positivt.

Sverige har högteknologisk och industriell expertkompetens inom relevanta områden, en kunskap som effektivt kan utnyttjas för att påkalla uppmärksamhet kring eventuell utveckling av CW. Sverige kan också, vilket en del andra medlemsstater i CWC redan har gjort, föregå med gott exempel genom att officiellt deklarerat att Sverige inte utvecklar, kommer att utveckla eller använda inkapaciterande ämnen.

Ett annat sätt för Sverige att tillämpa sina existerande redskap är att stärka sin kapacitet att hjälpa världssamfundet med kriminalteknisk analys efter beskaillningar om kemiska attacker. Sverige har redan fått välförtjänt positiv uppmärksamhet för de analyser som gjordes på biomedicinska prover från Syrien. Denna betydande svenska resurs behöver emellertid ständigt utvecklas, inte minst för att kunna tackla de nya CWA vilka beskrivits ovan.

Användningen av kemiska vapen i Syrien resulterade i ett massivt destruktionsprogram, vilket implementerades under stor tidspress. Flera staters snabba och kompetenta stöd, trots den instabila säkerhetssituationen, var en avgörande framgångsfaktor. Professionella bidrag även från Sverige skulle med stor säkerhet vara mycket välkommet av det internationella samfundet om en liknande situation uppstår i framtiden.

För att öka medvetenhet och kunskap om regelverk och risker vid användning av kemikalier med dubbla användningsområden, bör berörda svenska myndigheter, som besitter kunskap om både det politiska systemet och den senaste tekniska utvecklingen, samarbeta med de delar av näringslivet som på olika sätt hanterar eller har kunskap om dessa produkter. Denna medvetandegörande process bör till exempel omfatta både utbildningsinsatser och övningar, och begränsas därför i nuläget av bristande resurser. Sett i ett större sammanhang, bör Sverige följa den tradition landet länge haft, nämligen att hjälpa

mindre utvecklade stater i frågor om nationell implementering av CWC, genom att till exempel medvetandegöra den privata sektorn.

Avslutningsvis är politisk medvetenhet och engagemang avgörande faktorer, och ett lyckosamt konventionsarbete bygger på att alla anslutna nationer bidrar till ett gemensamt positivt resultat. Sverige kan och bör vara en drivande aktör i dessa frågor både nationellt och inom de multilaterala sammanhang där vi deltar, till exempel EU och inom det nordiska samarbetet. Den ökande internationella uppmärksamheten och den politiska prioriteringen av nedrustningsfrågor är en mycket välkommen utveckling. Sverige bör verka för att uppmärksamheten bibehålls på en hög nivå kring dessa viktiga frågor, och vara en pådrivande aktör mot det mål vi alla delar, en värld fri från kemiska vapen.

7. Att säkra ytterligare hundra år av fred

– en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning

Madelene Lindström och Fredrik Lindvall

Begreppet avskräckning är inte nytt i modern svensk säkerhetsdoktrin. Under det kalla kriget var den viktigaste uppgiften för det svenska försvaret att avskräcka krig. Även om de ryska aggressionerna mot Ukraina förklarar tankegångarnas förnyade popularitet i Sverige, är det fortfarande oklart vad ett modernt svenskt avskräckningskoncept borde innehålla. I detta kapitel tittar vi på vad som kännetecknade svenskt avskräckningstänkande under kalla kriget och vad som skulle kunna utgöra en avskräckande tröskel idag.

TRÖSKEL – DET NYA MODEORDET

Tröskel har blivit det nya modeordet i den svenska försvarspolitiska debatten. Även om det har varit i omlopp under en längre tid, är avskräckning och möjligheten att skapa en tröskel mot väpnade attacker ett ständigt växande tema på den svenska försvarspolitiska agendan. Om man tittar på den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen får ordet tröskel 19 träffar.

En tröskel kan förstås som en begränsad form av avskräckning. Spår av avskräckningstänkande kan ses i försvarspolitiska dokument och i motiven för upphandlingar av försvarsmateriel i Norge, Finland och Polen. Varje land har skraddarsytt sitt avskräckningskoncept grundat på egna specifika omständigheter. Förutom staternas relativa litenhet, så är viktiga faktorer hur exponeringen för hot uppfattas, särskilt närhet till upplevda frontzoner och potentiella väpnade konflikter, men också självbild och avtalsmässiga utfästelser.

MARGINALDOKTRINEN OCH SVENSKT AVSTÅNDSTAGANDE UNDER DET KALLA KRIGET

Under det kalla kriget baserades det svenska försvarskonceptet på antagandet att Warszawapakten alltid var tvungen att avsätta huvuddelen av sina styrkor för en eventuell

konfrontation med sin huvudmotståndare Nato. Följaktligen var logiken att pakten enbart skulle ha råd att använda marginella styrkor för en potentiell attack mot Sverige. Konceptet kallades marginaldoktrinen. Den baserades på ett relativt starkt territoriellt försvar och ett robust totalförsvar. Kostnaderna för försvaret uppgick till över tre procent av bruttonationalprodukten (BNP). Idag är en väsentlig fråga för Sverige huruvida de politiska riktlinjerna som användes i det kalla krigets marginaldoktrin fortfarande är giltiga.

Marginaldoktrinen var kopplad till antagandet att om Sverige drogs in i ett krig, skulle landet inte ha ett strategiskt värde i sig, utan snarare skulle angrepp på Sverige vara kopplat till ett storkrig som även involverade andra. Det talades öppet om "hjälp utifrån" fram till 1965, och efter det blev sådant samarbete en dold premiss i svensk säkerhetspolitik. En annan del av den premissen var ett amerikanskt löfte om utökad nukleär avskräckning (*extended deterrence*), delvis baserad på användningen av svenskt territorium. Sverige övergav strävan efter nationella kärnvapen så sent som på 1960-talet. En sådan militär förmåga skulle kunna förstöra potentiella attackerande styrkor och deras baser – en tydlig avskräckning. Med det behovet täckt av det amerikanska kärnvapenparaplyet kunde det svenska försvaret fokusera på svenskt territorium för återstoden av det kalla kriget. Under USA:s kärnvapenbeskydd var försvarsidén att förneka Warszawapakten all användning av svenskt territorium.

På regional nivå var den så kallade nordiska balansen byggd på antagandet att Sverige och Finland stod utanför allianser, men med påtvingade militära restriktioner för den finländska förmågan och med frivilliga svenska militära förberedelser för att agera tillsammans med västmakterna. Dessutom var Finland politiskt bundet av fördrag att ha speciella samråd med Sovjetunionen om säkerhetsfrågor och Sverige knöt sig mot väster, till exempel genom ett nära samarbete med USA på underrättelsesidan. Den nordiska balansen betydde att Sverige frivilligt lutade sig till väst, och balanserade Finland, som var tvunget att luta sig österut.

Allteftersom det kalla kriget framskred, så justerades den svenska retoriken och Sverige kom att distansera sig från konflikten mellan Nato och Warszawapakten. Grundat på ett starkt försvar skulle Sverige försöka avskräcka krig och, om kriget bröt ut, sträva efter att inte bli en del av konflikten. Den nya retoriken i kombination med marginaldoktrinen blev ett koncept där avskräckning blandades med en svensk distansering eller ett avståndstagande.

SMÅSTATERS NYA BEHOV OCH GRÄNSER FÖR EN MODERN AVSKRÄCKNING

Sedan slutet för det kalla kriget har den svenska försvarspolitiken utvecklats från att fokusera på att försvara hemlandet till att engagera sig i multinationella krishanteringsinsatser. Under de senaste två decennierna har den svenska Försvarsmakten genomfört fredsfrämjande insatser, först på Balkan och sedan i Afghanistan och Afrika. Den geopolitiska ”klimatförändringen” – som ytterst manifesterats med det ryska kriget i Georgien 2008 och i Ukraina 2014 – har medfört att fokus skiftat för många försvarsmakter. Så även för den svenska. De senaste tjugo månaderna har medfört en återgång till att lägga tyngd vid försvar av Sveriges territorium. Från att ha prioriterat krishantering långt borta har pendeln svängt tillbaka till förmån för territoriellt försvar och hotet från väpnade attacker.

Under de år då Sverige var engagerat i konflikthantering i fjärran land, har militärteknik och doktrin utvecklats. De ryska aggressionerna och framväxten av våldsamma extremistgrupper som ISIS/ISIL har, tillsammans med modern krigföring och okonventionella former av våldsutövning, utmanat etablerade normer och regler för väpnade konflikter. Detta gör små stater särskilt sårbara. Den utökade kapaciteten och räckvidden, men också kostnaderna kopplade till varje ny generation vapen, tenderar att göra små länder fysiskt och ekonomiskt oförmögna att upprätthålla ett eget försvar. Vidare är små stater särskilt sårbara för icke-traditionella och asymmetriska attacker, som cybersabotage och terrorhandlingar, särskilt om de inte blivit utsatta för sådana utmaningar tidigare. I en osäker värld behövs därför nya koncept för försvarssamarbeten och nya kapaciteter.

Överlägsen militär förmåga, som kan stänga dörren för eller skapa en bergvägg mot alla angrepp, är den säkraste grunden för avskräckning. Men även med ett fungerande tröskelkoncept kan en försvarare med mindre militär förmåga få en angripare att avstå angrepp. I relativa termer kräver alltså en mer solid avskräckande militär förmåga en kapacitet som stoppar alla potentiella väpnade attacker. En ännu mer omfattande eller långtgående strategi är att ha en avskräckande förmåga som kan förrinta angriparen. De två sistnämnda ansatserna är sällan ett alternativ för andra än stormakter med kärnvapenkapacitet. I stället kan en tröskel ses som en begränsad form av avskräckning, där den potentiella angriparen tvingas att göra en kalkyl, och sedan förhoppningsvis beslutar sig för att inte attackera. Angriparen avstår från att angripa eftersom de förväntade vinsterna inte skulle väga upp för de förväntade kostnaderna.

För Sveriges del inbjuder den norska försvarspolitiken till en intressant jämförelse. Grunden för det norska avskräckningstänkandet är medlemskapet i Nato. Den viktigaste uppgiften för det norska försvaret är att uppfattas ha en tröskelförmåga som kan motstå attacker upp till en nivå där Nato i sin helhet kan antas ta över. Analytiker har hävdat att Sverige som inte är Nato-medlem och som därmed inte omfattas av Natos kollektiva försvarsgaranti, skulle behöva en högre tröskel än den norska. Detta inte minst eftersom det finns ett behov av förberedelser som kan bana väg och ge tid för *ad hoc*-mässigt internationellt stöd.⁵ I avsaknad av försvarsgarantier och relaterade försvarsförberedelser behöver därför Sverige sträva efter att engagera vänner och därmed skapa förutsättningar för att underlätta och att öka sannolikheten för deras stöd. Ingen utmaning bör vara för stor för Sverige att klara av självt och samtidigt för liten för att utgöra ett problem för Sveriges vänner. Med ett allt mer aggressivt Ryssland finns det inget utrymme för solidaritetssgap.

ATT GÅ FRÅN AVSTÅNDSTAGANDE TILL ENGAGEMANG

Vilka komponenter kan då en svensk avskräckning som bygger på engagemang innehålla? Viktigast är två sammanflätade militära verktyg: långräckviddiga förmågor och ett nära militärt samarbete, som i sin tur behöver backas upp av ett nytt robust koncept för civilt försvar och en klart uttalad avskräckningspolitik. Enskilt eller tillsammans kan de två verktygen koppla andras avskräckande förmåga till en potentiell angripares kalkyl. Långräckviddiga vapen är väsentliga från åtminstone två militära perspektiv: först och främst är dessa en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna möta potentiella fiender som har moderna vapen. För det andra ger långräckviddig förmåga en större möjlighet att kunna försvara hela Sverige och andra närliggande länder. Ur ett avskräckningsperspektiv kan sådana vapen inte bara bekämpa ett angrepp, utan också försätta den potentiella angriparen i fara.

Som tidigare konstaterats kan småstater själva svårigen betvinga stormakter. Däremot kan säkerheten för en potentiell stor angripare äventyras om småstaten lyckas exponera angriparen för förmågor hos tredje part. Om till exempel svenska långräckviddiga robotar hotar resurser eller kommunikationsvägar som är avgörande för den potentiella angriparens hållning gentemot tredje part, så måste den potentiella angriparen även beakta

5 Se till exempel Andrén, Krister (2014) "Krigsavhållande tröskelförmåga – det svenska försvarets bortglömda huvuduppgift?" FOI-R—3852—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut.

den tredje partens förbättrade möjligheter. Självklart kan ett sådant tillvägagångssätt också locka fram ovälkommen och onödigt uppmärksamhet från den potentielle angriparen. Alla moderna vapen har dock en inneboende avskräckande potential genom sina långa räckvidder. Utan sådan kapacitet skulle de överhuvudtaget sakna relevans i moderna krig. Det hela handlar om en skräddarsydd och uttalad doktrin om hur vapnen kan användas. Angriparen kommer att tänka sig för innan han slår till, om angriparen uppfattar att en sådan handling kan komma att göra honom sårbar gentemot andra.

Ett andra viktigt verktyg är synlig och trovärdig militär samarbetsförmåga. Den ryska utmaningen kräver både ett starkare svenskt försvar och fördjupat internationellt samarbete, särskilt med de nordiska länderna och andra Nato-medlemmar. Ett första steg är att ge förutsättningar för operativ militär samverkan. Det faktum att du kan samarbeta med andra tvingar en potentiell angripare att ta in i sina överväganden de andra parternas eventuella inblandning. Omvänt gäller att det inte är möjligt att genomföra gemensamma militära operationer utan förberedelser. För att nå ett genomslag som överstiger den egna förmågan måste Sverige kunna slåss tillsammans med sina vänner.

En tredje förutsättning för en ändamålsenlig avskräckning är robusta svenska samhällsfunktioner. Som en liten, rik och demokratisk stat, kommer det att bli svårt för Sverige att upprätthålla en hög grad av militär beredskap och att alltid kunna försvara sig mot alla hot. Den svenska allmänheten kommer sannolikt inte att vara villig att göra de ansträngningar och avsätta de resurser som krävs. Dessutom, som en liten och demokratisk stat är det inte troligt att Sverige inleder en aggression, eller ens tar till vapen först, innan Sverige attackerats. Detta innebär att det finns ett behov av att samhället ska kunna absorbera ett första slag. Utmaningen har förvärrats av att Sverige låtit det kalla krigets totalförsvar och förberedelser för civilt försvar förfalla.

Sist men inte minst, är en tydlig och offentligt uttalad politik en viktig förutsättning för en modern svensk avskräckning, som dessutom måste vara i samklang med de övriga komponenter som identifieras ovan. En grundförutsättning är att förmedla en policy som visar att väpnade hot tas på allvar och signalera att staten Sverige är beredd att använda militära medel. När den svenske statsministern, tillsammans med försvarsministern och överbefälhavaren, talade till allmänheten hösten 2014 kunde hela världen se hur allvarligt Sverige såg på undervattensintrång.

En annan bas är den nuvarande säkerhetspolitiska betoningen på behovet av att försvara gemensamma värden och gemensamma intressen, genom internationellt samarbete och solidaritet – bland annat uttryckt i den svenska solidaritetsdeklarationen för EU-medlemmar och nordiska länder. Ett koncept av solidaritet och engagemang måste understödjas av beprövade militära förmågor och tydliga uttalanden. Det betyder att svensk officiell politik måste ange avsikten att hantera hot tillsammans med andra. Ett exempel på detta är Sveriges deltagande i EU:s gemensamma uttalanden som fördömer den ryska aggressionen i Ukraina.

Som ytterligare en förutsättning, måste ett avskräckande koncept omfatta konfliktavhållande ord eller ”varningar”. Detta behöver göras på ett väl övervägt, men ändå tydligt sätt. Vid en pressträff 2013 sade Finlands president Niinistö: ”En storskalig attack med högteknologiska vapen skulle tvinga många länder på knä, kanske alla.” Han fortsatte: ”Även om en sådan attack skulle vara förödande, måste en angripare vara beredd på ett svar som är lika förödande”. För att förebygga attacker, måste Sverige låta potentiella angripare känna till riskerna.

Den ryska aggressionen mot Ukraina har radikalt förändrat förutsättningarna för Europas säkerhet. Svaret från Sverige och dess partners, framförallt de nordiska och baltiska länderna, är att de tar ett gemensamt ansvar för den regionala säkerheten. De delar gemensamma värderingar och traditioner och deras erfarenheter av tidigare samarbeten binder dem närmare varandra, men det kommer inte att räcka i en snabbt försämrad krissituation. Explicita och gemensamma försvarsoptioner med andra aktörer och partners skulle bidra till att höja den svenska tröskeln, formella åtaganden skulle befästa den – allt måste också underbyggas av tydliga uttalanden av en vilja att förhindra väpnade attacker. Det brukar sägas att stormakter kan ”tala milt om de bär på en stor påk” – Theodore Roosevelt lär ha sagt ”Big powers may speak softly carrying a big stick” – men småstater måste tala tydligt och hålla sig till sina vänner, och se till att vännerna håller sig till dem.

8. Tomt i plånboken – Dags att förändra spelet

Ann Lundberg och Joakim Netz

Det svenska försvarets ekonomi har förblivit problematisk trots omfattande reformer på såväl personal- som logistikområdet. Parallellt med svag ekonomisk utveckling har nya hot växt fram i området runt Östersjön. Det ställer inte bara krav på stärkt försvarsförmåga utan också på en anpassning av styrningen av försvaret. Även om försvarsbudgeten nyligen har utökats med 10 miljarder kronor för perioden 2016 till 2020, kvarstår ett betydande gap mellan behovet av nya förmågor och finansiella resurser. Å ena sidan är reformer nödvändiga men tar också resurser i anspråk, vilket förhindrar att gapet mellan förmågebehovet och finansiella medel helt fylls igen. Å andra sidan har kostnadsbesparingar genom internationella partnerskap nått vägs ände samtidigt som partnerskapen fortsatt är centrala i försvaret, nu och imorgon. Medan stort fokus har legat på reformer för att effektivisera försvaret, breder oönskade effekter ut sig såsom misstro mot den militära professionen, ökade kostnader och incitament som leder fel. Vad krävs för att bryta denna negativa trend?

BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT: MER STYRNING, SJÄLVSTÄNDIG PROFESSION, ELLER BÅDADERA?

Reformerna i svensk försvarsekonomi har historiska rötter i den offentliga sektornsexpansion i slutet av 1980-talet. För att hantera expansionen valde regeringar i flera länder att implementera New Public Management (NPM). NPM beskrivs ofta som tre typiska reformer: handlingsutrymme, marknadsexponering samt kostnadsfokus.¹ Med handlingsutrymme avses att befogenheter och ansvar decentraliseras till myndighetschefer. Marknadsexponering innebär fokus på prestation varför regeringen styr och följer upp sina myndigheters prestationer med tydliga måttal och incitament, medan delar av den operativa verksamheten konkurrensutsätts på den privata marknaden. Därtill införs utökat kostnadsfokus, vilket ofta benämns "economizing". Syftet med reformerna var alltså att genom förbättrad styrning och uppföljning skapa ökad samhällsnytta och värde för skattebetalarna. Men med reformernas implementering ökade även den administrativa bördan och användningen av prestationsmått, utan vare sig prioritering eller hänsyn till myndigheters särdrag. En konsekvens av detta är att många myndigheter lägger mindre tid på sin kärnverksamhet, för att kunna svara upp mot de utökade kraven på kontroll av myndighetens ekonomiska resultat.

De här önskade effekterna är numera livligt debatterade i såväl den offentliga sektorn som i olika akademiska sammanhang. Här beskrivs konsekvenserna som till exempel bristande ansvarskänsla, ökade informationskostnader, mätproblematik och begränsat utrymme för att leverera vad medborgarna behöver. Medan önskade effekter varierar i form och grad, har lösningar på desamma debatterats som antingen mer reglerad styrning från staten eller friare profession. Båda alternativen innebär omfattande förändring. Således betraktar debattörer vägen framåt i den problematiska situationen som ett val av att skifta maktbalansen i relationen mellan stat och myndighet.

I det här kapitlet analyserar vi dessa vägval i relationen mellan regeringen och Försvarsmakten i Sverige. Vi argumenterar för att vägen framåt i den militära kontexten inte bör vara ett val av endera utan ett val av bådadera eftersom valet av "endera" skapade problem såväl före införandet av NPM i slutet av 1980-talet, som efter avseende önskade effekter under 2000- och 2010-talen. Men *vad* innebär en förändring av "bådadera" för den svenska regeringen och Försvarsmakten?

STORA FÖRÄNDRINGAR GÖR LITEN SKILLNAD

Med förändrade hotbilder såsom konflikten i Ukraina, oidentifierade ubåtar på svenskt vatten, likväl som ökad risk för terrorverksamhet som exempelvis rekrytering på svensk mark, finns nu en politisk vilja att rusta upp det svenska försvaret. När regeringen annonserade ökade försvarsanslag om 10 miljarder kronor för perioden 2016 till 2020, underströk politikerna behovet av att bemöta den förändrade hotbilden men också nödvändigheten av att säkra att tillförda resurser ger avsedd effekt.

Tidigare har regeringen utövat omfattande styrning av Försvarsmaktens egna processer för resursallokering för att därigenom säkerställa "avsedd effekt". Med tillförda resurser kvarstår emellertid ett betydande gap mellan status på de förmågor som kan utvecklas och de som reellt sett behövs i den nya framväxande hotbilden. Delvis är naturligtvis problemet, som FOI tidigare rapporterat, en finansiell fråga, bland annat till följd av bristen på kompensation till Försvarsmakten för ökade priser och kostnader, vilket i sig har bidragit till att investeringar skjutits på framtiden.² En annan bidragande orsak till bristerna är önskade effekter av NPM-reformer, som har implementerats.

Särskilt har implementeringen av ökat handlingsutrymme för myndigheterna misslyckats i stort. Exempelvis bestämmer regering och riksdag utformningen av såväl Försvarsmaktens organisationsdesign som personalstruktur. Samtidigt medför Försvarsmaktens tradition av militär hierarki i sin tur en del hinder

för en ändamålsenlig uppdelning av ansvar och befogenheter mellan beslutsfattare. Ett exempel på där detta ställt till problem är införandet av det administrativa verksamhets- och affärssystemet PRIO och dess tillhörande ekonomimodell FEM. Grundidén var god: att transformera resurser till effektiva operationer för att därigenom skapa ökad nytta för skattebetalarnas pengar. Transformeringsen blev emellertid svår att införa; misstro spred sig mellan såväl enheter inom Försvarsmakten som i relationen mellan Försvarsmaktens högkvarter och Försvarsdepartementet. Med andra ord har den kritiska framgångsfaktorn för NPM – handlingsutrymme, visat sig vara knepig att realisera i militära kontexter.

En annan önskad effekt är marknadsexponering, där Försvarsmakten har blivit tvungen att spendera omfattande resurser på att mäta och följa upp flödet i rekryteringen eftersom utbudet av medborgare som vill bli soldater är betydligt mindre än vad som förväntades i samband med avvecklingen av värnplikssystemet. Precis som i skolväsendet har beslutsfattare i försvaret fokuserat på input – mätt i personalvolym – snarare än kvalitet i termer av effekter. Vidare har ”economizing” tillämpats genom återkommande effektiviseringsinitiativ, till exempel inom försvarslogistiken, där kostnaderna hade skenat. 760 miljoner kronor i en budget på mer än 40 miljarder kronor gör marginell skillnad även om eller när besparingsmålen nås. Därtill har reformen tagit stora administrativa resurser i anspråk från myndigheterna. Försvarslogistikreformen kan förstås vara viktig för den militära kapaciteten utan att göra skillnad i ekonomin, men det är en annan fråga.

Sammanfattningsvis har grundbultarna i NPM, det vill säga handlingsutrymme, marknadsexponering och kostnadsfokus, ”hamnat ur sina gängor” (om sådana fanns i den militära kontexten). Istället har den svenska försvarsförvaltningen glidit in i en värld av ”skyltfönsteraktiviteter” med prydliga årsredovisningar, som skulle kunna passa in i den privata sektorn, men av ringa nytta för att hantera det förändrade militära hotet.³

Som en konsekvens har såväl officerare som civilanställda hamnat i ett ingenmansland mellan den nya NPM-inspirerade försvarsförvaltningen och traditionella militära operationer. Ironiskt nog har NPM lett till att militärer i allmänhet porträtteras som oförmögna att styra försvarsekonomin. Efterdyningarna av NPM handlar emellertid inte enbart om officerare, utan reformerna har involverat och fortsätter att involvera personal från hela försvarssektorn: politiker, civilanställda, rådgivare, för att nämna några. Förtroendet mellan dem är lågt och det finns en uppenbar brist på handlingsutrymme för chefer inom professionen. Därtill är produktionen underfinansierad. I denna situation måste de som utför

kärnverksamheten kämpa bara för att hålla sig ovanför vattenytan; inte undra på att initiativen för att motverka de oönskade effekterna uteblivit.

PÅ JAKT EFTER EN "SPELVÄNDNING": HELHETSSYN I TANKE OCH HANDLING

Att förnya försvarsförvaltningen är en långsiktig fråga som kräver decentraliserade små initiativ och som bygger på ett av organisationen accepterat förhållningssätt till att gemensamt hantera förändring. De övergripande verksamhetsmålen och prioriteringarna behöver fortfarande hanteras centralt i Försvarsmakten, men utvecklingen av ett förändrat arbetssätt inom och mellan administrativa enheter måste börja underifrån. Målet med utvecklingsarbetet är inte kostnadsreduktion. Istället handlar det om att identifiera smartare arbetssätt och resursanvändning för att åstadkomma högre kvalitet och mindre onödigt arbete. En del av de centraliserade resurserna behöver omfördelas för att skapa ekonomiska och moraliska incitament hos chefer som är ansvariga för att producera militära förband. Det innebär i sin tur att företrädare för ledningen behöver ta ansvar för helheten, inte bara för sitt specifika område.

Detta är lättare sagt än gjort och det vore förmodligen mer politiskt gångbart att fortsätta göra som tidigare, det vill säga skära i budgetar, omorganisera, och förändra anslagsstrukturen, även om det knappast leder till några långsiktiga fördelar. Stora reformer kräver stort engagemang av chefer. Risken är att sådana reformer misslyckas eller leder till oönskade effekter till följd av att deras verksamhets- och administrativa konsekvenser kan vara svåra att förutse. Små reformer är mer hanterbara men kanske inte ger tillräcklig effekt för politiker (eller militära chefer för den delen) som vill framstå som handlingskraftiga. Med andra ord, både små förändringar och önskemål om synbara resultat behöver tillfredsställas. Den här logiken ställer krav på att söka lösningar *bortom NPM* för att hantera de oönskade effekterna.

Sverige är inte en isolerad ö bland andra länders partnerskap i försvarspolitik – tvärtom. Inför att ledande politiska, militära och industriella beslutsfattare möttes vid den årliga säkerhetskonferensen i München, hade 80 procent av dem bedömt att partnerskap kommer att dominera lösningarna på framtidens produktivitetssutmaningar. Partnerskapen förväntas ta form genom såväl opportunistiska som strategiska samarbeten där varken nationellt fokus eller full integration är realistiskt.⁴ Sverige har hitintills försökt dra nytta av partnerskap genom att både saminvestera och att dela förmågor med andra länder som ett sätt att förbättra försvarsekonomin. Nyligen har emellertid utredare och experter bedömt att de ekonomiska synergier är uttömda, trots att kalkyler för sådana utlåtanden saknas och utan hänsyn tagen till synergier mellan flera partnerskap.⁵

Även om slutsatsen kan göra den mest engagerade en smula deprimerad ska vi inte vara förvånade. Ledande strategiforskning pekar exempelvis på att mindre än 30 procent av industriella företag drar nytta av de synergier som uppstår mellan partners. Och av de relativt få företag som utvecklar sin partnerportfölj har de flesta koncentrerat sig på att reducera konflikter mellan två eller fler partners, medan möjligheterna att utnyttja mixen av partners till att komplettera företagsstrategin förbises för det mesta. Vidare bekräftar studier att portföljstyrning av partnerskap leder till ekonomiska fördelar, såsom att organisationen inte behöver investera eftersom förmågor blir tillgängliga inom ramen för partnerskapet. Få organisationer lyckas emellertid dra nytta av sådana synergier.⁶ Forskningen visar med andra ord att organisationer har svårt att ta till sig partnerskap som lösning för att hantera produktivitsutmaningar. Det innebär att de försvarsorganisationer som lyckas dra nytta av synergier i en klok portföljstyrning står bättre rustade än andra i framtiden.

Sådana insikter medför viktiga strategiska implikationer för Sverige. Kostnadssynergier kan fortsatt realiseras från partnerskapen, men det kräver att försvarsförvaltningen inte bara utvecklar en organisation för styrning av partnerportföljer utan också att den designas för politiska såväl som militära mål. Den här förändringen behöver samtidigt adressera regionala och militära mål i produktionen av krigsförband. För att dra nytta av synergier i partnerportföljer behöver, som vi pekat på, små administrativa förändringar realiseras till en helhetssyn i den militära organisationen, inte bara enskilda partnerskap för att till exempel ”ro en övning i hamn”. Detta framväxande strategiska villkor utmanar emellertid såväl den politiska organisationen som den militära professionen i Sverige.

Av vägvalet följer att den militära professionens självständighet behöver öka för att omhänderta de många men små förändringar som krävs för att avhjälpa oönskade effekter från tidigare reformer av försvarsstyrningen. Ökad självständighet – decentralisering – innebär att produktivitsutmaningar kan hanteras regionalt, där samarbetet med såväl nationella som internationella partners sker i betydande utsträckning. Möjligheten att bygga en sådan försvarsstyrning beror i betydande grad på att det finns en ändamålsenlig struktur för dialog i frågan mellan regeringen och Försvarsmakten. Detta kräver konkreta åtgärder för att identifiera och avveckla administrativa processer som inte gör skillnad och använda frigjorda resurser till att bygga administrativt stöd för att identifiera, värdera, och koordinera synergier i partnerskapen.

Naturligtvis behöver regeringen och riksdagen fortfarande ta de avgörande besluten om försvaret och på goda underlag, men att anpassa arbetet med styrning på det sättet som föreslagits här leder

till att rätt saker görs i högre grad och mer effektivt. Resultatet är att en hel del resurser för administrativa uppgifter omfördelas till partnerportföljsstyrning som bidrar till att inte bara generera kapital, utan också till något som är än mer viktigt på sikt: att kontinuerligt anpassa och förnya svenskt försvar.

Det är hög tid att medvetet och disciplinerat ta steget bortom NPM och nedmontera administrativa processer som inte bidrar till eller direkt motverkar att täppa till gapet i Sveriges operativa försvarsförmåga. Frågan är inte längre vad som behöver göras, utan hur länge till nationen kan ignorera möjligheten att vända spelet utan att möjligheten spelas bort.

Slutnoter

- 1 Föredrag av Docent Louise Bringselius i samband med seminariet: Trettio år av New Public Management – behov av förändring? Handelshögskolan i Stockholm den 26 mars, 2015. Se även Hood, C. 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- 2 Nordlund, P. Bäckström, P. Bergdahl, K. & Åkerström, J. 2014. Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation. FOI-R--3901. Stockholm.
- 3 Metaforen ”skyltfönsteraktiviteter” myntades av Professor Mats Alvesson i sin debattartikel ”Rädsla att göra fel bör inte få ta över” i *Brännpunkt*, SvD den 18 augusti, 2014.
- 4 Underlag från Munich Security Conference, där seniora politiker, militärer, samt industriledare möts på årlig basis. Förberett genom Chinn, D. et al. 2013. *The Future of European Defense: Tackling the productivity challenge*. McKinsey & Company Inc.
- 5 Bertelman, T. 2013. Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete Fö 2013: B. Regeringskansliet.
- 6 Kale, P., & Singh, H. 2009. Managing strategic alliances: What do we know now, and where do we go from here. *Academy of Management Perspectives*, 23(3), 45-62.

9. Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar

Fredrik Lindgren och Ann Ödlund

I och med det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget betonas återigen nationellt inriktade försvarsuppgifter och förmågan hos totalförsvaret. Det militära försvarets förmåga är beroende av stöd från det omgivande samhället. En lyckad återuppbyggnad av det civila försvaret är därför en viktig förutsättning för Sveriges samlade förmåga att motstå påtryckningar och angrepp utifrån. Efter mer än 15 års uppehåll i arbetet med samhällets förmåga i krigstid väntar många utmaningar längs vägen mot ett nytt civilt försvar, både kända och okända. Artikeln lyfter fram tre särskilt viktiga utmaningar i detta arbete.

INTRODUKTION

Sveriges riksdag beslutade i juni 2015 om den försvarspolitiska inriktningen för den kommande femårsperioden. Med hänvisning till den försämrade säkerhetssituationen i Europa fokuserar beslutet på nationella försvarsfrågor och behovet av att öka den svenska försvarsförmågan. Detta har inneburit att begreppet totalförsvaret, som består av militärt försvar och civilt försvar, är tillbaka på dagordningen efter nästan två decenniers frånvaro.

Målet för det civila försvaret syftar till att skydda befolkningen i händelse av krig, att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett angrepp mot Sverige samt att lämna stöd till Försvarsmakten. Det civila försvaret är därmed en viktig del av den tröskel som kan verka avhållande på angrepp mot Sverige. (För en utförligare diskussion kring tröskelförmåga, se kapitel *Att säkra ytterligare hundra år av fred – en svensk krigsavhållande tröskel och småstaters möjlighet till avskräckning*.) Med en avsevärt mindre försvarsmakt än under det kalla kriget och med det militära försvarets beroende av det omgivande samhället behöver det civila försvaret utgöra en betydande del av totalförsvaret.

Men vilka är då utmaningarna inför återuppbyggnaden av det civila försvaret? Under de senaste 15 åren har nästan ingen verksamhet eller planering för det civila försvaret genomförts. Bedömningen under inledningen av 2000-talet att militära hot

mot Sverige i princip saknades ledde till en strategisk time-out med ominriktning och kraftig reducering av det militära försvaret samt en avveckling av det civila försvarets tidigare strukturer. Detta har lett till att det finns ett glapp i anpassningen av det civila försvaret kopplat både till Försvarsmaktens utveckling och utvecklingen i samhället generellt. De lösningar som fanns under kalla kriget är kanske inte möjliga eller önskvärda i dagens samhälle och det finns ett behov av att modernisera både konceptet och dess implementering.

Mål för det civila försvaret

- 1) att värna civilbefolkningen
- 2) att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- 3) att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

Vi vill lyfta fram tre viktiga utmaningar som måste hanteras under denna process:

- 1) att hantera gråzonen och övergången från fredstid till krigsorganisering av samhället,
- 2) att integrera det civila försvaret med nuvarande system för krisberedskap och
- 3) att balansera de olika delarna av målet för det civila försvaret för att undvika en ensidig fokusering på stödet till Försvarsmakten.

Även om några av de frågor som vi diskuterar nedan redan är väl kända, tror vi att de är värda att uppmärksamma lite extra under utvecklingen av ett nytt civilt försvar.

STRATEGISK TIME-OUT OCH UTMANINGAR FÖR ETT MODERNT CIVILT FÖRSVAR

Trots den strategiska time-out som beskrivs ovan har uppgifter, ansvar och den reglering som lägger grunden för civila försvaret hela tiden funnits kvar. Dock har intresset för frågan på politisk nivå och hos berörda beslutsfattare varit lågt eller obefintligt.

Med en politik som under flera år i stort sett skrev bort militära hot mot Sverige och utan någon styrning eller uppföljning av frågor som rörde det civila försvaret har få, om ens några, centrala myndigheter och länsstyrelser uppdaterat sin planering för en situation med höjd beredskap och krig. Under dessa år har det dock funnits ett tydligt fokus på att stärka Sveriges fredstida krisberedskap. Bland annat genom inrättandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), införandet av tjänsteman i beredskap (TiB) inom myndigheterna samt regelbundna risk- och sårbarhetsanalyser i centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Återuppbyggnaden av det civila försvaret behöver således inte börja från noll.

Till de utmaningar som redan lyfts fram i diskussionen om det civila försvaret hör förmågan att prioritera och fördela resurser på central, regional och lokal nivå under höjd beredskap. Svenska myndigheters självständighet och krisberedskapens tydliga nerifrån-och-upp-perspektiv behöver sannolikt kompletteras med ett övergripande centralt ansvar för fördelning av resurser. Frågan om huruvida MSB:s uppgifter bör ändras när det gäller formellt ansvar för samordning och planering av det civila försvaret bereds för närvarande av regeringen.

När det gäller regional samverkan har Försvarsmakten fyra regionala staber, jämfört med den civila motsvarigheten som är organiserad i 21 länsstyrelser. Frågan om hur civila myndigheter regionalt ska organiseras för att förenkla regional samverkan och beslutsfattande när det gäller höjd beredskap lyftes också fram i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet i juni 2015, dock utan att någon tydlig signal gavs om att återinföra en högre regional nivå. Detta är fortfarande en utestående fråga och potentiellt ett dilemma om den inte hanteras.

Eftersom flera viktiga samhällsfunktioner idag domineras av privata aktörer, som ägare och som operatörer, är frågan om hur privata resurser ska göras tillgängliga för totalförsvaret viktig och behöver utredas och hanteras. Utvecklingen under senare år mot en allt mer kontraktbaserad krisberedskap understryker behovet av detta. Frågan om att involvera privata aktörer och hur frivilliga krafter och andra organisationer i det civila försvaret ska engageras berördes översiktligt i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet.

När det gäller finansiering av de förnyade ambitionerna för det civila försvaret gavs inga detaljer i beslutet i juni 2015. Varken belopp eller ekonomiska målsättningar angavs, i skarp kontrast till de ekonomiska resurser som preciserades för det militära

försvaret. I enlighet med ansvarsprincipen hänvisar beslutet till att åtgärder för att utveckla det civila försvaret ska finansieras av respektive aktör med befintliga resurser. Å andra sidan nämndes även särskilda medel för att utveckla nya beredskapsförmågor. Ekonomiska uppskattningar och kostnadsberäkningar för att utveckla det civila försvaret återstår fortfarande att göra.

Det finns åtminstone tre ytterligare utmaningar att lyfta fram:

1. Hantering av gråzonen och övergången från fred till krig

Mot bakgrund av att det civila försvaret har saknats på dagordningen i mer än 15 år är det inte särskilt förvånande att det finns en utbredd osäkerhet bland myndigheter på olika nivåer kring hanteringen av övergången från fred till höjd beredskap och en krigstida situation. Är de särskilda lagar och förordningar som träder i kraft vid höjd beredskap fullt tillämplbara idag? Vilka förberedelser måste göras för att vid behov kunna förstärka egna tillgängliga resurser, personellt och materiellt? Det bör noteras att utvecklingen av krisberedskapssystemet sedan 2002 endast i begränsad utsträckning inkluderat antagonistiska hot som utgångspunkt för att utforma förmåga och resurser. Undantaget är den planering som genomförts utifrån hotet från terrorism och dess effekter.

Ett exempel på utestående frågor gäller mobilisering. Försvarsmakten behöver stöd från civila aktörer, till exempel med logistikresurser, för att kunna mobilisera sina förband. Mobiliseringen inleds inte förrän det finns ett regeringsbeslut om höjd beredskap. Å andra sidan har Försvarsmakten ett mandat att aktivera en del av sina förband utan beslut från regeringen. Om denna aktivering (motsvarar mobilisering men i mindre skala) kräver stöd från andra aktörer som går långt utöver normala fredstida åtgärder, vilka prioriteringar behöver då göras och av vem?

Under de tidiga faserna av en konflikt, med hög osäkerhet om och i så fall hur konflikten kommer eskalera, gäller fredstida regler intill dess att regeringen beslutar om höjd beredskap. Detta innebär att om svenska anläggningar eller intressen attackerats av en okänd aktör och även om det sker upprepade gånger, kommer hanteringen ske enligt fredstida lagstiftning – inklusive lagstiftningen om terrorism – och huvudsakligen vara en polisiär fråga. Att göra övergången från fredstid till krigstid så smidig som möjligt kommer att vara en nyckelfråga för ett modernt totalförsvarskoncept.

2. Integrera det civila försvaret med krisberedskapen

Regeringen har förklarat att det civila försvaret ska bygga på krisberedskapssystemet och dess fredstida strukturer och processer. Det är rimligt, eftersom systemet har utvecklats och stärkts under de senaste tio åren. Men eftersom det är kommunerna som utgör grunden i form av resurser och förmåga inom krisberedskapen kommer det sannolikt uppstå en spänning mellan det lokala perspektivet inom krisberedskapen å ena sidan och å andra sidan behovet av att centralisera beslutsfattandet och prioriteringen av resurser på nationell nivå under krigstida förhållanden. Detta kan innebära problem inte bara i händelse av krig, utan också i samband med planering och förberedelser. Något överraskande tog det försvarspolitiska inriktningsbeslutet inte upp frågan om hur den lokala nivån ska involveras i utvecklingen av det civila försvaret. Att motivera och engagera kommuner, landsting och regioner kommer att vara en utmaning så länge som det saknas politisk styrning och oenigheten om de ekonomiska incitamenten består.

Viktiga principer i det svenska krisberedskapssystemet

Ansvarsprincipen: den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Närhetsprincipen: en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast.

Likhetsprincipen: förändringar i organisationen ska inte göras större än vad som krävs.

Det finns också en viktig skillnad mellan det civila och det militära försvaret som påverkar beslutsfattandet. Den hierarkiska strukturen i det militära försvaret existerar inom en institutionell ram som gör Försvarsmakten som organisation mindre komplicerad att styra än de många sinsemellan självständiga offentliga aktörer och privata organisationer som gemensamt bildar krisberedskapssystemet och som utgör ramen för det civila försvaret. Den fredstida lagstiftningen och ansvarsfördelning inom ramen för krisberedskapssystemet är dock troligen tillräcklig i de tidiga faserna av en konflikt, eftersom systemet ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att hantera en kris oavsett dess ursprung. Försvarsmakten har till exempel i fred ett mandat att skydda svensk suveränitet och att på begäran stödja polisen vid terrorattacker. Länsstyrelsernas särskilda befogenheter att samordna resurser inom totalförsvaret under höjd beredskap kan dessutom aktiveras redan i fredstid genom ett regeringsbeslut.

Slutligen är det värt att notera att ansvaret för de civila och militära delarna av totalförsvaret nyligen har delats upp mellan två departement, Justitiedepartementet (som MSB numera sorterar under) och Förvarsdepartementet. Om denna faktor i sig kommer att bli en utmaning – eller istället kommer att främja den samordning som behövs mellan olika aktörer och sektorer – under återuppbyggnaden av det civila försvaret återstår att se.

3. Balansera de olika delarna av målet för det civila försvaret

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet finns en stark betoning på den tredje delen av målet för det civila försvaret, stödet till Försvarsmakten. Denna betoning har redan tidigare framgått av bland annat budgetpropositioner till riksdagen och regleringsbrev till MSB. Detta förklarar varför förberedelserna för att stödja Försvarsmakten dominerar pågående aktiviteter om civilt försvar hos centrala myndigheter och länsstyrelser. Denna betoning är rimlig med tanke på att frågan tidigare försummats och givet den utmaning som ligger i att stödja en militär struktur som i dag är mycket «smalare» och mindre självgående än under det kalla kriget.

De två andra delarna av målet för det civila försvaret, att värna civilbefolkningen och att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, har utan tvekan gynnats av de senaste årens ansträngningar för att förstärka krisberedskapen. Men det går inte att bortse från det faktum att krisberedskapssystemet i sin nuvarande form

är utformat för att hantera fredstida händelser, oavsett hur komplicerade och utmanande de är. Att upprätthålla den egna verksamheten och att samordna sin verksamhet med en mängd andra aktörer i händelse av höjd beredskap och krig är något helt annat.

Enligt inriktningsbeslutet kommer utvecklingen av det civila försvaret att bygga på planeringsanvisningar från regeringen. Motsvarande planeringanvisningar för militärt försvar, med ett ökad nationellt fokus, lämnades till Försvarmakten redan i samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009. Detta innebär att Försvarmakten är långt bättre förberedd för ett kommande gemensamt planeringsarbete. Detta, i kombination med ett starkt fokus på stödet till Försvarmakten, ökar risken för att de andra två delarna av målet inte kommer beaktas i tillräcklig utsträckning när det nya civila försvaret ska utformas och byggas upp.

VÄGEN FRAMÅT

Sammanfattningsvis kommer krisberedskapssystemets strukturer att vara centrala i processen och den lokala nivån måste aktiveras i arbetet. Gråzonen mellan krig och fred kommer bli svår att hantera, vilket den alltid har varit, men måste tas om hand. Slutligen måste utvecklingen av det civila försvaret omfatta samtliga tre delar av målet för att skapa ett balanserat system.

Sverige står inför flera strategiska beslut gällande utformningen av det civila försvaret och totalförsvaret. Oavsett om vi talar om potentiella hot eller möjligheter att möta dem, måste prioriteringar göras. Också fördelningen av resurser, geografiskt och sektorsvis, behöver prioriteras. Ett totalförsvar som utgör en trovärdig tröskel i avskräckande syfte kommer att kräva sin beskärda del av utvecklingsarbete och beslut, inte minst i fråga om de civila myndigheternas formella roller och mandat. Civil-militära strukturer och samordning på alla nivåer behöver etableras. Politiska beslut idag om utvecklingen av ett modernt totalförsvar – och till vilken kostnad – kommer att vara avgörande för det framtida resultatet.

En hel del aktiviteter pågår för närvarande för att utveckla och stärka Sveriges civila försvar. Många deltar i dessa ansträngningar och är verkligen engagerade i uppgiften. Det finns en stark drivkraft i denna utveckling, som förhoppningsvis kommer att få stöd av kloka och tydliga planeringsanvisningar från regeringen. Processen för att utveckla det civila försvaret

kommer att ta tid och den kommer att medföra kostnader. Vi har pekat ut tre grundläggande utmaningar i denna process och tror att ju förr de hanteras, desto bättre.

10. Mot en allomfattande svensk säkerhetsarkitektur för rymden

Mikael Eriksson, Sandra Lindström och Christer Andersson

Integrationen av rymdtjänster i många av våra dagliga aktiviteter har medfört betydande konsekvenser för global säkerhet och samhället i stort. Flera saker påverkar utvecklingen inom rymdområdet: den snabba tekniska utvecklingen, den ökande närvaron i rymden av nya offentliga och privata aktörer, samt den ökande kommersialiseringen av rymden. Ett resultat av detta är att mellanstatliga maktrelationer på sikt alltmer kommer att formas av utvecklingen inom rymdsektorn.

Ur ett svenskt perspektiv befinner vi oss vid ett strategiskt vägskäl där vi måste ta ett beslut om hur vi ska handskas med framväxten av denna nya säkerhetsarkitektur i rymden. Sverige kan antingen passivt anpassa sig till den aktuella utvecklingen eller formulera en nationell rymdpolitik som tar sig an ett allt bredare spektrum av nya säkerhetsrelaterade utmaningar i denna sektor.

Den nyligen avrapporterade statliga offentliga utredningen, *En rymdstrategi för nytta och tillväxt*⁶, innehåller ett förslag till en svensk strategi för rymdfrågor. Förslaget berör till del konsekvenserna som den aktuella rymdutvecklingen ger för säkerhets- och försvarsrelaterade frågor men den är inte heltäckande. Eftersom det blir allt tydligare att utvecklingen i rymden påverkar svenska säkerhetsintressen behövs det en strategi som genomgående är mer anpassad till denna utveckling. Nedan förklarar vi varför detta är nödvändigt och hur det skulle kunna uppnås. Vi använder oss av utvecklingen inom satellitbildaområdet som ett illustrativt exempel.

RYMDEN SOM EN SÄKERHETSPOLITISK ARENA

Den tekniska utvecklingen och kommersialiseringen av rymden avancerar snabbt framåt samtidigt som antalet aktörer som är involverade i denna utveckling blir allt fler. Snabba framsteg inom säkerhetsrelaterad rymdteknik har öppnat upp för ny kunskap och ökad kapacitet för helt nya statliga och privata aktörer. Rymden har tidigare varit en exklusiv arena för ett fåtal aktörer, men nya resurser, plattformar och infrastruktur i rymdsektorn ger idag ökade förutsättningar för försvars- och krishanteringssystem på jorden. Medan den nya rymdbaserade säkerhetsarkitekturen uppfyller många positiva målsättningar i sig, har utvecklingstrenden även några negativa konsekvenser för olika staters säkerhetspolitik. Minst tre huvudsakliga utmaningar kan noteras.

6 <http://www.snsb.se/Global/Nyheter/Rymdutredningen.pdf>

En första utmaning är den ökande militariseringen av rymden. Vad vi nu ser är en påtaglig användning av rymdsystem utformade för att möjliggöra en alltmer avancerad krigsföring på jorden. Vissa bedömare skulle även påstå att det pågår en annalkande upprustning i rymden. Ett annat orosmoment är att allt fler kommersiella system numera har dubbla användningsområden (både civil och militär) då den tekniska kvaliteten har förbättrats. Detta skapar en osäkerhet om avsikterna hos dem som placerar ut system i rymden. För det tredje har antalet nationer med aktiviteter i rymden nästan fördubblats under 2000-talet, samtidigt som antalet stater med uppskjutningskapacitet har ökat. Idag finns det elva länder med framgångsrika inhemska bäraketprogram och minst fem länder som har ambitionen att utveckla egna bäraketprogram inom 10-15 år. Alla dessa nationer kommer tyvärr inte att nyttja rymdarenans potential för vårt gemensamma bästa. Till detta kan läggas olika staters utvecklingsprogram inom rymdområdet allt mer integrerats i de nationella säkerhetssystemen. Som en följd av detta har ett antal militära system och kritisk civil infrastruktur på jorden blivit mer sårbara för störningar och därmed ökat risken för missförstånd eller konflikt.

Inom vissa områden, till exempel för kommersiella satellitbilder, pågår en smärre revolution som innebär ett antal konsekvenser för säkerheten. Kombinationen av den tekniska utvecklingen och den ökande kommersialiseringen av rymden blir därför allt viktigare för global säkerhetspolitik. Alla länder med ett rymdprogram, som Sverige, måste i sin rymdpolitik ta större hänsyn till de nutida och framtida utmaningar som följer av denna utveckling.

Sverige står idag vid ett viktigt vägskäl. Den största utmaningen är hur en nationell rymdpolitik ska formuleras som tar hänsyn till denna nya dynamik i rymden. Utifrån den växande säkerhetsarkitekturen i rymden, vilka fördelar och möjligheter bör Sverige inrikta sig på för att forma sin egen nationella rymdpolitik?

SVENSK RYMDPOLITIK

Sverige har historiskt sett varit en stark rymdnation med fokus på rymdrelaterad forskning. Idag ses Sverige som en medelstor rymdnation. Genom statliga satsningar från 1970-talet och framåt har vi målmedvetet byggt upp en inhemsk rymdindustri med förmåga att utveckla och sköta driften av komplexa satellitsystem till en relativt låg kostnad. Svensk rymdverksamhet har medvetet varit driven av civil forskning och näringspolitik. Under en period på 80- och 90-talet var svenskt rymdkunnande inom jordobservation på framkant. Kunskap exporterades under denna period till förmån för länder på södra halvklotet.

I skarp kontrast till andra större rymdnationer i Europa har den svenska regeringen inte, i strikt mening, deltagit i utvecklingen av det svenska rymdprogrammet med någon speciell hänsyn tagen till det svenska försvaret eller säkerhetssektorn. Fokus har istället legat på den civila sektorn. I enlighet med Europeiska rymdorganisationens (ESA) riktlinjer har Sverige kommit att betona forskning och utveckling för kommersiella och samhällsangelägna skäl utan någon distinkt försvars- eller säkerhetsfokusering.

I Lissabonfördraget (2009) förstärktes den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU och framförallt integrerades rymdfrågorna i EU:s gemensamma politik (artikel 189). Den tidigare dominansen av civil och kommersiell rymdverksamhet baserat på ESA:s fördrag förändrade därmed. EU:s säkerhets- och försvarsbehov är nu en del av EU:s ambitioner i rymden, främst fastställt i den europeiska rymdpolicyn – European Space Policy (ESP). I samband med detta skifte har Sverige dock endast i begränsad omfattning bedrivit sin rymdpolitik med säkerhets- och försvarsaspekter i åtanke. En analys av och implementering av ESP är därför något Sverige behöver reflektera över ytterligare. Det nyligen utarbetade förslaget till en svensk rymdstrategi är ett första steg till att hantera säkerhetsrelaterade rymdfrågor, men strategin är inte heltäckande inom detta område.

Med tanke på den förändrade utvecklingen inom rymdområdet bör Sverige formulera en vidgad vision i sin nationella rymdpolitik. Vi ser tre alternativ som kan eftersträvas.

Ett alternativ skulle vara att Sverige formulerar en rymdpolitik som bygger på den traditionella utrikespolitiken, fri från försvarsallianser. Även om politiken på detta område har modifierats i och med Sveriges inträde i EU och närmare internationellt samarbete med likasinnade länder, skulle denna linje innebära att verka för mänsklighetens gemensamma bästa i enlighet med FN:s riktlinjer. Även då svensk rymdpolitik därmed inte helt och hållet skulle kunna ansluta till dessa riktlinjer skulle en svensk rymd- och säkerhetspolitik åtminstone kunna formuleras kring denna princip.

Ett annat alternativ skulle vara en tydligt definierad rymdpolitik med betoning på att endast skydda svenska nationella och kommersiella intressen. En sådan strategi skulle i huvudsak bara ta hänsyn till svenska prioriteringar vilka kanske inte alltid skulle överensstämma med vad som anses vara bäst för den globala allmännyttan, det vill säga största möjliga nyttan för jorden och mänskligheten.

En medelväg skulle vara att formulera en svensk rymdpolitik som kombinerar Sveriges traditioner inom utrikes- och säkerhetspolitik med behoven hos försvar, civil användning av rymd och kommersiella

motiv - allt i ett större sammanhang för den globala allmännyttan. Ett sådant alternativ skulle kunna skydda svenska intressen, och samtidigt sträva efter att bygga en rymdarkitektur som verkade för säkerhetspolitisk avspänning och ett nyttjande av rymden för den globala allmännyttan.

För att illustrera varför det finns ett behov av en rymdpolitik som är starkare kopplad till säkerhetsfrågor kan utvecklingen inom satellitbilsområdet tas som ett exempel.

SATELLITBILDERS PÅVERKAN PÅ VÅR SÄKERHET

Den snabba utvecklingen inom jordobservation och satellitbilder berör många av de frågor som förbinder rymdpolitik med säkerhetspolitik och är ett bra exempel där nya säkerhetsprinciper skulle kunna testas och implementeras framgångsrikt. Satellitbilsdata utgör idag ett nyckelområde där rymdens nya arkitektur på ett radikalt sätt förändrar den globala säkerhetsdynamiken. Centralt för denna utveckling är den breda allmänhetens tillgång till aktuella och uppdaterade bilder med global täckning från kommersiella operatörer, den tekniska utvecklingen, samt ett ökande antal aktörer inom området. Det är ett faktum att kvaliteten och tillgången till bilder med hög upplösning har förbättrats enormt under de senaste åren. De nya statliga och kommersiella satellitoperatörerna har för första gången gett mindre aktörer, enskilda forskare, icke-statliga organisationer och allmänheten möjlighet att förbättra sin övervakningsförmåga och underrättelseanalys på en global nivå. En oroväckande negativ bieffekt är att denna förmåga även blivit tillgänglig för mindre demokratiskt sinnade stater. Sådana aktörer kan vända fördelarna med global transparens via satellitbilder till en risk för de egna säkerhetsintressena.

Både den civila och den militära sektorn kommer att bli allt mer beroende av satellitbilder för att analysera komplexa säkerhetsfrågor. Detta medför nya säkerhetsutmaningar för den svenska säkerhetspolitiken. Bilder som tillhandahålls av kommersiella satellitoperatörer inkräktar mer och mer på stater, samhällen och privat verksamhet. Konsekvenserna för säkerheten är stora, inte minst för dem som försöker upprätthålla sekretess i militära angelägenheter eller i kommersiella sammanhang. En självklar fråga som svensk rymdpolitik måste kunna svara på är: hur öppen och transparent bör denna övervakning vara? I vilken utsträckning vill vi skydda privat integritet och vår nationella säkerhet, samtidigt som vi vill få tillgång till en större öppenhet i slutna samhällen?

Medan den aktuella utvecklingen i rymden bidrar till ökad osäkerhet och mellanstatlig rivalitet, skulle en tydligare definierad

svensk rymdpolitik som bygger på en bredare och integrerad syn på försvar, civil och kommersiell säkerhet, kunna vända den nuvarande teknikutvecklingen till att gynna mer konstruktiva syften. Jordobservation som vetenskapsgren är tvärvetenskaplig och därmed idealisk som ett instrument för att hantera den nationella säkerheten i vid bemärkelse. Inte minst då den samtidigt kan bidra till en framväxande rymdarkitektur för öppenhet och transparens som kan tjäna den globala allmännyttan.

Satellitbilder används för att ta itu med säkerhetsutmaningar inom två huvudområden, såväl omedelbara som mer långsiktiga säkerhetshot av bred natur. Omedelbara hot inkluderar att sprida global information och bilddata om alla aspekter av pågående väpnade konflikter, stora migrationsströmmar, terroristattacker, bränder, jordbävningar, vulkanutbrott eller sabotage av infrastruktur. Långsiktiga säkerhetshot inkluderar att sprida globala bilddata om säkerhetshot som normalt är svåra att upptäcka under en begränsad tidsrymd. Exempel är gradvisa förändringar i ekologiska system, regional torka och andra vattendragsförändringar, stora förändringar i jordbruk såsom jorderosion, och övergripande klimatförändringar med dess inverkan på olika stater, samhällen och naturliga system.

Medvetenhet och förmåga på bred departements- och myndighetsnivå för att bättre nyttja dessa säkerhetstillämpningar baserade på satellitdata skulle kunna vara ett sätt att ge Sverige en ökad internationell påverkan i rymden liksom på marken.

BEHOVET AV EN SVENSK RYMDPOLITIK MED EN TYDLIG SÄKERHETSIDENTITET

Det finns många nya angelägenheter att ta hänsyn till vid framtagandet av en svensk nationell rymdpolitik, inte minst att integrera svenska traditionella värderingar och normer in till ett högteknologiskt område under snabb utveckling. En viktig del är att förmedla det enkla faktum att all rymdverksamhet måste hanteras med en medvetenhet om att rymden är nära sammankopplad med säkerhetsfrågor. Rymdrelaterade aktiviteter bör därför genomföras på ett så transparent och demokratiskt sätt som möjligt för att tjäna både nationella intressen och den globala allmännyttan.

Följande målsättningar skulle kunna fungera som en grund för ytterligare nationella reflektioner och analyser. I huvudsak bör Sverige:

- Verka för en ansvarsfull försvars- och säkerhetspolitik i rymden som syftar till att förutse, förebygga och lösa rivalitet och konflikter.
- På nationell nivå liksom i olika internationella forum,

uppmuntra en generell öppenhet och transparens i all rymdverksamhet.

- Främja att öppet dela med sig av information om rymdaktiviteter och satellitdata på en global nivå, endast begränsad av nationell säkerhet.
- Öka sin kapacitet att övervaka rymden och kontinuerligt följa upp nationella intressen inom alla sektorer för att maximera nyttan av rymden.
- Se till att en nationell kapacitet är på plats för att möta och nyttja ny teknik och data från rymden till gagn för både nationella intressen och den globala allmännyttan.
- Börja använda den senast utvecklade rymdtekniken för ökad försvarsförmåga och förbättrad krishantering.

Sverige behöver agera snabbt för att formulera en övergripande säkerhetspolitik för rymden som tar hänsyn till både nationella intressen och den globala allmännyttan. En sådan politik skulle innehålla initiativ som syftar till att undvika missbruk av rymdteknologi och i stället fokusera på att driva en ansvarsfull kommersiell verksamhet, integrera civila och militära intressen för att kunna ta itu med svenska samhällsutmaningar, samt verka för avspänning och minskad rivalitet i rymden. Med en sådan politik kan Sverige bidra till att förhindra ytterligare konflikter i rymden och bidra till en framtida hållbar rymdmiljö.

11. Svensk försvarsteknologi och innovation– Utmaningar för nationell riskhantering

Philippa Boman, Kaan Korkmaz, Anders Lennartsson och Martin Lundmark

Den svenska försvarsteknologisektorn riskerar att förlora sin konkurrenskraft som ett resultat av förändrade förutsättningar för industrin och en snabbt skiftande världsordning. Det kan bli nödvändigt att omvärdera organisatoriska ansvarsområden och utvärdera nuvarande strukturer som ska skydda svensk spetsteknologi för att motverka oönskad spridning av känslig svensk försvarsteknologi och kunskap.

En följd av neddragningarna inom Försvarsmakten sedan 1990 är att Sveriges högteknologiska försvarsindustri exponerats allt mer för internationell konkurrens. Under perioden har också högteknologisk industri generellt sett genomgått snabba förändringar. När Sverige idag avser att återskapa en del av sin militära förmåga, behöver kopplingen mellan stat och industri åter ses över. Det finns ett dilemma mellan målsättningen att stödja internationellt samarbete och handel inom sofistikerad teknologi och kunnande, och målsättningen att stödja svensk konkurrenskraft inom högteknologiska sektorer. Svenska staten har ett intresse av att stödja svensk försvarsexport, vilket är kopplat till behovet av att bibehålla den militära förmågan och de fördelar exporten kan generera avseende utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Exporten kan även ge konkurrensfördelar till den högteknologiska sektorn, vilket i sin tur ger arbetstillfällen, vinster och möjligen även *spin-off*-effekter i form av nyetablering av företag.

I ett längre perspektiv kan dock export av och forskningssamarbeten inom försvarsteknologi, med tillhörande teknologispredning, underminera svensk konkurrenskraft såväl som Sveriges försvarsintressen och säkerhetspolitiska mål. De förändrade förutsättningarna inom försvarsindustrin samt nya krav på svenska försvarsupphandlingar, kombinerat med en brist på tydlighet avseende riskutvärdering relaterat till gränsöverskridande försvarsforskning och export, kräver en ny bedömning av statens ansvar och organisatoriska förmåga för att hantera risk och möjlighet på ett mer sammanhängande sätt.

EN FÖRÄNDRAD FÖRSVARSEKTOR

Sveriges ekonomi och svensk industripolitik fortsätter att vara beroende av att vara mycket konkurrenskraftig i högteknologiska nischområden. Konkurrenskraft inom sektorer som försvar utmanas idag av förändringar till följd av alltmer globaliserade ekonomier och produktionssystem. Under två årtionden har det skett en dramatisk förändring i förutsättningarna för svenska försvarsföretag. Statligt ägande upphörde 1999, och företag som Hägglunds och Bofors har blivit utlandsägda. Andelen försvarsexport av total försvarsindustriell produktion har ökat markant under de senaste 20 åren, från 30 till 70 procent.

Förändringar har också skett inom svensk Forskning och Utveckling (FoU) inom det militärtekniska området. För några decennier sedan både utvecklade och upphandlade Försvarets materielverk (FMV) försvarsmateriel. Med stöd av andra försvarsmyndigheter såsom FOI, innehade FMV sofistikerad designkompetens och ansvar för design av många försvarssystem som ytfartyg, ubåtar och robotar. Detta genomfördes i nära samarbete med industrin, bland annat genom att överföra teknologi och delsystem till industrin för slutlig produktion.

Idag är statlig teknologiutveckling och designkompetens medvetet i det närmaste bortplockad ur FMV:s kompetensportfölj, vilket har medfört en minskning av statliga anslag för försvarsforskning, teknologi och utveckling inom försvarsområdet. Försvarsmaktens finansiering av forskning och teknologiutveckling har exempelvis minskat med 60 procent sedan 2006. FMV har därmed blivit omstöpt till att framför allt vara en upphandlingsorganisation. I och med det pågående genomförandet av försvarslogistikreformen i Sverige skall FMV "agera på en högre systemnivå". Detta förutsätter en förmåga till systemintegration. Men att realisera den förmågan skulle kräva – givet den nuvarande inköpsorienterade organisationen och Saabs mycket dominerande position på den inhemska försvarsmarknaden – en betydande rekonstruktion av FMV:s kompetens, samt en omstöpfung av dess roll gentemot industrin. Som en konsekvens av svenska upphandlings- och FoU-reformer inom försvarsområdet så har industrin idag fått ett större åtagande. Större interna investeringar av företagen i försvars-FoU kompletteras av ökat deltagande i internationella partnerskap för delad materielutveckling, med förhoppningen att med minskade kostnader erhålla en bättre design.

Statens vilja att i framtiden investera i ny teknologi och forskning är beroende av statens försvarspolitiska mål och militära förmågebehov. På senare år har det i propositioner och

Försvarsmaktens dokument tydligt understrukits att all statligt finansierad försvarsforskning och allt försvarsexportstöd primärt skall stödja utvecklingen av Försvarsmaktens militära förmågor. Staten har också deklarerat att två teknologiområden är 'strategiska säkerhetsintressen': förmåga inom stridsflyg (2013) och undervattensområdet (2014). I samklang med den förvärrade säkerhetspolitiska situationen i Östersjön och Rysslands aggressioner i Ukraina, måste svenska myndigheter öka sitt fokus på att skydda försvarsteknologi.

En balans behövs mellan statens vilja att äga och kontrollera forskningsresultat, och företagens behov av att använda samma resultat för att utveckla globalt konkurrenskraftiga produkter. När denna balans utmanas kan det få staten att använda oortodoxa metoder, som blev fallet med FMV:s kraftfulla insats den 8 april 2014 riktad mot ThyssenKrupp Marine Systems (Kockums) för att försäkra kontroll över statsägda forskningsresultat och immaterialrätter.

På ett övergripande plan innebär dock förändringarna i försvarsföretagens förutsättningar och FMV:s roll att staten numera har minskad kontroll över den inhemska försvarsteknologiutvecklingen. För nuvarande aktörer – såväl privata som statliga – kan detta medföra både nya risker och nya möjligheter. Med ett ökande fokus på modernisering av det svenska försvaret, har staten tillräckliga förmågor och strukturer för att säkerställa sina egna intressen i ljuset av de möjligheter, utmaningar och risker som medförs av en försvarssektor i förändring?

RISKER OCH UTMANINGAR I FÖRSVARSEKTOREN

Att hantera risker relaterade till spridning av känslig kunskap och teknologi kräver nära samordning mellan olika statliga och icke-statliga aktörer med intresse av att skydda och stödja Sveriges försvarsteknologiutveckling. Försvarssektorn är ett område där nationella säkerhetsintressen och ekonomiska överväganden är särskilt tydliga, men också där medvetenheten om riskerna är hög. Med intensifierat globalt samarbete och konkurrens skulle en ökad uppmärksamhet avseende riskbedömning ytterligare gynna svenska intressen och tillse att industri och staten gynnas än mer av sina investeringar i forskning och produkter baserade på avancerad teknik.

Statliga eller industridrivna försvars-FoU-program riskerar att oavsiktligt medföra teknologiöverföring till konkurrenter. Om så sker kommer programmen misslyckas med att stödja det centrala svenska intresset att förbli globalt konkurrenskraftig

i teknologiska nischområden. Att bedöma riskerna med att främja export av svensk försvarsteknologi och tillhörande *know-how* – riskerna varierar från sektor till sektor – är något som behöver ökad uppmärksamhet från såväl stat som industri, FoU-institut och akademi. Statligt finansierad FoU för utveckling av ny militär materiel är fortfarande viktigt, eftersom försvarsindustrin i allt högre grad är beroende av icke-militär innovation och utveckling.

Multilateralt samarbete förutsätter att nationer delar teknologier och skapar gemensamma framsteg i teknologianvändning. För detta ändamål måste de acceptera en viss grad av öppenhet baserat på tillit, delade mål och samberoende. Statliga och industriella partners kommer till viss del ha gemensamma mål. Samtidigt finns alltid en risk att en partner kan vara otillräckligt försiktig, eller rentav bedräglig och i hemlighet agera med mål som påverkar partnerskapet negativt. Det måste finnas en avvägd balans mellan företagsintresset att vara lönsam genom sin försäljning av försvarsteknologi och vapen å ena sidan, och å andra sidan drivkraften att begränsa oönskad spridning av teknologi till stater, icke-statliga antagonister eller industriella konkurrenter.

Ett närliggande område där risker hanteras väl är exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden – utrustning, material och tillhörande kunskap som kan användas både för civila och militära ändamål, bland annat för massförstörelsevapen och deras bärare. Export av sådana produkter eller kunskap kan medföra konsekvenser vad gäller trygghet och säkerhet. Det kan till exempel finnas säkerhetspolitiska överväganden om länder får militär teknik genom spridning, och regionala balanser kan då som följd ändras snabbt. Det finns åtminstone delvis oro för säkerheten om icke-statliga aktörer kommer i besittning av militär teknik eller utrustning med tanke på att dessa aktörer kan hota civila för att nå sina mål. Därför har de flesta länder lagar för att kontrollera exporten av både vapen och teknik med dubbla användningsområden, samt kunskap om sådana produkter. Dessa lagar är baserade på nationella intressen och prioriteringar eller internationella avtal, eftersom spridning ofta orsakar problem och säkerhetsrisker som sträcker sig utanför ett exportland och dess närmaste grannar. Sverige har en lag för export av krigsmateriel och det finns också en EU-förordning om licensiering och export av varor med dubbla användningsområden. Sammantaget finns det strukturerade och i stort sett väl fungerande mekanismer för att hantera de risker som är förknippade med export av vapen och produkter med dubbla användningsområden. Mekanismerna inom detta

område kan ge nyttiga lärdomar vid överväganden om hur övriga risker som diskuteras i detta kapitel ska hanteras.

Företag kan uppnå strategiska fördelar genom sammanslagning med eller förvärv av andra företag. Många nationer har lagar och regler för att förhindra fientligt övertagande av ett inhemskt försvarsföretag som äger försvarsteknik av strategiskt värde för nationen. Sverige är den mest liberala nationen när det gäller utländskt ägande i försvarsindustrin, jämfört med andra länder med en sofistikerad försvarssektor. Huruvida Sverige behöver strängare regler som skyddar försvarsteknologi och *know-how*, samtidigt som man respekterar försvarsföretags nuvarande affärsförhållanden är en relevant fråga. Med tanke på det sammanflätade beroendet mellan militär och civil teknikutveckling, kan denna fråga i framtiden också vara av intresse för vissa civila industrier.

HANTERING AV UTMANINGAR OCH RISKER – SVERIGE VID ETT STRATEGISKT VÄGSKÄL

De utmaningar som den svenska staten och försvarsindustrin möter när det gäller att skydda inhemskt utvecklad försvarsteknik är uppenbara. Sverige har ofta varit framgångsrikt med att hitta och genomföra effektiva politiska lösningar som har stärkt den inhemska industrin och konkurrenskraften. För att övervinna de utmaningar som är inneboende i det nuvarande systemet, men samtidigt skydda svensk avancerad försvarsteknologi, kommer svenska staten att behöva ta strategiska beslut som medför egna, vidare konsekvenser. I det långa loppet är det tydligt att möjligheten att upprätthålla Sveriges nuvarande strategi för försvarsindustrin åtminstone delvis är ohållbar om staten vill a) förhindra att nyckelteknologier sprids, b) stödja försvarsindustrins konkurrenskraft, och c) skydda svensk nationell säkerhet.

I september 2015 meddelade regeringen att Sverige skulle inleda en exportoffensiv och inrätta en central avdelning för exportstöd inom Regeringskansliet. Huruvida det exportstödet omfattar försvarsindustriella produkter och teknik är fortfarande oklart. Detta understryker dock behovet av att samtidigt genomlysas hur regeringen och industrin hanterar riskerna i samband med export, och i synnerhet då det involverar avancerad teknik – inklusive försvarsområdet. Inom försvarsområdet äger det stor betydelse, eftersom statens kontroll över och makt att styra försvarsteknologiutveckling har försvagats över tiden. Samtidigt har Sverige ändrat sin försvarspolitik till att fokusera på det nationella försvaret i stället för den tidigare prioriteringen av internationella insatser, och har aviserat en successiv ökning

av försvarsbudgeten för att stödja Försvarsmaktens förnyade fokus på territoriellt försvar. Budgeten för materielanskaffning kommer dock endast att öka marginellt den närmaste planeringsperioden (2016-2020).

Det finns flera strategiska överväganden och frågor att ta hänsyn till i ljuset av denna utveckling. För det första, behövs en omvärdering av de sätt som svenska staten och försvarsindustrin har för att organisera och optimera försvarsrelaterad FoU, så att den konsekvent och långsiktigt stöder vad Försvarsmakten behöver? För det andra, bör Sverige lägga större vikt vid att finansiera inhemsk försvarsrelaterad FoU, eller att fortsätta att prioritera en multilateral teknikutveckling med likasinnade nationer med jämförbara tekniska nivåer? Normer, regler och riktlinjer för hur detta sköts av staten existerar, men är de effektiva i den nya miljö Sverige står inför? Hur bör sådana regler anpassas för att bidra till framtida försvarsbehov, minska spridningsriskerna, och samtidigt skydda bredare, svenska utrikespolitiska mål, såsom att främja global nedrustning?

Som dessa frågor visar, står Sverige vid ett strategiskt vägskäl när det gäller hur staten hanterar den inhemska försvarsindustrin och försvarsrelaterad FoU. Svaren på sådana frågor – och i förlängningen, vilken riktning Sverige väljer i sin relation till försvarsindustrin – kräver en analys av de aktiviteter och processer som definierar varje fråga, Sveriges militära och säkerhetspolitiska behov, och politiska prioriteringar och sakförhållanden. Att besvara dessa strategiska frågor blir allt viktigare för att Sverige ska kunna anpassa sig till nuvarande trender av förändring i landets försvarsindustri, och framgångsrikt minska riskerna som uppkommer genom dessa förändringar.

SLUTSATSER

För att underhålla Sveriges försvarsindustris långsiktiga konkurrenskraft krävs att staten och näringslivet både fortlöpande bedömer riskerna och anpassar sin praxis för att hantera dessa risker. Export av och handel med avancerad försvarsteknologi medför alltid risker för oönskad eller oavsiktlig tekniköverföring. Detta är fallet oavsett om det rör sig om direkt försäljning av produkter och teknik, eller internationellt FoU-samarbete. I alla former av samarbete finns det avsiktlig och oavsiktlig överföring av både teknik och know-how, oavsett om parterna är regeringar eller företag. Till exempel kan en exporterad försvarsprodukt medföra '*reverse engineering*' hos mottagaren, det vill säga ta befintlig teknologi och dekonstruera för att kopiera.

Till följd av detta är det av vikt att lyfta fram de frågor som är fundamentala vad gäller statens roll och ansvar. Kan och bör staten göra mer för att hantera och motverka risker avseende spridning av avancerad teknologi och kunskap, och i så fall hur? Är de utmaningar som beskrivs i detta kapitel ett resultat av inneboende svagheter i det svenska systemet, varav vissa ligger bortom statens kontroll? Faller det primära ansvaret för att genomföra riskbedömningar avseende teknologispredning på staten eller näringslivet?

I en miljö med intensifierat globalt samarbete och konkurrens, och med tanke på att svenska staten idag är mindre engagerad i försvarsindustrins FoU-process, krävs ett uppdaterat förhållningssätt kring skydd av försvarsteknologi. Riskerna och osäkerhetsfaktorerna kräver genomgripande samordning mellan de statliga och branschrelaterade aktörer som har intresse av och ansvar för att skydda och stödja det svenska försvarets teknologiutveckling. Riskerna för teknologispredning via FoU-samarbeten kan delvis mildras genom ökad medvetenhet bland de statliga institutioner, företag, forskningsinstitut och den akademiska världen, som arbetar med känslig och avancerad teknik. Medan öppenhet måste bevaras och skyddas för att bevara ett öppet samhälle och underlätta generell utveckling av forskning, teknik och kunskap, kommer det alltid att behövas en tydlig balans mellan öppenhet i allmänhet och strikt skydd av känslig information.

En mer balanserad strategi för statliga aktörers riskhantering påverkas av den alltmer sammanflätade relationen mellan civil industri och försvarsindustri. I och med att försvarsteknologiutveckling blir alltmer beroende av civil teknologi och kunskap, så tillämpas teknologi som tidigare enbart har haft anknytning till försvarsindustrin nu också inom vissa civila sektorer. Denna aspekt komplicerar ytterligare riskhanteringen, eftersom det innebär att återskapande av större kontroll över försvarsindustrin som sådan endast skulle lösa en del av utmaningen med spridning av känslig teknik. Detta accentuerar frågan om sambandet mellan att ha en konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri i framtiden och en lika konkurrenskraftig civil högteknologisk industri.

12. Drönarna och balansen mellan social och militär kontroll

Simon Ahlberg och Karl-Göran Stenborg

Utvecklingen av obemannade system (Unmanned Aerial Systems, UAS), eller "drönare" – och därmed möjligheten att kontrollera denna utveckling – har flyttats från ett fåtal kostsamma och exklusiva nationella militära program till världsomspännande massproduktion, ofta i länder med låga material- och arbetskostnader. Från att ha varit förbehållna militära stormakter, både i produktion och användning, så är drönarna nu brett tillgängliga på den öppna marknaden: vem som helst kan köpa en drönare. Detta får dock följder för både civil säkerhet och personlig integritet.

För närvarande är spaning och bildupptagning de vanligaste användningsområdena för militära drönare, men det är även möjligt att använda dem som vapenplattformar. Är då detta en tillräcklig anledning för att rättfärdiga ett förbud för både privat och kommersiell användning? Den snabba teknikutvecklingen tillgängliggör automatiserad och autonom förmåga till fler aktörer och förväntas förändra slagfältet, eftersom det är svårt och dyrt att försvara sig mot dessa system. Nya och alternativa försvarssystem är under utveckling, såsom elektromagnetiska vapen som minimerar skada på tredje part. Sverige måste nu förhålla sig till ytterligare en ny teknologinivå där drönare och andra autonoma plattformar är en realitet. Att ligga i framkant genom att förlita sig enbart på traditionell kompetens kan bli kostsamt i längden, samtidigt som ett förbud mot användning av avancerad teknologi också innebär att många nya affärsmöjligheter slås undan. Det är en svår ekvation som kräver nya tankesätt.

GRUNDFÖRUTSÄTTNINGAR OCH AFFÄRSMÖJLIGHETER

UAS har redan blivit kommersiellt tillgängliga i många storlekar och för olika syften, både för privat och professionell användning. Drönare på konsumentnivå har sjunkit i pris och med utvecklingen inom miniatyrisering kommer de att bli både billigare och mer avancerade, vilket ytterligare leder till en massmarknad. Drönare för professionellt bruk blir mer kapabla, med förmågan att bära mer last eller med förmåga till längre uthållighet i luften. Detta leder i sin tur till helt nya affärsmöjligheter.

Användningsområdena är till synes endast begränsade till kreativiteten hos användarna, med nya tillämpningar som ständigt dyker upp. Budfirmor expanderar tjänsteutbudet genom att låta drönare leverera paket, räddningstjänster söker tillstånd för att med användning av UAS snabbt kunna flyga ut defibrillatorer till hjärtpatienter. Nyhetsbyråer använder drönare för att bevaka viktiga nyhetshändelser. Kraftbolag använder drönare till hjälp vid inspektion av kraftledningsgator och skogsbolag använder sig av UAS för datainsamling vid inventering av skog. Polis och räddningstjänster testar användning av UAS för att upptäcka och övervaka krisområden. Detta är dock bara början.

HOT MOT PERSON OCH SAMHÄLLE

Oreglerad och ohämmad användning av UAS medför icke förutsedda konsekvenser för såväl civilsamhället som för militären. Under senare år har det rapporterats om ett antal incidenter där otillåten flygning av små multirotorfarkoster har tvingat flygplatser att tillfälligt stoppa verksamheten, hindrat ambulanshelikoptrar från att lyfta och förhindrat räddningstjänst från att kunna vattenbomba skogsbränder. Kärnkraftsanläggningar, filminspelningar, turistattraktioner och stora evenemang har fått besök av UAS, sannolikt mest i syfte att fotografera. Dessa incidenter var troligen inte fientliga, men skapade oro och visade hur sårbart samhället är för hot från luften.

Andra incidenter har visat sig ha mer olycksbådande föresatser. I Sverige har militära anläggningar och känslig infrastruktur plötsligt blivit betydligt svårare att skydda från insyn. Utländska medborgare har ertappats då de har flugit små UAS i närheten av skyddsobjekt och känsliga installationer. Inte bara militära installationer eller infrastruktur hotas av den inbyggda möjligheten att ta bilder eller strömma video med hög upplösning, även den personliga integriteten utmanas. Det är nu mycket enkelt att smygtitta in i inhägnade trädgårdar, fotografera genom fönster i höga byggnader och följa personer eller fordon ur ett fågelperspektiv, utan att upptäckas. Eftersom drönarna inte nödvändigtvis behöver befinna sig rakt ovanför det avsedda målet för att fotografera eller filma så gör sig inte operatören skyldig till intrång på annans mark. I dessa fall handlar det således om själva agerandet var ett misstag eller om det var avsiktligt.

En ytterligare komplicerande faktor är att drönarna kan opereras från ett stort avstånd genom att operatören navigerar med hjälp av fjärrstyrning via radio eller via den kamera

som ofta finns ombord. Många drönare kan även navigera autonomt med användning av en kombination av GNSS (*Global Navigation Satellite Systems* såsom GPS eller GLONASS), tröghetsnavigeringssystem, eller både och. Kombinerat med möjligheten att bära allt större last ger detta möjligheten för terrorister att verka från ett stort avstånd. Farlig last kan nu transporteras till medhjälpare över skyddsbarriärer eller levereras direkt mot ett mål. Även små explosiva laddningar som bärs av UAS kan orsaka stor skada om de detoneras nära det avsedda målet. Farliga ämnen väger lätt men kan ändå utgöra allvarliga hot.

LAGSTIFTNING

Grundläggande lagstiftning för flygande farkoster finns. För varje farkost som anskaffas finns restriktioner för var och hur enheten får opereras. För kommersiellt och professionellt bruk är regelverket hårdare. För närvarande måste en användare ansöka om tillstånd hos Transportstyrelsen för att få möjlighet att operera en drönare kommersiellt och för att i egenskap av detta även kunna flyga utom synhåll samt för test och utveckling. Även med detta tillstånd finns restriktioner. För att flyga inom kontrollerat och reglerat luftrum krävs tillstånd från lokala flygledningscentraler. Således, lagstiftning existerar och genomgår för närvarande en EU-harmonisering för att bestämma ett gemensamt klassificeringssystem för UAS och för att fastställa på vilken myndighetsnivå (lokal, nationellt eller EU) som de olika UAS-klasserna ska hanteras. Om lagstiftningen skrivs tillräckligt generellt bör den inte behöva revideras efter varje teknikutvecklingssteg.

Ett problem är dock att lagstiftningen för närvarande är svagt upprätthållen och drönarkonsumenter sällan informeras i tillräcklig grad om sina skyldigheter. De konsekvenser som användning av drönare kan medföra för integritet, säkerhet och samhällsskydd förbises eftersom enheterna ofta köps för nöjes skull. Påföljderna för att bryta mot lagstiftningen är extremt små jämfört med den potentiella skada eller effekt som kan ha orsakats. Att flyga en drönare i reglerat luftrum nära en flygplats ger en bötespåföljd på några tusen kronor och möjligen konfiskering av utrustningen. Detta är fullständigt oproportionerligt ställt mot kostnaden för att stänga ner flygtrafiken kring en flygplats i en timme. I Kalifornien skrivs nu nya lagar som förbjuder drönarflygning över skogsbränder och andra insatsområden, med avsevärt höjda böter och även fängelsestraff för hindrande av myndighetsutövning. Det finns även förslag på att tvinga alla drönaroperatörer att genomgå träning och ansöka om licens. Under en räddningsinsats kan

räddningstjänsten undgå påföljd om drönare skulle skadas under insatsen.

FÖRHINDRA OCH SKYDDA MOT UAS-HOT

Möjligheten att utrusta UAS med kameror och möjligheten att kontrollera dem på avstånd har lett till ökad medvetenhet och fientlighet mot drönare. Tekniska lösningar för att skydda sig innefattar lagar som tvingar drönare att utrustas med transpondrar så att de enkelt kan detekteras och deras operatörer kan identifieras. För att förhindra att drönare flygs inom eller in i reglerat eller kontrollerat luftrum kan så kallad *Geofencing* byggas in i systemen. Ett *Geofencing*-system förhindrar att drönare befinner sig i eller flyger in i reglerade områden. Skulle den göra det så stannar eller landar den. Sådana inbyggda säkerhetslösningar kommer alltid att vara möjliga att forcera för en begåvad användare med onda avsikter, men de skulle kunna mildra effekterna och skadorna som orsakas av oförstånd eller ovarsamhet hos en operatör. Sådana förebyggande åtgärder har dock begränsningar: vid en snabbt uppkommen krissituation skapas temporära restriktionsområden vars gränser måste förmedlas till alla drönare i området. Enheten måste också ha möjlighet att registrera och kommunicera sin position för att kunna ställa positionen relativt restriktionsområdet. Om drönaren är radiostyrd (inte autonom) är det sällan fallet.

I moderna konflikter har trupperna med sig hagelgevär för att kunna skjuta ner fientliga drönare. Sådant vapen användning är dock strikt reglerad i civila områden i fredstid. Detta har lett till ett behov av andra sätt att värja sig mot fientliga UAS, till exempel genom att använda mikrovågssändare med hög effekt (*HPM, High Power Microwave*), som slår ut elektroniken i drönaren och får den att störta. Skadorna på utomstående personal och materiel blir då små jämfört med användning av konventionella vapen. I framtiden kommer både fasta och mobila system krävas för att upprätthålla perimeterskydd kring känslig infrastruktur och publika evenemang.

Om vi i nuläget ser enskilda UAS som ett hot och har svårt att värja oss mot dem så är ett framtida scenario svärmar av drönare. Detta kommer ytterligare öka svårigheten med att neutralisera ett UAS-hot. Genom att använda svärmar av drönare kan en operatör bära en totalt sett större last än en enskild drönare, samtidigt som de riskerar att mätta tänkbara motmedel som används i syfte att bevakas och skyddas ett luftrum.

HUR FLYGER VI HÄRIFRÅN?

Drönarteknologi för massmarknaden är fortfarande i sitt

initiala skede. Med större tillgänglighet följer större kreativitet som kommer att ligga till grund för innovativa kommersiella och privata tillämpningar. Lagstiftningen bör uppdateras så att den är tillräckligt generell för att kunna hantera utvecklingen inom en överskådlig framtid inom områden som autonomi, uthållighet, samverkande system och lastförmåga och deras påverkan på integritet, säkerhet och samhällsskydd. *Geofencing*- och transponderlösningar bör undersökas. Lagstiftningen borde utökas för att kunna tillåta nödvärnseliminering av UAS om de hindrar eller stör räddningsinsatser. På motmedelssidan bör insatser stärkas på områden som tidig detektion, säker neutralisering, störning och förstöring med låg inverkan på utomstående personal och materiel.

Sverige identifierar sig som ett progressivt land och har alltid varit snabbt att använda och ta till sig ny teknologi och nya idéer. Det är ett högt utvecklat samhälle och såväl medborgare, som näringsliv och akademiska institutioner finner ständigt nya sätt att använda ny teknologi. Sverige har också varit en föregångare vad gäller att ta fram föreskrifter så att de egna medborgarna skyddas mot ovarsam teknikanvändning. Svenska medborgare har traditionellt haft en stark tillit till att lagstiftarna fattar kloka beslut. Samtidigt har lagstiftningen i Sverige kring nya teknologier varit tillåtande, med få förbud, och eventuella påföljder har varit påtagligt milda.

Detta skyddade sätt att snabbt ta till sig av teknisk utveckling kan även medföra att medvetenheten kring risker är låg. Ny teknik och nya idéer anammas utan att det görs en analys av hur dessa kan användas *mot* oss. Säkerhetsrisker utvärderas inte alls i samma takt och på samma sätt som skyddsföreskrifter tas fram. Detta leder i många fall till utveckling utan eftertanke med följden att *quick fix*-lösningar senare behövs, som kan bli mycket dyra. I en mer ideal situation hade varje ny teknologi kunnat utvärderas på ett mer strategiskt plan, dess effekt på samhället skulle därmed lättare kunna förutsägas och hanteras. I fallet UAS uttrycks oro från många myndigheter såsom polisen, Forsvarsmakten och myndigheter ansvariga för kritisk infrastruktur, inte så mycket för oförsiktig användning av drönare men desto mer för användning av drönare i fientligt syfte mot kritiska samhällsfunktioner. Detta har hittills förbisetts i den allmänna debatten och föreskriftsutvecklingen. De flesta metoder för skydd mot UAS utvecklas i försvarssektorn, på FOI, vid polisen, säkerhetstjänst och viss försvarsindustri. I fallet UAS måste medvetenheten om fientlig användning hålla jämna steg med teknologi- och affärsutvecklingen.

SAMMANFATTNINGSVIS

Med förskjutningen från UAS som en dyr försvarsteknologi reserverad för militära organisationer till privat och kommersiell användning har många nya marknader öppnats upp. Med de nya fördelarna har även den snabba utvecklingen lett till oförutsedda konsekvenser vad gäller integritet, privatliv och säkerhet. De flesta nationer reagerar långsamt på ny teknologi när det gäller att anpassa lagstiftningen, och drönare är inget undantag. En instinktiv lösning är att helt förbjuda användningen av drönare, men det skulle omintetgöra nya affärsmöjligheter som skulle kunna skapa arbeten och nya tjänster. En mer framgångsrik väg vore att skapa en lagstiftning som är tillräckligt generell för att kunna hantera förutsägbar teknikutveckling – vilket betyder att experter inom relevanta teknikområden i högre utsträckning borde delta i utformningen av lagstiftningen. Forskning och utveckling borde bedrivas kring problemet med UAS som flyger inom eller in i reglerat luftrum. Slutligen behövs även mer forskning och utveckling kring teknologier för eliminering eller förstörelse av små flygande objekt, naturligtvis inom ramarna för en uppdaterad lagstiftning.

Eftersom Sverige är ett föregångsland när det gäller att tillgodogöra och anpassa sig till ny teknologi borde Sverige satsa mer på strategisk forskning som skulle bevaka ny teknologi och trender ur ett samhällsriskperspektiv, samt utöka kontakten mellan forskare och beslutsfattare. Risker, överväganden och behov av regleringar skulle på så vis kunna kommuniceras på ett effektivare sätt till relevanta beslutsfattare.

Praeparatus supervivet – den förberedde överlever.

13. Undervattensteknologi – dagslända eller seriös satsning?

Mats Nordin

Den främmande undervattensverksamheten på svenskt territorialvatten hösten 2014 vittnade om den svenska marinens förmåga och speciellt bristerna i den. Den visade på den historiska betydelsen av undervattensdomänen som ett väsentligt nationellt säkerhetsfokus, men även på ett område som genomgått betydande neddragningar sedan 1990. Med investeringar i en ny typ av ubåtar signalerar Sverige sina ambitioner att vidmakthålla sin försvars- och underrättelseinhämtningsförmåga under vattnet. Men frågan är om en modernisering av endast ubåtssystemet kommer att leda till en tillräcklig ökning av undervattensförmågan om inte också bristerna i de övriga svenska undervattensförsvarssystemen hanteras.

Framgång eller misslyckande i att försvara Sveriges territoriella integritet i undervattensdomänen har en avgörande betydelse för Försvarsmaktens legitimitet och trovärdighet i allmänhet och dess marin i synnerhet. Betydelsen av undervattensarenan har uppmärksamats av Försvarsberedningen och uttryckts i dess betänkande 2014, *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker framtid*, som publicerades i maj 2014⁷, där ubåtssystemet framhölls som en unik försvarstillgång och ett viktigt område för modernisering och utveckling. Ubåtssystemet är i drift dygnet runt i fred såväl som i kris och krig genom sin karaktäristiska förmåga till dolt uppträdande, det vill säga för spaning och underrättelseinhämtning samt specialoperationer. Karaktäristiskt är även förmågan att bestrida en motståndares tillgång till sjöterritoriet och ultimativt sänkningen av en motståndares fartyg och ubåtar samt förstörandet av utpekade markmål.

Dilemmat med det nuvarande förhållningssättet är att en framgångsrik undervattensförmåga beror av mer än bara ubåtar och förbättrade ubåtsjaktssystem. Sådana ubåtsjaktssystem består utöver ubåtsjaktenheter även av system för minkrigföring, inkluderande undervattensvapen, sensorsystem, kommunikationssystem och obemannade undervattensfarkoster (UUV). Dessa är väsentliga delar av ett sammansatt komplext system av system. En framgångsrik

7 URL: http://data.riksdagen.se/fil/Ds_2014:20/68D345A0-C508-4B78-995B-3A2B97C228AE

modernisering av den nationella undervattensförmågan måste därför ha ett övergripande och systematiskt förhållningssätt till samtliga undervattensfunktioner, inkluderande hela processen från forskning och utveckling till kravställande och anskaffning. Parallellt med sådana investeringar behöver en ny generation officerare, ingenjörer och forskare för undervattensdomänen utbildas och tränas, för att realisera den potentiella förbättrade operativa förmågan som är möjlig inom undervattensområdet.

BAKGRUND – NEDDRAGNINGARNA AV UNDERVATTENSFÖRMÅGAN

Sveriges 2700 kilometer kustlinje har alltid gjort de marina komponenterna till den avgörande förmågefaktorn i Försvarmakten för att försvara landets säkerhet och territoriella integritet till sjöss. Marinen har också varit avgörande för att säkra trafiklederna till sjöss (Sea-lines of communications, SLOCs), som utöver handelsfartyg även inkluderar viktigare undervattenstillgångar såsom pipelines för olja och gas och kommunikationskablar. Ett avbrott i dessa SLOCs, exempelvis i kablarna där majoriteten av världens finansiella transaktioner passerar, skulle kunna resultera i en kollaps för affärstransaktioner och negativt påverka eller rent av slå ut de finansiella marknaderna.

Efter Sovjetunionens fall minskade intresset för den svenska Försvarmakten och därmed dess betydelse. Försvaret ändrade inriktning från nationellt försvar med hög tröskeleffekt till internationella operationer, bland annat som en följd av kriget på Balkan. Vid samma tid genomfördes en större rekonstruering av svensk försvarsindustri. Även försvarsrelaterad forskning och utveckling samt anskaffning reducerades. Ett resultat av denna förändring var utförsäljningen av företaget Kockums AB som 1999 såldes till sin huvudkonkurrent *Howaldtswerke Deutsche Werft* (HDW) efter att leveranserna av de tre beställda ubåtarna av A19S Gotlandklass levererats till den svenska flottan. Investeringar i undervattensinriktad forskning, teknologiförsörjning och utveckling (FoT&D) har halverats från 1995 till idag och minskningen är nästan 100 % för fartygs- och ubåtsrelaterad FoT&D efter 2005, det vill säga området är i princip borttaget. Den svenska marinens undervattensförmåga har därför också reducerats. Minjaktfartygen har reducerats från tio till sju och det finns i realiteten inga havsövervakningsflygplan eller operativa ubåtsjakthelikoptrar kvar. Även om Visbykorvetterna nu har tillförts marinen, så är de mer lämpade för ubåtsjakt utomskärs. Antalet kustkorvetter, som är lämpliga även för inomskärs ubåtsjakt har reducerats. Dessa neddragningar har lämnat Marinchefen med alltför få möjligheter att agera operativt och

ännu färre möjligheter att säkra SLOCs och försvaret av svenskt territorium under vattnet. Detta blev tydligt under oktober-november 2014 när främmande undervattensverksamhet på och under ytan upptäcktes i Stockholms skärgård.

Under dessa operationer visade öppna källor och rapporter på svårigheterna, om inte det rent omöjliga i, att upptäcka en inkräktare under vattnet i nära realtid. Av det som är känt så saknades en av de viktigaste komponenterna för upptäckt av undervattensverksamhet – ett permanent undervattensspaningssystem. Ett sådant system fanns på ett antal viktiga platser längs med den svenska kusten så sent som 1999, men monterades därefter ner. Denna brist gjorde det svårt att inrikta ytbaserade ubåtsjaktenheter (fartyg och helikoptrar) till den senast kända positionen för en möjlig inkräktare. Ett tredje dilemma var att relevanta vapensystem inte existerade i tillräckligt antal för att kunna tvinga upp en inkräktare till ytan. Slutligen, begränsningen i personal, både till antal men också avseende förmåga och kunskap, gjorde det omöjligt att genomföra utdragna företag och operationer. Hade operationen dragit ut i månader, skulle Sveriges resurser för ubåtsjakt tagit slut.

VID VÄGSKÄLET – EN DAGSLÄNDA ELLER EN SERIÖS SATSNING?

Det förmågegap som öppnade sig offentligt under den senare delen av 2014 års underrättelseoperation understryker betydelsen av bedömningarna som gjordes av Försvarsberedningen. I betänkandet dras slutsatsen att Sveriges ubåtsflotta behöver moderniseras. Det klargör också att ubåtar är ett viktigt nationellt säkerhetsintresse och rekommenderar en fortsatt utveckling av ubåtsjaktförmågan, samt pekar tydligt ut marinens behov av operativa ubåtsjakthelikoptrar. Betänkandet belyser även bristen på välutbildad personal. Utvecklingsbehoven synliggörs mot bakgrund av den ökade spänningen i Östersjöområdet och östra Europa, speciellt i Ukraina, som ett resultat av ett mer aggressivt beteende från Ryssland.

En viktig premis för beslutet att gå vidare med Nästa Generation Ubåt, NGU/A26 är den militära undervattensverksamhetens natur. För andra militära områden är förmågan till direkt våld en viktig del av en försvarsmakts övergripande avskräckning. Men den fundamentala principen för ubåtsoperationer är det dolda uppträdandet och sekretess tillsammans med en lång uthållighet. Detta genererar stora osäkerheter för en möjlig motståndare. Baserat på denna förmåga, i kombination med en ubåts långa räckvidd och med möjliga vapensystem med

över och bakom-horisontenförmåga, är ubåtar en primär tillgång för den nationella avskräckningen. Detta begränsar möjligheterna för samarbeten med andra länder avseende teknologier och materiel. I princip hindrar det även djupare operativa samarbeten med alla utom strategiska partners. Sverige måste därför, likt andra avancerade nationer med höga ambitioner för ett undervattensförsvar, själva utveckla det mesta av den känsliga hårdvaran inom landet. Speciellt gäller detta integration och systemdesign. Sverige kan inte luta sig mot partners eller allierade för att hjälpa till med att öka den operativa undervattensförmågan i sina egna vatten: detta måste lösas nationellt.

Före försvarsbeslutet 2014, hade steg redan tagits för att säkra Sveriges förmåga till att fortsätta utveckla ubåtar. Baserat på säkrandet av äganderätten till Svensk ubåtteknologi (Intellectual Property Rights, IPR) genom förhandlingar och avtal i februari 2010 genomförda av Försvarets Materielverk (FMV), var det möjligt att starta processen för en nationell marin konsolidering under 2011-14 vilken resulterade i återtagandet av Kockums AB 2014 som en nationell leverantör av ubåtar och örlogsfartyg under Saab AB:s ägande. Därefter följde en serie av kontrakt mellan FMV och Saab Kockums (SK) som till sist i juni 2015 täckte konstruktion och byggnation av två ubåtar typ A26 och halvtidsmodifiering av två ubåtar typ A19S Gotland, med en möjlighet att även hantera den tredje enheten. Detta är en god start och förhoppningsvis ett första steg på vägen mot ett bättre undervattensförsvar, även om ytterligare anskaffning av ubåtsplattformar i sig inte är tillräckligt för att säkra undervattensterritoriet och därigenom vår territoriella integritet.

Ser vi framåt är det nödvändigt med anskaffningar av moderna system och byggandet av ett kapabelt undervattensförsvar genom system av system, för att öka förmågan. Men den operativa undervattensförmågan kräver också ordentliga investeringar i personal och utbildning samt resurser för träning. Forskning antyder att det kommer att bli svårt att bemanna en större och mer ambitiös styrkestruktur med det nuvarande personalförsörjningssystemet. Anpassning av rekryteringssystemet är nödvändig om en moderniseringsplan – även för undervattensdomänen – skall få avsedd effekt.

Experter på planering och marin strategi på en aggregerad nivå krävs också för att nå önskad förmågehöjning. Därför är arbetet med att återskapa en försvarsstab som genomförts 2015 en viktig komponent. Idealt sett är detta bara en liten stab som repellerar

på specialistkompetenser från Marinstaben, Flygstaben, Arméstaben och Specialförbands- och Insatsledningen, inklusive militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) samt Logistik. Ett sådant steg vore en vital förbättring för den svenska generella operativa förmågan och – i denna kontext – försvarets undervattensförmåga. Detta behöver dock kompletteras med en långtidsförmåga för planering, det vill säga ett ramverk som täcker studier och konceptuell försvarsförmågeutveckling, FoT och objektsoberoende utveckling samt program och systemplaneringsprocedurer för Försvarsmaktens investeringar och anskaffningar. Bemanningen av denna verksamhet bör ske från de ovan nämnda stabsheterna samt från FOI och FMV. Detta är nödvändigt för att nå en effektiv, neutral och strukturerad planeringsprocess, i vilken vi inte skall utesluta möjligheten till stöd från nationella industriella partners när så bedöms ge en ökad effekt.

Vägen ligger då öppen för att återinföra och ytterligare utveckla den tidigare framgångsrika svenska modellen för att arbeta med studier, forskning, utveckling och anskaffning mellan myndigheter, industri och universitet och högskolor i syfte att korta ner beslutsvägar och säkerställa kunskaps- och kompetensöverföring mellan parterna. Detta kommer i sig att utveckla den strukturella effektiviteten i Försvarsmakten och dess staber. Hur återintroduktionen och den fortsatta utvecklingen och utbildnings- samt träningssystemet för officerare ska genomföras är därför ett väsentligt och strategiskt övervägande. Hur skall en ny kader av officerare med en profil från marinen, flygvapnet och armén utbildas i ingenjörsvetenskap i syfte att nå högre akademisk examen på magister-, master-, och licentiat- samt doktorsnivå i relevanta discipliner såsom elkraft och mekanik? Hur skall de erhålla ytterligare specialiserad utbildning i till exempel ubåtsdesign, operationsanalys, avionik, energiteknik etc? Ett välstrukturerat utbildningssystem baserat på den redan befintliga Försvarshögskolan och de civila universiteten och de tekniska högskolorna kan säkerställa att den nödvändiga kompetensen finns tillgänglig för att bemanna den nya stabssstrukturen och för att användas för de kommande undervattensförmågorna. Med en sådan realiserad generell förbättring i utbildning och träning kan fokus skiftas mot den marina strukturen i syfte att utveckla adekvata system för undervattensdomänen.

Den nuvarande koncentrationen av marinens stridskrafter till en marinbas ger upphov till frågor om deras skydd och överlevnad. En introduktion till ett mera brett koncept för spridning av tillgångarna genom operativa och tillfälliga baser längs aktuella

delar av den svenska kusten kan reducera denna osäkerhet i fall en plötslig och överraskande kris uppstår. Detta skulle också ge Marinchefen en högre grad av handlingsfrihet.

I syfte att säkra försörjningskedjan är ett beslut om att fortsätta den nationella utvecklingen och anskaffningen av ubåtar önskvärt – det vill säga att gå vidare genom att starta studier och konceptuellt arbete för ersättaren till ubåt typ A19S Gotland. Detta kommer att generera stabila planeringsförutsättningar och möjliggöra utveckling av nödvändig förmåga och kunskap. Detta initiativ kan kombineras med beslutet att reaktivera nationellt eller internationellt samarbete om utveckling och anskaffning av avancerade ytstridsfartyg med förmåga, inte bara till ubåtsjakt och minkrigsföring, utan även till sjömålsbekämpning inkluderande eget luftförsvar, men även volymsluftförsvar. Detta kommer att räcka en stor del av vägen mot att säkra nödvändigt skydd för SLOCs och den svenska nationella integriteten. Ytterligare ett sätt att förbättra undervattensskyddsförmågan vore att säkra anskaffningen av sjöoperativa helikoptrar, speciellt för ubåtsjakt men även för andra uppgifter såsom minsökning och minröjning. Denna inriktning borde också innebära en utveckling, utrustning och träning av kustbevakningens patrullflygplan för marina spanings- och ubåtsjaktuppgifter.

Ett ytterligare klokt steg vore att återetablera ett kustbaserat undervattensspaningssystem för att säkra undervattensledningarna till våra marina basområden, undervattensstrukturer och installationer, samt Stockholm och områdena runt Gotland. Utan effektiv operativ utrustning kommer Sverige att reduceras till i bästa fall en observatör inom dessa områden. Anskaffningen av Ny Lätt Torped (NLT), ubåtsjaktraketor och obemannade undervattensfarkoster (för ubåtsjakt och minröjning, men även för undervattensarbeten, snabb kartering och miljöinventering) är vital för att säkerställa systemeffektiviteten i undervattensdomänen. Om detta sedan kunde kompletteras med utveckling och anskaffning av snabbt utläggbara system (Rapidly Deployable Systems, RDS) såsom sensorer och kommunikationssystem, så vore det möjligt att säkerställa en fleranvändbarhet baserad på säkra samband och taktisk anpassning av spridda sensorer, beslutsnoder, vapen och plattformar. Ett koncept för system i samverkan (Cooperative Engagement Capability, CEC) skulle ytterligare förstärka de mycket behövda nya förmågorna i undervattensdomänen.

SLUTSATSER

Den senaste svenska försvarsberedningens betänkande anger höga ambitioner för området marint undervattensförsvar.

Dilemmat är att området är för smalt definierat till ubåtar och inte till hela undervattensförmågan som är ett system av system. Detta beror naturligtvis på budgetbegränsningar men ändrar inte det faktum att en partiell modernisering i en operativ domän leder till en suboptimerad ökning av förmågan. Men, givet dilemmat, så visar beslutet att starta investeringen i arsenalen av långräckviddiga system att Sverige prioriterar strategiska avskräckningssystem som ger hög tröskeleffekt. Ubåtarna är det enskilt mest effektfulla avskräckningssystemet i en nations arsenal. I och med återgången till målet att försvara Sveriges territoriella integritet i undervattensdomänen och med återintroduktionen av en strategisk planeringsprocess bemannad av väl utbildade och tränade officerare, ingenjörer och forskare, torde de föreslagna åtgärderna ovan kunna ge den önskade förmågehöjningen – givet en finansierad lösning. Endast med ett sådant brett perspektiv kan Sverige fortsätta skapa relevanta och nödvändiga förmågor inom undervattensdomänen.

14. Det fullt uppkopplade samhället – vision som kräver strategiska vägval

Peter Stenumgaard

Antalet mobilabonnemang är idag ungefär lika stort som antalet människor på jorden. För att försäkra sig om fortsatt marknadstillväxt så arbetar mobilindustrin mot en vision som får dagens mobilanvändning att endast framstå som en början. Via ett massivt tekniksprång inom trådlös kommunikation, så ska efterföljaren till tredje (3G) och fjärde (4G) generationens mobilsystem – 5G – bana väg för det fullt uppkopplade samhället (eng. Networked Society) där trådlös teknik ska användas för att koppla ihop utrustning inom de flesta samhällssektorer. Hur kommer detta att påverka Sverige?

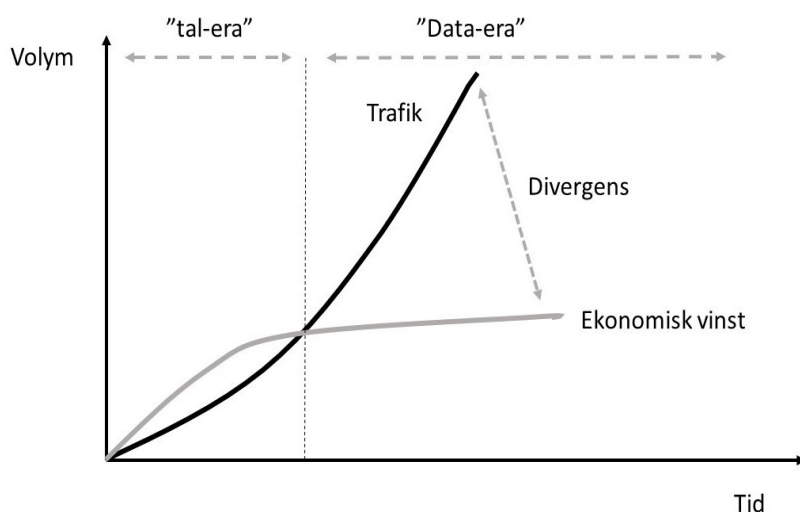
Sverige är en av de ledande nationerna i världen inom utvecklingen av 5G och detta paradigmskifte innebär avsevärt nya möjligheter till ekonomisk tillväxt. Samtidigt måste ett antal mycket viktiga strategiska vägval göras, både av myndigheter och näringslivsaktörer, för att hantera samhällets ökade sårbarhet och integritetsfrågor för medborgarna. Den massiva ökningen av trådlösa system kommer att öka sårbarheten både för angrepp med elektromagnetiska störningssignaler och för cyberattacker, då sådana angrepp kan utföras på avstånd från trådlösa system. På senare år har forskare visat både på möjligheter och risker med denna utveckling, båda kräver att viktiga strategiska vägval diskuteras.

DRIVKRAFTER BAKOM VISIONEN

I stort sett vart tionde år sker ett tekniklyft inom mobil kommunikation och en ny generation mobilsystem ser dagens ljus. Första generationen (1G) kom under 1980-talet, GSM (2G) under 1990-talet, 3G runt millennieskiftet. LTE (Long Term Evolution) kom runt 2010 och har utvecklats till 4G. Sverige har varit en av de ledande nationerna i världen vid den industriella utvecklingen av alla dessa generationers system och fortsätter att vara det även idag. Inför nästa generation är emellertid ambitionsnivån väsentligt högre och bågen är spänd för ett avsevärt tekniklyft.

Huvudskälet till mobilindustrins höga ambitioner för 5G kan förstås ur rent ekonomiska överväganden. Användningen av datatrafik ökar mycket snabbt både i handhållna enheter och

bärbara datorer. Prognoser säger att den globala datatrafiken i mobilsystem kommer att växa mer än 200 gånger till 2020 och nästan 20000 gånger mellan 2010 och 2030. Av det skälet så krävs nya investeringar och uppgraderingar för att kunna möta det ökade behovet av datatrafik i mobila bredbandsnät. Teleoperatörerna står samtidigt inför en rad utmaningar relaterade till skalbarheten och kostnadsstrukturen i cellulära trådlösa nät. Dessa utmaningar måste hanteras för att kunna åstadkomma allt högre datataxter i näten. Samtidigt begränsar så kallade "flatrate"-abonnemang (ett fast pris per månad för mobilt bredband) intäkterna då användarens kostnad för ett mobilabonnemang förblivit antingen konstant eller minskat de senaste åren. Detta har resulterat i ett fenomen som brukar benämnas vinstgap (eng. revenue gap), vilket visas schematiskt i figur 1.



Figur 1: Den ökande mängden datatrafik i mobila nät ökar snabbare än intäkterna från mobilabonnemang. Denna divergens leder till ett "vinstgap".

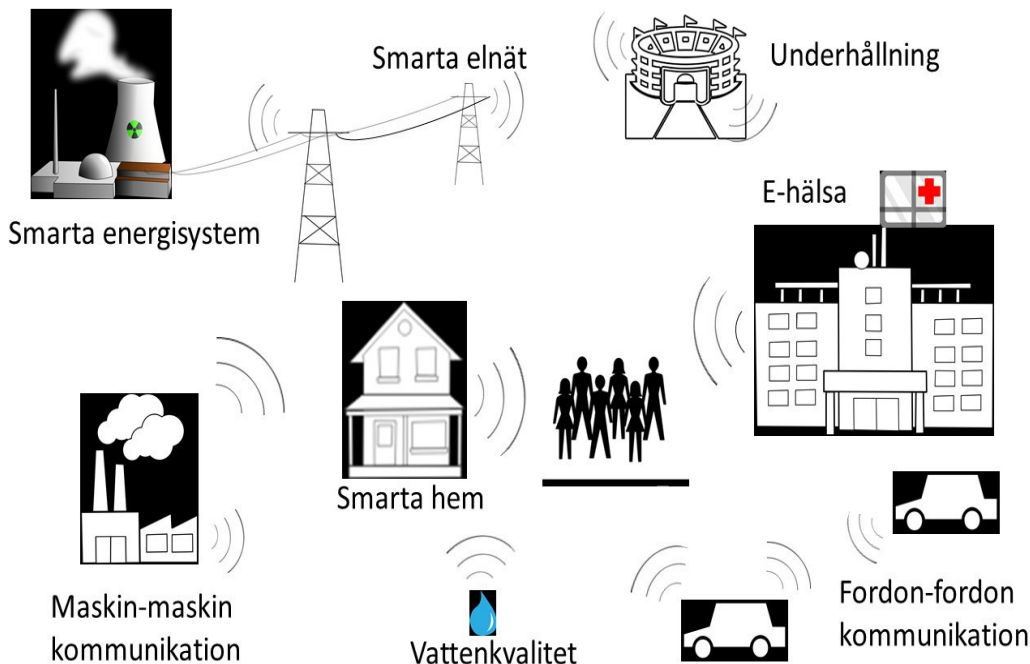
Det behövs således ett nytt koncept för kostnadseffektiv och

skalbar mobil infrastruktur för den ökande mängden mobil data, om marknaden ska kunna fortsätta att växa. Eftersom mängden mobilabonnemang som är möjlig att uppnå i världen dessutom begränsas av antalet människor på jorden, så måste nya tillämpningar för mobil bredbandskommunikation utvecklas. Målet framöver är därför att utrusta de flesta elektroniska system med trådlös internetuppkoppling. Genom att göra detta inom i princip samtliga samhällssektorer så skapas visionen om det fullt uppkopplade samhället. 5G utvecklas med målet att bli den första utvecklade infrastrukturen som är skalbar, mångsidig och energieffektiv för ett hyperuppkopplat "Internet of Things", IoT, (på svenska ung. "sakernas internet"). Med IoT så avses att man kopplar upp annan elektronisk utrustning än sådan som vi människor bär med oss.

Idén att koppla upp elektronisk utrustning som inte hanteras av människor är inte ny i sig. Begreppet IoT har varit hett och diskuterats under flera år och innefattar i princip alla sorters elektroniska utrustningar i olika samhällssektorer. Än så länge är idén dock i praktiken fortfarande begränsad till olika enskilda isolerade initiativ, och IoT-applikationer är typiskt utvecklade som speciallösningar. Konsekvensen är ofta begränsad interoperabilitet mellan produkter utvecklade av olika aktörer eller för olika tillämpningsområden som exempelvis transport, energi eller "smarta städer". Vissa ser därför 5G som en teknisk nödvändighet för att IoT ska bli verklighet i full skala. 5G utvecklas som en grundförutsättning för den framtida digitala världen där en trådlös bredbandsinfrastruktur med ultrahög prestanda ska finnas tillgänglig inom alla ekonomiska sektorer och möta den ökade efterfrågan från konsumenter. Den trådlösa andelen av den globala internettrafiken förväntas växa från dagens ca 50 procent till runt 75 procent år 2020, då de första 5G-produkterna planeras bli tillgängliga på marknaden. Eftersom Sverige tillhör de världsledande nationerna inom telekommunikation har vi alltid varit tidiga användare av nya telekommunikationstjänster. Detta innebär att Sverige kommer att vara ett av de första länderna att uppleva de nya utmaningar som den massiva ökningen av trådlös teknik kommer att skapa för samhället. Vi står inför en situation som innebär både möjligheter och utmaningar. Genom att göra de rätta vägvalen kan Sverige dra fördel av möjligheterna snarare än att behöva kämpa utmaningarna.

VISIONEN FÖR 5G

Visionen om det fullt uppkopplade samhället innefattar i princip samtliga samhällssektorer, se figur 2.



Figur 2: Visionen om det fullt uppkopplade samhället innefattar användningen av trådlös teknik inom de flesta samhällssektorer.

Det finns mängder av exempel på 5G-tillämpningar såsom smarta städer, sjukvård, smarta hem, smarta elnät, jordbruk, intelligenta transportsystem (ITS), logistik, industristyrning, övervakning av miljö, utbildning, underhållning och medier. Potentialen anses vara så långtgående att somliga bedömare redan talar om en ny guldrush som möjliggörs av det fullt uppkopplade samhället. De tekniska målen för 5G är så ambitiösa att dagens systemprestanda kommer att överskridas avsevärt. Exempel är 10-100 gånger högre datahastighet för den enskilde användaren, 1000 gånger mer mobil data

per ytenhet (per användare), 10-100 ggr fler uppkopplade enheter samt tio gånger längre batteritid för kommunikation i maskintillämpningar med lägre effekter. Exempel på det senare är komponenter som sensorer där batteritiden kommer att vara upp till tio år. Samtliga dessa tekniska mål ska uppfyllas med en liknande kostnad och energiförbrukning per ytenhet som dagens cellulära system. 5G är följaktligen inte ett traditionellt evolutionärt utvecklingssteg av tidigare generations system; målet är snarare ett paradigmskifte. I det fullt uppkopplade samhället kommer flödet av information mellan enskilda enheter att öka dramatiskt på ett sätt vi inte upplevt tidigare.

Med nya tekniska möjligheter följer alltid nya utmaningar att handskas med och tekniska möjligheter är i sig inte det enda kriteriet som måste vara uppfyllt för att börja använda en enskild teknik. I detta fall krävs det att både samhällets sårbarhet och integritetsfrågor för individen måste hanteras i särskild ordning. Frågor om säkerhetsrisker och integritet leder därför till viktiga strategiska vägval som måste hanteras.

SÅRBARHETSASPEKTER SOM KRÄVER STRATEGISKA VAL

Trådlös teknik ökar i sig sårbarheten jämfört med trådbundna lösningar. Avsiktliga angrepp mot trådlösa system kräver inget tillträde till den direkta fysiska placeringen av ett system, utan kan utföras på avstånd. Följaktligen så kan cyberangrepp som varit möjliga att utföra i trådbundna nät utföras på ett bekvämt avstånd från ett trådlöst system. Eftersom alla trådlösa system är konstruerade för att ta emot begränsade signalnivåer kan de blockeras genom att helt enkelt sända en starkare signal i det rätta frekvensbandet. Civila trådlösa system är generellt sett inte robusta mot sådana störningssignaler, och åtgärder för att förbättra robustheten medför i regel stora kostnader.

Trådlösa system kan angripas på flera olika sätt; avsiktlig störning i syfte att blockera trafiken (eng. Denial of Service, DoS), avlyssning i syfte att extrahera information ur signalen, samt vilseledning i syfte att manipulera signalen med falsk information. Det är av avgörande betydelse att ta hänsyn till samtliga dessa hot i förväg så att inte prioriterade samhällskritiska tjänster blir beroende av sårbar trådlös teknik som är lätt att angripa. Kriminella utnyttjar redan idag sådana sårbarheter och medier rapporterar av och till om hur exempelvis störsändning används i samband med stölder och inbrott.

Ett exempel på hur en vanlig produkt utrustad med trådlös anslutning kan öka sårbarheten för ett cyberangrepp nämndes av USA:s tidigare vicepresident Dick Cheney när han den 20

oktober 2013 intervjuades i CBS program 60 minutes. Han berättade då att hans oro för att terrorister skulle kunna hacka sig in i hans pacemaker blivit så stor att han tidigare sett till att den trådlösa anslutningen avinstallerades. Säkerhetsexperten Barnaby Jack demonstrerade på konferensen BreakPoint Security Conference i Melbourne hur han kunde använda den trådlösa anslutningen för att få pacemakern att avge en elektrisk stöt på 830 Volt. Tidigare i år visade de två säkerhetsforskarna Charlie Miller och Chris Valasek hur de kunde ta över en bil via en trådlös anslutning. Genom att hacka sig in i en Jeep Cherokee från 2014 så kunde de påverka bilens styrning, slå av bromsarna och stänga av motorn. Senare återkallade Fiat Chrysler 1,4 miljoner fordon för att uppdatera programvaran. Ett annat exempel är säkerhetsforskarna Runa Sandvik och Michael Auger som i somras visade hur ett fjärrstyrt prickskyttegevär från TrackingPoint kunde hackas på avstånd. Med denna metod kunde de få geväret att skjuta på fel mål samt förhindra avfyrning. I en verklig situation skulle således användaren i praktiken tappa kontrollen över vapnet.

Även om ovanstående fall endast utgör ett fåtal exempel som är möjliga redan idag, så indikerar de hur en snabb och massiv ökning av trådlös internetteknik öppnar för ett nytt och komplext säkerhetshot. The European Cybercrime Centre, EC3 (inom Europol) förutspår generellt fler dedikerade angrepp på existerande och kommande infrastruktur. Dessa angrepp inkluderar stöld av data och utpressning, såsom ransomware. Ransomware är en typ av skadlig programvara som infekterar ett system (exempelvis ett smart fordon eller smart hem) och begränsar användningen tills en lösensumma är betald. Förutom ekonomisk skada så kan även personskada bli en följd av sådan användning.

Tilltro kommer att bli, och måste vara, den nödvändiga basen för det fullt uppkopplade samhället. Tilltron behöver underbyggas av säkerhet och integritetsskydd. Utan det kommer sårbarheten hos samhällskritiska tjänster att öka samtidigt som industrin inte kommer att kunna nyttja den fulla affärspotentialen hos dessa nya möjligheter. Ett av flera strategiska val som måste göras är att besluta om vilka prioriterade samhällskritiska tjänster som skall vara anslutna till internet överhuvudtaget. Att låta övervakningssystem, system för insatspersonal, gränskontrollsystem, energisystem, trafikledningssystem eller vattenförsörjningssystem vara en del av det fullt uppkopplade samhället ökar sårbarheten för avsiktliga angrepp. Ett viktigt strategiskt val kan vara att helt exkludera vissa högprioriterade system från internetanslutning. Ett liknande val handlar om

vilka samhällskritiska tjänster som skall tillåtas vara trådlöst förbundna med internet, eftersom det innebär att både cyberangrepp och avsiktlig störning kan göras på avstånd från systemen. Ett möjligt val skulle kunna vara att enbart tillåta trådlös anslutning till prioriterade samhällskritiska tjänster inom kontrollerade geografiska områden där endast auktoriserad personal har tillträde.

Visionen om det fullt uppkopplade samhället syftar till att göra våra vardagsliv enklare samtidigt som effektiviteten och produktiviteten kan öka i näringslivet. Den ökade mängden data kan hjälpa oss att göra val och fatta beslut men den kommer även att påverka våra förväntningar på personlig integritet. Om data som samlas in av olika system börjar användas på ett felaktigt sätt så kommer tilltron att undermineras. Information om energikonsumtionen i ett hem, teknisk status på hemelektronik med mera kan inte enbart komma att användas i kommersiellt syfte utan även av kriminella för att exempelvis ta reda på om någon är hemma. Ett annat exempel kan vara hur de etiska aspekterna av data kopplade till hälsostatus och som skickas via trådlösa armband ska hanteras.

Det måste vara tydligt för vardagskonsumenten hur användningen av data regleras med hänsyn till integritets- och etiska aspekter. Utan en sådan tydlighet, kan det bli svårt att få vardagskonsumenten att bli en entusiastisk användare av de nya tjänsterna i det fullt uppkopplade samhället. Detta gäller särskilt inom Europa, där tidigare forskning inom IoT-relaterade områden indikerat att integritetsaspekter är mycket viktiga. Eftersom Sverige är ett av de ledande länderna i arbetet med denna vision så är det rimligt att anta att detta paradigmskifte kommer att inträffa tidigt jämfört med många andra länder. Åter detta ger oss stora möjligheter att inte enbart skydda vårt samhälle från de sårbarheter som 5G-utvecklingen innebär, men även att dra nytta av de fördelar som det innebär att tillhöra de världsledande länderna inom området.

Internet är inte säkert idag, så vi kan inte förvänta oss att det fullt uppkopplade samhället blir säkert heller. Säkerhet utvecklas emellertid hela tiden för att möta nya utmaningar och medvetenheten om internetsäkerhet är stark bland ansvariga myndigheter i Sverige. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har nyligen, tillsammans med Försvarmakten, Försvarets radioanstalt samt Rikskriminalpolisen publicerat rapporten *Informationssäkerhet - trender 2015* (MSB779), som innehåller konkret stöd i det säkerhetsarbete som måste bedrivas i alla delar av samhället och för allas arbete

med informations- och cybersäkerhet. I rapporten tas sju trenderområden upp och en övergripande bild av situationen på informationssäkerhetsområdet beskrivs. Den kommande massiva ökningen av trådlös teknik i det fullt uppkopplade samhället kommer ytterligare att öka komplexiteten och sårbarhetsriskerna och därmed resultera i ytterligare utmaningar både inom internetsäkerhet och elektromagnetiska störningssignaler.

För att maximera möjligheterna och minimera sårbarheterna inom det fullt uppkopplade samhället så är det av största vikt att genomtänkta strategiska vägval görs i god tid då komplexiteten i det kommande tekniksprånget är så stor att det kan bli mycket svårt att åtgärda uppkomna sårbarheter med ad hoc-lösningar i efterhand. Frågor om i vilken grad prioriterade samhällskritiska tjänster ska vara anslutna till det fullt uppkopplade samhället samt hur den massiva ökningen av information som kommer att finnas tillgängliga i dessa nät ska hanteras måste avgöras i förväg om vi vill undvika ett sårbart samhälle med låg tilltro från användarna. Visionen om det fullt uppkopplade samhället torde erbjuda de största möjligheterna, men även de största utmaningarna med hänsyn till säkerhet och integritet, än något tidigare tekniksprång i vårt samhälle.

15. Ett utifrånperspektiv⁸

Alyson JK Bailes

Det är anmärkningsvärt hur många författare i årets strategiska utblick som lyfter fram att Sverige står vid ett vägsval. I tidigare utgåvor har utmaningar för svensk säkerhet, välbefinnande och konkurrenskraft diskuterats ur flera perspektiv men budskapen om att Sverige står inför angelägna och brådskande beslut är definitivt mer framträdande i år. Metaforen om vägsval används inte i första hand för att måla upp bilden av flera likvärdiga val. Valen står i flera fall snarare mellan att fortsätta på en inslagen väg som i värst fall får förödande konsekvenser eller att genomföra förändringar i en omfattning som kan bli både smärtsam och dyr.

Sverige är inte det enda land i Europa, eller för den delen globalt, som upplever hur den rådande världsordningen omkullkastas. Det kanske tydligaste exemplet på den tilltagande destabiliseringen följer i spåren av rysk aggression och brott mot internationell rätt. Rysslands agerande hotar hela den europeiska säkerhetskulturen och tvingar medborgare att ställa sig frågor som ansetts förlegade allt sedan slutet av det kalla kriget: kan också jag bli offer för krig och förtryck från andra stater, hur förblir jag trygg och säker och till vilken kostnad? Till detta läggs a) oro för ekonomisk osäkerhet och turbulens, efterdyningar av kraschen 2008 b) kriget i Arabvärlden med tillhörande migrationsströmmar c) tilltagande nationalistisk och xenofobisk politik i Europa med mera. Den västerländska civilisationens värderingar sätts på prov av en kombination av utmaningar av helt annan dignitet än några vi stått inför tidigare, vare sig under kalla kriget eller efter 11 september 2001. De västliga samhällen som utvecklats längst är de som känner sig mest utsatta.

Att den nya situationen i många stycken är särskilt svår för Sverige att hantera behöver knappast framhållas. Även utan att ta hänsyn till de senaste årens försvarsneddragningar kan man konstatera att hundratals år av fred och neutralitet, varav de senaste 65 åren de facto under Natos beskydd utan att vara medlem, inte är en lätt utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om maktpolitik och stormaktsaggression. Kapitlen om fred, avskräckning och framtidsscenarier för de europeiska stormakterna i denna utgåva gör förtjänstfulla ansatser att diskutera de dilemman som uppstår när omvärldsläget försämras. Man kan inte förvänta sig att författarna skall ge entydiga svar på den fråga alla diskuterar – dags för svenskt Nato-medlemskap? Men de borde ge den som betraktar Sverige

⁸ Översättning av John Rydqvist. Originaltext i Strategic Outlook 6 (FOI-R--4124--SE)

utifrån, en grundläggande förståelse av de argument och resonemang som används inklusive förståelsen av vilken roll landet har i samspel med andra; de idéer och föreställningar som formats av landets unika historiska erfarenheter och som inte enkelt kan åsidosättas.

Den pågående försvarsdebatten, med sina fokus på vilka som kan bistå Sverige respektive hur Sverige skall försvara sig självt, är ett talande exempel. Det som nu verkar vara den lösning som är prioriterad, avskräckning, innebär att Sverige ger tydliga signaler om att varje försök att kränka och ta svenskt territorium kommer att kosta för mycket. Men i ett krig mellan två allianser – för Moskva har fortfarande några lärerade – är det osannolikt att länder kommer att värderas utifrån sina egna meriter eller angripas enbart för de egna tillgångarnas skull. Frågan är hur Ryssland, eller för den delen Nato, bedömer behovet av att använda svenskt luft-, sjö- och markrum för sina vidare militäroperativa mål. Hur högt behöver avskräckningsribban höjas för att förhindra att Sverige blir indraget i en konflikt, och är det alls möjligt utan kärnvapengarantier? Kapitlet om kärnvapen visar tydligt på dilemmat att både nuvarande kärnvapenkritiska hållning och en förändring mot större acceptans för kärnvapens roll ger oönskade följdverkningar.

Sett utifrån finns en kanske ännu mer angelägen fråga kopplad till en eventuell framtida svensk Nato-ansökan (ensamt eller med Finland): hur skulle det bidra till att skydda andra länder? Sverige är den största och, geografiskt sett, mest centrala staten i norra Östersjöområdet och har en av Europas största försvarsindustrier. Givet sin storlek och position skulle Sverige som medlem inte kunna räkna med att ett minimalt bidrag i nivå med exempelvis Luxemburgs skulle accepteras av alliansen. Inte ens bidrag på Norges eller Danmarks nivåer skulle räcka. Förväntningarna skulle ställas högre samtidigt som den nuvarande storleken på armén är mindre än i båda grannländerna. Bara utmaningen att öka försvarets kapacitet inom ramen för nuvarande alliansfrihetspolitik leder till svåra övervägningar om resursfördelning. I kapitlet om försvarsekonomi diskuteras inte detta problem explicit, men där påpekas helt riktigt att systemet och kulturen kring hur man hanterar försvarsutgifter kan vara lika viktiga som själva beloppen.

Andra kapitel, i synnerhet det om civilt försvar, pekar på att utmaningarna inte bara är militära till sin natur. Öppna samhällen står inför vad som populärt kallas "hybridkrigföring", där sabotage, propaganda, omstörtande verksamhet och det vi brukade kalla femtekolonnare används för att underminera försvarsviljan innan den första kulan ens avlossats. Den långtgående nedmonteringen av strukturer och processer som tidigare associerades med totalförsvaret har lett till att Sverige har hamnat i en särställning i norra Europa. Det

finns antagligen goda skäl att undvika de mer militära övertonerna som associerades med det gamla totalförsvarskonceptet. Idag är det kanske istället icke-militära staber, civila organisationer, kompetenser och uppfinningar som i första hand kan bidra till att garantera nationell säkerhet givet risker och olyckor, vare sig de orsakas av naturen eller människan. Men de civila samhällssektorerna måste vara väldisciplinerade och ha ett högt säkerhetsmedvetande för att kunna lösa sina uppgifter i kris. Det behövs också strukturer för att de civila och militära organisationerna skall kunna samverka när situationen kräver. Att hitta ett fungerande ramverk för mer effektiv samverkan är en stor utmaning i ett system där uppdelningen mellan det civila och militära länge varit starkt förankrad i kultur och tradition.

Kapitlen som fokuserar på försvars- och säkerhetsteknologi i rymden, undervatten-, cyber- och flygdomänen är annars de som tydligast lyfter fram problem och utmaningar som svensk säkerhetskultur skapar. Å ena sidan kommer industrin i ett avancerat teknologiskt land som Sverige att söka maximera sin vinst genom försäljning av alla tänkbara högteknologiska applikationer. Å andra sidan saknar allmänheten och stora delar av det offentliga etablissemangets intuitiva instinkterna att se de risker som kan underminera säkerhet, personlig integritet, demokratisk och politisk kontroll eller mer generella samhällsvärderingar i stort. Det är en farlig attityd särskilt i en tid då nya teknologier – såsom är fallet med de flesta idag – både kan användas för civila och militära ändamål inklusive att bygga vapen. Att vara ett land som försöker leda teknologikutvecklingen men underlåter att förstå och ta hänsyn till de konsekvenser som detta leder till är varken bra för Sverige eller världen. En elak observatör skulle kunna hävda att det bara följer ett gammalt mönster, att undvika ansvar för kollektivt försvar.

Det är naturligtvis orättvist att överdriva det svenska ansvaret. Både de kapitel i årets utgåva av *Strategisk utblick* som handlar om teknik och de som är mer samhällsvetenskapligt inriktade, såsom det om hur man bäst främjar de internationella målsättningarna inom genderområdet, är värdefulla för att de diskuterar problem som alla europeiska och utomeuropeiska länder står inför. En uppenbar fördel med den svenska fascinationen för teknik är att det finns experter som tidigt kan undersöka och kanske bättre än många andra förstå konsekvenserna av teknikutveckling framåt i tiden. Flera av de rekommendationer om utveckling av doktriner, lagar och regelverk, som förs fram i denna skrift kommer att vara viktiga att ta under övervägande, även i andra stater. Flera innebär en kostnad, medan andra inte kräver stora resurser att genomföra, såsom att skapa bättre system för granskning, konsultationer och policyformulering kopplade till utmaningar av multidisciplinär, gräns- och genreöverskridande art.

I närtid sker troligen inga avgörande framsteg inom någon av dessa frågor om inte medvetenheten höjs och det sker attitydförändringar hos den svenska allmänheten, inom den kommersiella sektorn och inte minst på den politiska nivån. I dessa grupper är synen på omvärlden ännu mer präglad av historiska erfarenheter och accepterade sanningar än vad den är inom forskarsamhället. När debatten om säkerhets- och försvarsfrågorna når en bredare krets skulle det kunna vara konstruktivt att modifiera sitt förhållningssätt och inte enbart diskutera vad Sverige kan eller bör göra i en viss fråga. Den bredare frågeställningen som några, men långt ifrån alla, författare i denna rapport ställer är: med vem kan vi samarbeta för att göra det som behöver göras? Med vilka grannländer, partners, internationella- och frivilligorganisationer? Med den frågan i fokus visar det sig ofta att samverkan är möjlig, effektiv och inte sällan nödvändig jämfört med "Alleingang" i syfte att värna det nationella anseendet. Det är viktigt att återigen poängtera att ämnena som behandlas i denna publikation är av stor vikt både för Sverige och världen. I den fortsatta diskussionen om och hanteringen av dem är det klokt att ha ett öppet sinne och stor acceptans för att omvärlden har lika mycket att tillföra Sverige som Sverige har att bidra med internationellt.

Författare

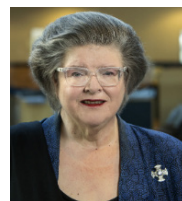
SIMON AHLBERG är civilingenjör i datateknik och förste forskare vid FOI:s enhet för sensorinformatik där han arbetar som projektledare inom bland annat UAS-försvaret, geoinformatik och verksamhetsutveckling avseende Försvarsmaktens användning av geografisk information. Han har även forskat kring militär modellering och simulering med tonvikt på snabb framställning av omvärldsmodeller genom automatisk bearbetning av data från flygburna sensorplattformar. Han är även verksam som förbundsdomare i Svenska golfförbundet.



CHRISTER ANDERSSON, Lic. Tech., forskare vid FOI:s rymdgrupp, analyserar internationella geopolitiska trender och policyfrågor på rymdområdet. Han arbetar även med olika utvecklingsprojekt för att stärka den militära kapaciteten för Försvarsmakten med hjälp av rymdtjänster. Han har en bred internationell erfarenhet från både civila och militära rymdverksamheten, och har bland annat arbetat som expert åt regeringen i organisationer som IAEA, ESA, SATCEN, EDA och Europeiska kommissionen.



ALYSON BAILES är adjungerad professor vid University of Iceland, med inriktning på säkerhetspolitik och internationella relationer. Under de senaste fem åren har hon även varit gästprofessor vid College of Europe i Brygge. Stor del av sin karriär tillbringade hon inom den brittiska diplomatkåren och hennes sista förordnande var som ambassadör i Finland 2002. Mellan 2002 – 2007 var hon chef för Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI. Hon arbetar nu framför allt med nordiska och arktiska frågor samt ”småstaters” roll i världen.



PHILIPPA BOMAN arbetar på FOI som affärsutvecklare på avdelningen Forskningsstöd. Hon har en jur.kand. från Uppsala universitet och har tidigare arbetat på Försvarets materielverk som inköpare och projektledare på flera större materielprojekt.





SUSANNE BÖRJEGREN arbetar som forskare vid FOI:s avdelning för CBRN skydd och säkerhet. Hon har bland annat erfarenheter från uppdrag kopplat till internationella regimer som C-vapenkonventionen och konventionen mot biologiska vapen och toxiner, samt från forskningsområden som motmedel mot C-agens och forensisk analys av toxiner. Hennes huvudsakliga nuvarande arbetsområden är nedrustning och krisberedskap.



ROBERT DALSJÖ är forskningsledare vid FOI Försvarsanalys, med fokus på aktuella politisk-militära frågor. Under 1990-talet medlem av Teslagruppen och arbetade då bland annat med styrkejämförelser, konventionell rustningskontroll, marina frågor, internationella operationer, baltisk säkerhet, samt Natos utvidgningar. 2006-2012 analysstöd vid Försvarsdepartementet och arbetade där främst med internationella insatser, omvärldsbevakning och försvarspolitik. Under 2013 försvarsrådgivare vid Natodelegationen. Doktorsexamen från King's College, London, på avhandling om Sveriges hemliga militära samarbete med västmakterna under det kalla kriget. Mastersexamen från Georgetown U. Reservofficer.



MARKUS DERBLOM är chef för enheten för fredsfrämjande insatser vid FOI. Hans bakgrund återfinns i studier och analys kring bland annat militär doktrin, civil-militära relationer, multifunktionella insatser, strategisk och operativ ledning, utvärdering av insatser samt afrikansk säkerhet. Han har en pol. mag. i statskunskap, med inriktning på internationell politik och politisk psykologi, från Uppsala universitet.



JOHAN EELLEND är fil.dr i historia och säkerhetspolitisk analytiker inom projektet Nordisk och transatlantisk säkerhet (NOTS). Han forskar om militära och icke-militära aspekter på Östersjöområdet säkerhetspolitik med särskilt fokus på Baltikum och Tyskland.



MIKAEL ERIKSSON, biträdande forskningsledare vid FOI och fil. dr i statsvetenskap från det Europeiska universitetet (EUI) i Florens. Han forskar inom säkerhetspolitik med ett huvudsakligt forskningsintresse kring regionala organisationer, geoekonomi, och säkerhetspolitik i Mellanöstern och Nordafrika. Sedan 10 år tillbaka har han forskat kring riktade EU- och FN- sanktioner.

ULRIK FRANKE är teknisk industriell informations- och styrsystem och senior forskare vid Swedish Institute of Computer Science, SICS. Dessförinnan var han förste forskare vid FOI informations- och aerosystem, där han bland annat ledde det tvärvetenskapliga projektet Säkerhetspolitik i informationssamhället. Han är också reservofficer med erfarenhet av såväl utlandstjänst som arbete på Försvarsmaktens högkvarter.



KAAN KORKMAZ forskar om den försvars- och säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien med fokus på Kina och Turkiet/Levanten. Han är särskilt inriktad på frågor som rör försvarsmodernisering och militärstrategi. Han har en masterexamen i krigsvetenskap från King's College London.



HELENÉ LACKENBAUER är forskningsledare på avdelningen för Försvarsanalys, där hon leder Plattformen för gender, fred och säkerhet. Tidigare har hon bland annat tjänstgjort som politisk rådgivare till Försvarsmakten samt innehaft en rad seniora tjänster inom Rödakorsrörelsen.



RICHARD LANGLAIS är en av redaktörerna för *Strategisk utblick* 6. Han är förste forskare på enheten för samhällets säkerhet på FOI. I mer än 25 år har han forskat om hur tvärvetenskapliga metoder och arbetssätt kan användas för att bättre förklara och hantera komplexa samhällsutmaningar. I sin forskning har han bland annat studerat säkerhet, klimatanpassning, genus, arktiska förhållanden och östasiatiska språk.



ANDERS LENNARTSSON är forskningsledare på FOI vid avdelningen för informations- och flygteknik. Han arbetar med modellering och analys av robotsystem, ballistiska robotar, kryssningsrobotar, obemannade system, luftstridsrobotar och försvarssystem mot sådana vapen. Mottagare och uppdragsgivare är Försvarsmakten och Utrikesdepartementet, samt andra myndigheter med intresse av sådana frågor. Ett av hans uppdrag är arbete Missile Technology Control Regime, en exportkontrollregim med 34 medlemsländer, där han är ordförande för den tekniska arbetsgruppen där listan med kontrollerade system och komponenter förhandlas fram. Andra forskningsintressen är navigering, obemannade och automatiserade system, samt mjukvara och verktyg för att skapa säkra automatiska system och även simulera och analysera dem.





ANDERS LINDBLAD arbetar som förste analytiker vid FOI:s avdelning för CBRN-skydd och säkerhet. Hans arbetsområden är främst nedrustning, ickespridning och hotbedömning kopplat till kemiska vapen och han har dessutom erfarenheter från arbete med internationella regimer som Kemvapenkonventionen och Australiengruppen.



FREDRIK LINDGREN är projektledare för flera av FOI:s pågående projekt om civilt försvar. Han har under de senaste åren även arbetat med analyser och studier av samhällets krisberedskap på nationell nivå och frågor om säkerhet i informations- och styrssystem inom viktiga samhällsfunktioner. Han tillhör enheten för samhällets säkerhet och har tidigare arbetat på Försvarsdepartementet och dåvarande FOA.



MADELENE LINDSTRÖM arbetar som säkerhetspolitisk analytiker med särskild inriktning på NATO. Hon följer även utvecklingen inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Hon har en pol.mag. i statsvetenskap från Uppsala universitet.



SANDRA LINDSTRÖM, förste forskare, har en civilingenjörsexamen i rymdteknik från Luleå tekniska universitet (2002). Hon har arbetat på FOI i 13 år där hon har koordinerat och lett arbetet för rymdgruppen som analyserar implikationer som rymdteknologiutvecklingen har på försvars- och säkerhetsfrågor samt hur detta påverkar militär förmågeutveckling. Hon är även tjänsteförrättande enhetschef på Marina system där forskningen är inriktad mot akustisk och elektromagnetisk vågutbredning i undervattensmiljö.



FREDRIK LINDVALL är forskningsledare med inriktning på säkerhetspolitik och strategiska studier. Han har främst skrivit om USA, Nato, militära operationer och underrättelsefrågor. Till andra roller som han har haft hör expert i luftförsvarsutredningen 2013-2014 samt analysstöd vid Försvarsmakten och på Försvarsdepartementet. Han har en pol.mag. från Uppsala universitet och är reservofficer i svenska flygvapnet.

ANN LUNDBERG har arbetat som analytiker vid FOI:s avdelning för försvarsanalys med bland annat frågor om försvarsekonomi. I sin roll som operationsanalytiker vid Försvarsmakten har hon arbetat med utveckling av planering och uppföljning. Hon har flerårig erfarenhet av styrningen av statsförvaltningen genom sitt arbete som utredare vid Statskontoret. Därtill har hon arbetat som utredningssekreterare i Försvarsstyrningsutredningen och Försvarsstrukturutredningen.



MARTIN LUNDMARK är forskningsledare på FOI. Han har en ekonomie magisterexamen från Handelshögskolan i Stockholm. Avhandlingens titel var Transatlantic Defence industry Integration – Discourse and action in the organizational field of the defence market. Han har sedan 1998 studerat den internationella försvarsindustrin, -upphandlingen, -innovationen och -forskningen. Nuvarande forskning fokuserar fr.a. på nationella innovationssystem, försvarslogistik och snabb innovation. Han har varit gästforskare på MIT, Boston och FRS, Paris.



JOHANNES MALMINEN är chef på enheten för säkerhetspolitik vid FOI. I sin roll som forskare har han fokuserat på säkerhetspolitiska och strategiska konsekvenser av ekonomisk utveckling. Han var en av initiativtagarna och medredaktör när *Strategisk utblick* publicerades för första gången 2009. Han har en fil.kand från Lunds Universitet, en MA från University of British Columbia, Kanada och en PhD från Warwick University, Storbritannien.

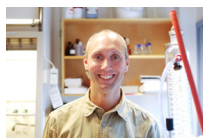


JOAKIM NETZ är ek dr vid FOI:s avdelning för försvarsanalys. Efter postdoktorala studier vid NYU Stern har han forskat om förmågor för strategiskt förnyelse av krisberedskapssystem, försvarsstyrning och tekniksamarbeten. Hans forskning har belönats bland annat av Strategic Management Society och Sverige-Amerika Stiftelsen.





MATS NORDIN är tekn. dr. i ubåtsdesign och utbildad civilingenjör i skeppsbyggnadsteknik och utbildad ubåtsingenjör och bärgningsdykare i marinen och tjänstgör nu som forskningsledare vid FOI:s enhet för marina system. Hans huvudsakliga forskningsområde är modeller och verktyg för en balanserad och kostnadseffektiv utveckling av marina integrerade komplexa system så som ubåtar. Han har tidigare varit chefsingenjör och chef för ubåtar och undervattenssystem på FMV och har mångårig erfarenhet av utveckling, anskaffning och drift av ubåtar och undervattenssystem vid FMV och Försvarsmakten.



RIKARD NORLIN har mer än 15 års erfarenhet av praktiskt arbete och forskning om kemiska stridsmedel (CWA) och andra högtoxiska kemikalier. Han ansvarar för Sveriges produktionsanläggning för CWA och har under många år bedrivit forskning inom forensisk analys av hotkemikalier och framtagandet av kemiska signaturer. Hotbedömning gällande illegal framställning och användning av CWA, global teknisk utveckling av produktionsmetoder samt exportkontrollfrågor är också hans expertområden.



MAGNUS NORMARK arbetar som förste analytiker vid FOI:s avdelning för CBRN skydd och säkerhet. Hans huvudsakliga arbetsområden är CBRN-terrorism, hotbedömning och ickespridning. Han har bland annat erfarenheter från uppdrag kopplat till internationella regimer som Australiengruppen, Proliferation Security Initiative och Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism.



NIKLAS H. ROSSBACH är förste forskare med säkerhetspolitik som verksamhetsfält, med ett intresse för framtidsforskning, strategi och underrättelseanalys. Han är inriktad mot amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik. Han har bland annat skrivit om den amerikanska återbalanseringen till Asien och de förväntade och verkliga globala säkerhetspolitiska följderna av ett så kallat amerikanskt energioberoende. Han har doktorerat i historia vid Europeiska Universitets Institutet på den säkerhetspolitiska relationen mellan Storbritannien och USA.

JOHN RYDQVIST leder sedan 2006 Asien- och Mellanösternprogrammet på FOI och är en av tre redaktörer för årets strategiska utblick. Han var en av initiativtagarna till den första utgåvan av *Strategisk utblick* som kom 2009. John har studerat de regionala säkerhetskomplexen i Ostasien, Sydasien och Mellanöstern. Under många år följde han utvecklingen av strategiska, långräckviddiga vapensystem i de stora makterna i dessa regioner, liksom deras försvarsmodernisering. Han har en fil kand i historia och statsvetenskap från Stockholms universitet och en MA i War Studies från Kings College, London.



CAROLINA SANDÖ är projektledare och en av redaktörerna för *Strategisk utblick* 6. Hon är förste forskare med inriktning på samhällets krisberedskap och har främst analyserat utvecklingen på europeisk, nordisk och nationell nivå. Hon har också varit analysstöd åt Regeringskansliet. Hon har en pol.mag. i statskunskap från Uppsala universitet och Universiteit van Amsterdam.



KARL-GÖRAN STENBORG, tekn. lic., forskar vid enheten för Sensorinformatik med bland annat automatisk bildanalys. Han har sedan 2007 arbetat som projektledare i ett flertal projekt inom digital watermarking, sensordatakomprimering, datorseende och automatisk lägesanalys. Han leder nu FOI:s del i ett EU-projekt för att upptäcka och varna för marina hot mot civila lastfartyg. Intresset för rörliga bilder sträcker sig dessutom till filmskapande där han bland annat har vunnit SM i minutfilm.



PETER STENUMGAARD är tekn.dr inom radiosystemteknik. Han är forskningschef och arbetar som enhetschef för enheten Informationssäkerhet och IT-arkitektur på FOI. Han har arbetat som adjungerad professor både på Linköpings universitet och högskolan i Gävle och har lång erfarenhet av forskning inom militära och civila tillämpningar. Han har även varit föreståndare för den av Vinnova finansierade forskarskolan Forum Securitatis inom samhällssäkerhet och krisberedskap. Han arbetade flera år i JAS-projektet med skydd av flygplanssystem mot elektromagnetiska störningar, blixtnedslag, kärnvapengenererad elektromagnetisk puls (EMP) samt strålvapen som HPM (High Power Microwaves).





ANNA SUNDBERG är förste forskare med fokus på europeiska staters försvars- och säkerhetspolitik, med ett särskilt intresse för Frankrike. För tillfället skriver hon om vilka implikationer Rysslands förändrade agerande har haft på franska prioriteringar. Hon har tidigare också skrivit ett antal studier om EU och den gemensamma säkerhetspolitiken. Under flera år ledde hon FOI:s forskningsprojekt för studier om atlantisk säkerhet och europeisk krishantering. Hon har tidigare arbetat bland annat på Försvarshögskolan och har även tjänstgjort vid Försvarsdepartementet samt vid det franska forskningsinstitutet Fondation pour la recherche stratégique.



FREDRIK WESTERLUND är säkerhetspolitisk analytiker med inriktning på Ryssland på avdelningen Försvarsanalys. Han arbetar med rysk militärstrategi och kärnvapenfrågor samt är en av Rysslandsprogrammets experter på rysk militär och försvarsindustri. Han är också doktorand i statskunskap vid Åbo Akademi, med inriktning på ryska civil-militära relationer.



ANN ÖDLUND är förste forskare på avdelningen för Försvarsanalys och har en utbildningsbakgrund inom beteendevetenskap och organisationspsykologi. Hon har arbetat med varierande projekt som har krävt ett kvalitativt angreppssätt, till exempel inom krisberedskap, Försvarsmaktens erfarenhetshantering och de senaste åren främst med civil-militär samverkan och frågor rörande civilt försvar.

Strategisk utblick redovisar inte nödvändigtvis FOI:s ställningstagande utan författarna är själva ansvariga för innehållet i sina texter.

FOI är ett av Europas ledande forskningsinstitut inom försvar och säkerhet. Myndigheten är uppdragsfinansierad och ligger under Försvarsdepartementet. FOI:s kärnverksamhet är forskning samt metod- och teknikutveckling.

FOI publicerade Strategisk utblick för första gången 2009. Det är en framåtblickande studie som uppmärksammar säkerhetspolitiska trender och möjliga konsekvenser inom en rad geografiska och tematiska områden. I Strategisk utblick 6 fokuserar författarna särskilt på utmaningar och angelägna frågor som direkt påverkar Sveriges säkerhet.

Strategisk utblick finns att ladda ned från www.foi.se