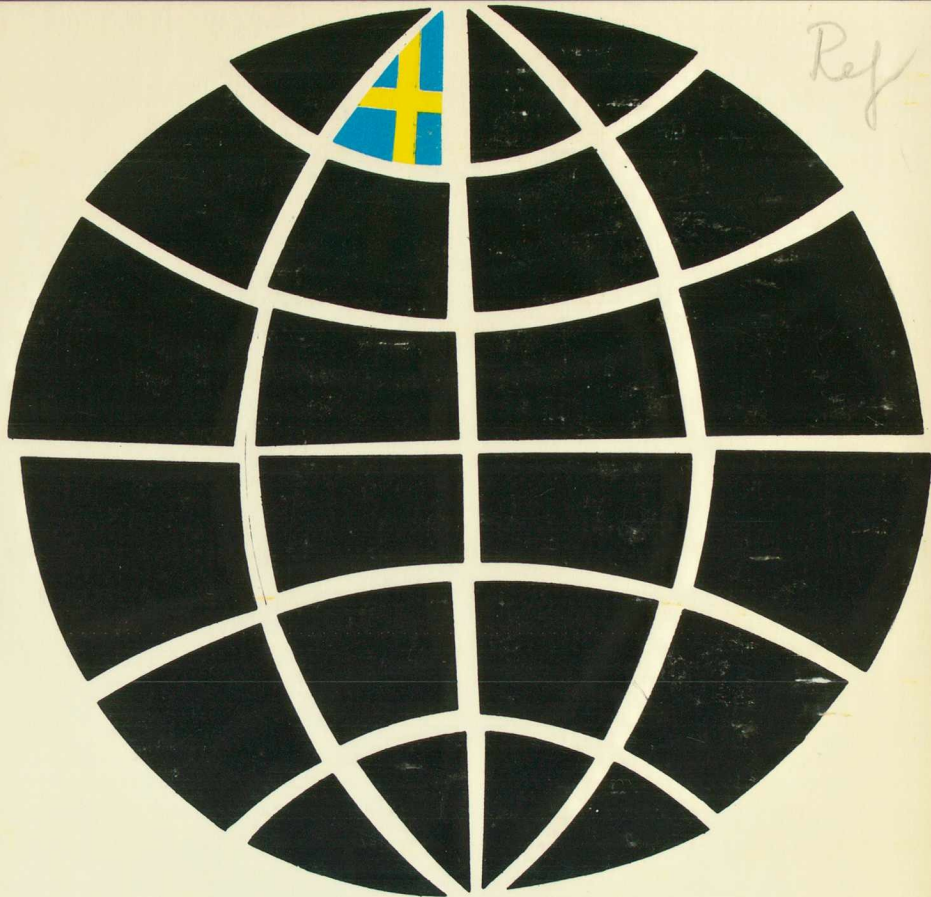




Vår säkerhetspolitik

Ur KB:s samlingar

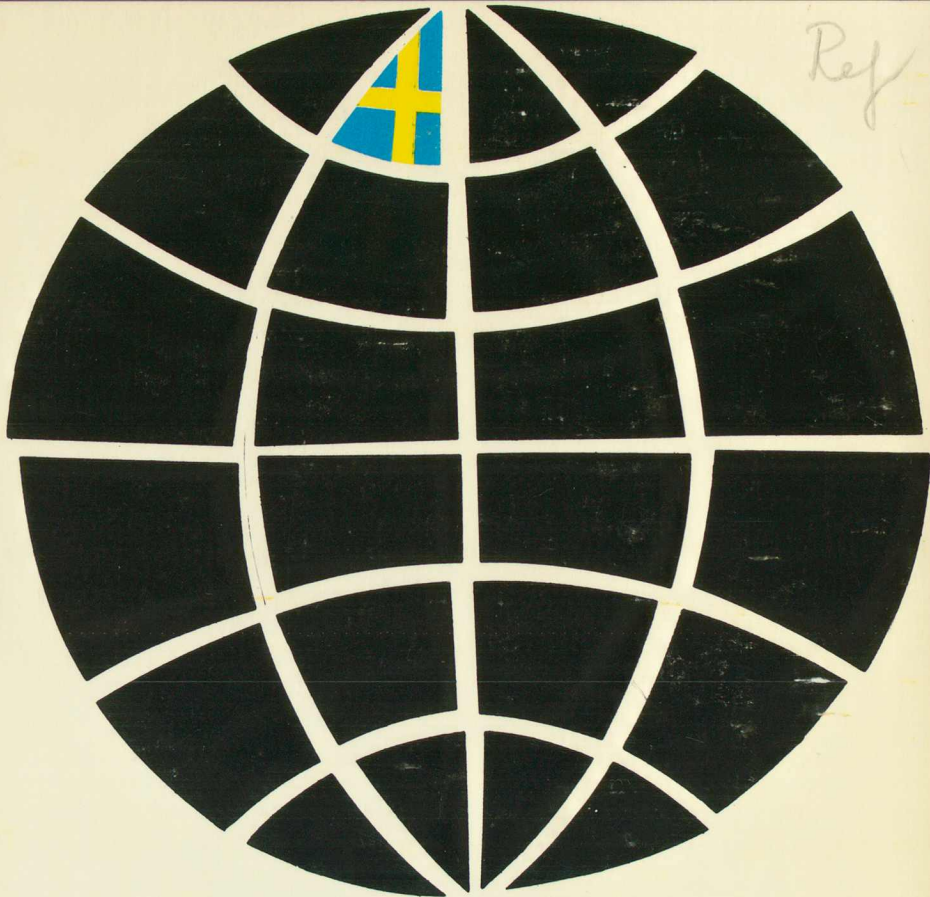
Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

av 1978 års försvarskommitté

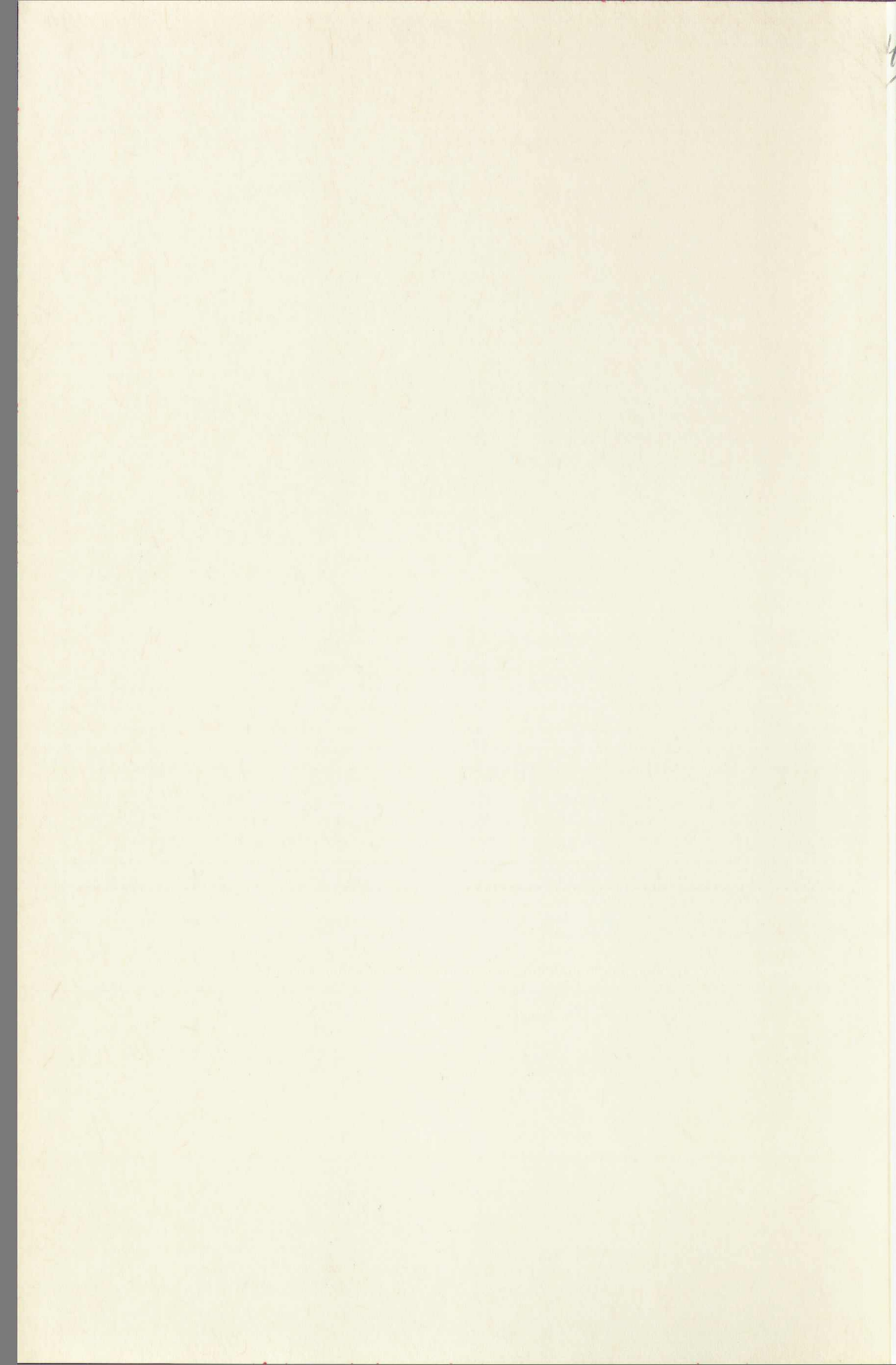
SOU
1979:42

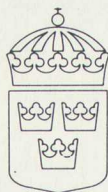


Vår säkerhetspolitik

Betänkande om
svensk säkerhets- och försvarspolitik
av 1978 års försvarskommitté

SOU
1979:42





Statens offentliga utredningar

1979:42

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik

Betänkande av 1978 års försvarskommitté
Stockholm 1979

Omslag Birger Gripstad
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04991-0
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1979

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 30 mars 1978 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med 13 ledamöter med uppdrag att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m m efter 1982.

Med stöd härav tillkallades den 6 april 1978 som ledamöter statssekreteraren i försvarsdepartementet, sedermera generaldirektören för överstyrelsen för ekonomiskt försvar Gunnar Nordbeck, tillika ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Gunnar Björk, Roland Brännström och Ulla Ekelund, studierektorn Berit Frändås, ledamöterna av riksdagen Bengt Gustavsson, Olle Göransson och Allan Hernelius, utredningssekreteraren Ulf Larsson, ledamöterna av riksdagen Anna Lisa Lewén-Eliasson, Hans Lindblad, Per Petersson och David Wirmark.

Kommittén har arbetat under benämningen 1978 års försvarskommitté.

Att såsom experter stå till kommitténs förfogande anmodade departementschefen den 24 april 1978 fil doktor Katarina Brodin, byråchefen Ulf Broström, departementsrådet Lars Dahlberg, kanslirådet Bo Hemborg, departementsrådet Sven-Erik Orrö, konteramiralen, sedermera viceamiralen Bengt Schuback, planeringschefen Erik Thyberg, ambassadören Knut Thyberg och docenten Krister Wahlbäck.

Att såsom experter stå till kommitténs förfogande, med uppgift att lämna underlag för kommitténs ställningstaganden ifråga om information om säkerhetspolitiken m m, anmodade departementschefen den 30 juni 1978 kanslichefen Styrbjörn Lindow, kanslichefen Berndt Björck, kanslirådet Jan Eliasson, informationschefen Bertil Flodin, generalsekreteraren Börje Lindkvist, skolinspektör Stina Nicklasson samt den 22 januari 1979 kanslichefen Per-Axel Landahl. Åt Lindkvist uppdrogs även att svara för den utåtriktade informationen om kommitténs arbete.

Uppdraget att vara huvudsekreterare åt kommittén lämnades den 6 april 1978 åt översten, sedermera generalmajoren och departementsrådet Rolf Wigur. Att såsom sekreterare stå till kommitténs förfogande anmodade departementschefen vid samma tidpunkt överstelöjtnanten Bo Dreiwitz, överingenjören Sven Hellman och kanslirådet Jan Romare.

På därom gjord framställning entledigades fr o m utgången av november 1978 kanslirådet Jan Romare från nämnda uppdrag. Kanslirådet Sven Linder anmodades från den 1 december 1978 att såsom sekreterare stå till kommitténs förfogande.

I kommitténs sekretariat har medverkat assistenten Margareta Rudbäck.

Försvarskommittén får härmed överlämna ett av kommittén utarbetat betänkande, kallat Vår säkerhetspolitik.

Särskilt yttrande har avgivits av experten Bengt Schuback.

Kommittén hemställer att betänkandet remissbehandlas.

Kommitténs arbete fortsätter.

Stockholm i juni 1979.

Gunnar Nordbeck

Gunnar Björk

Berit Frändås

Allan Hernelius

Hans Lindblad

Roland Brännström

Bengt Gustavsson

Ulf Larsson

Per Petersson

Ulla Ekelund

Olle Göransson

Anna Lisa Lewén-Eliasson

David Wirmark

/Rolf Wigur

Bo Dreiwitz

Sven Hellman

Sven G. Linder

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
1 <i>Säkerhetspolitiska utgångspunkter och frågeställningar m.m.</i>	19
2 <i>Internationell utveckling och internationella aktörer</i>	23
2.1 Krympande naturresurser och miljöproblem	23
2.2 Ekonomiska frågor	26
2.3 Rika och fattiga länder	28
2.4 Supermakter och stormakter	30
2.5 Mellanstatliga organisationer. FN:s roll	34
2.6 Andra icke-statliga aktörer	35
2.7 Rustningsutvecklingen i världen och nedrustningsansträngningarna	36
3 <i>Internationella nedrustningssträvanden</i>	41
3.1 Historik	41
3.2 Nuläget	43
3.3 Sammanfattning	46
3.4 Sveriges roll i nedrustningssammanhang	46
4 <i>Stormaktsblocken och deras relationer</i>	49
4.1 Blockstrukturerna	49
4.2 Förhållandet mellan supermakterna	52
4.3 Militära styrkor	54
4.4 Ekonomi	61
5 <i>Norden</i>	63
5.1 Den säkerhetspolitiska situationen i Norden	63
5.2 Det nordiska områdets strategiska betydelse	66
6 <i>Konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet</i>	73
6.1 Konfliktmönster i världen	73
6.2 Konflikter med ursprung i u-landsproblem	74
6.3 Ekonomiska konflikter mellan i-länder	78
6.4 Utnyttjande av inre motsättningar	79
6.5 Krig i Europa	80

7	<i>Det svenska samhället</i>	87
7.1	Samhällets utveckling	87
7.2	Totalförsvarets samhällsekonomiska kostnader	93
8	<i>Sveriges säkerhetspolitik</i>	101
8.1	De övergripande målen	101
8.2	Åtgärder för att främja en fredlig utveckling i världen	102
8.3	Åtgärder för att främja freden i Europa och Norden	106
8.4	Åtgärder som i fred skapar förtroende för den svenska alliansfria politiken	107
8.5	Åtgärder som förhindrar eller begränsar konsekvenserna av fredskriser	108
8.6	Åtgärder som avhåller från ekonomisk och annan icke-militär aggression	109
8.7	Åtgärder som begränsar konsekvenserna av krig i vårt närområde	110
8.8	Åtgärder som avhåller från militär aggression och möter hot om sådan	111
8.9	Säkerhetspolitiken om Sverige råkar i krig	113
9	<i>Försvarspolitiken och totalförsvarsgrenarnas uppgifter inom denna</i>	115
9.1	Totalförsvarets roll och uppgifter	115
9.2	Militärt försvar	119
9.3	Civilförsvar	123
9.4	Ekonomiskt försvar	124
9.5	Psykologiskt försvar	125
9.6	Övriga delar av totalförsvaret	126
10	<i>Kommitténs syn på fortsatt arbete</i>	129
10.1	Utnyttjande av de samlade personaltillgångarna inom totalförsvaret	129
10.2	Fortsatta studier av civilmotstånd och andra icke-militära motståndformer	133
10.3	Försvarsindustriella frågor	136
10.4	Samordning mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten	137
10.5	Utredning om försvarsinformation	139
	<i>Särskilt yttrande</i>	141
	<i>Bilaga 1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande</i>	143
	Underbilaga 1.1 Kommittédirektiv	144
	<i>Bilaga 2 Förkortningar m.m.</i>	151

Sammanfattning

Försvarskommitténs *uppgift* är att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling efter år 1982. I detta betänkande lämnas förslag beträffande säkerhets- och försvarspolitikens inriktning och totalförsvargrenarnas uppgifter i stort. Vidare lämnas synpunkter på fortsatta studier inom vissa problemområden. Kommittén fortsätter sitt arbete och avser att lämna ett slutbetänkande om totalförsvargrenarnas utveckling m. m. våren 1981, dvs i god tid före ett försvarsbeslut 1982. Genom denna uppläggning skapas tid för remissbehandling av detta betänkande och för offentlig debatt kring de frågor som kommittén behandlar.

Försvarskommittén har varit angelägen att få ett så brett *underlag* som möjligt för sina överväganden. Detta har skett genom föredragningar av representanter för departement, myndigheter och skilda organisationer. Som exempel kan här nämnas föredragningarna av statssekreterare Inga Thorsson om nedrustningsarbetet, av ambassadör Anders Thunborg om FN samt av företrädare för utrikes- och försvarsdepartementen och de skilda totalförsvarsmyndigheterna. De av regeringen givna anvisningarna för perspektivplaneringen (motsv) inom totalförsvarets myndigheter liksom också de planer (studier) som i enlighet härmed har utarbetats av myndigheterna har föredragits för kommittén. Kommittén har bedömt det vara värdefullt att dessutom få ta del av synpunkter från ett antal utomstående personer. Elva personer har därför ombetts att inför kommittén presentera sin personliga uppfattning om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik bör utformas i framtiden. Resultatet härav har publicerats i skriften ”Elva åsikter om svensk säkerhetspolitik”.

Kommittén redovisar sin analys av utvecklingen i omvärlden och behandlar därefter särskilt utförligt nedrustningsansträngningarna, stormaktsblockaden och deras relationer samt den säkerhetspolitiska situationen i Norden. Kommittén gör en bedömning av vilka hot mot vår frihet och vårt oberoende som kan uppkomma i framtiden och vilka av dessa hot som bör tas till utgångspunkt för den långsiktiga planeringen av totalförsvaret. Vidare redovisas en analys av den svenska samhällsutvecklingen bl.a. från sårbarhets- och resurssynpunkt. Från dessa utgångspunkter lämnar kommittén förslag beträffande Sveriges säkerhetspolitik och försvarspolitik samt totalförsvargrenarnas uppgifter i stort inom denna.

Kommittén redovisar i kapitlen 2-6 sin analys av *utvecklingen i omvärlden*. Under 1970-talet har det i västvärlden framstått som allt klarare att den

tekniska och ekonomiska utvecklingen inte enbart leder till växande resurser och en högre enskild och offentlig konsumtion utan också till miljöskador, sociala problem och risker för brist på viktiga råvaror. De ökande klyftorna mellan rika och fattiga länder utgör ett allt allvarigare problem. Dessa förhållanden rymmer många latenta konflikthanledningar och risker för kriser som kan påverka vårt eget läge.

Krav på förändringar har under 1970-talet förts fram med kraft från u-ländernas sida och har kommit till uttryck i FN-resolutionerna 1974 och 1975 om upprättande av en ny ekonomisk världsordning. Ännu har dock inga påtagliga resultat uppnåtts. Ett program för att förverkliga denna kräver omfattande åtaganden från de rika ländernas sida.

Trots genomgripande förändringar under de senaste årtiondena lever vi säkerhetspolitiskt sett fortfarande i en värld dominerad av de två militära maktblocken NATO och WP. Det är i Centraleuropa som deras huvudfronter står mot varandra. Men deras agerande i Europa är endast en del i deras strävanden till inflytande i världen. Genom politiskt, ekonomiskt, tekniskt och militärt stöd till olika u-länder söker maktblocken öka sitt inflytande över dessa och skapa sig kontroll över viktiga råvaror och strategiska positioner. Konfrontationsområdena är många. Några förefaller permanenta, andra har först på senare tid blivit aktuella.

Samtidigt som det pågår en styrkeuppbyggnad inom maktblocken utvecklas det också flera politiska kraftcentra i världen. Kinas aktivering av sin utrikespolitik och närmandet mellan Kina, västvärlden och Japan väntas alltmera prägla den globala utvecklingen under 1980-talet. Washingtons och Moskvas möjligheter att kontrollera och påverka utvecklingen i omvärlden ter sig numera som mera begränsade än tidigare. Supermakternas väldiga kärnvapenstyrkor kan inte användas i lokala konflikter. Mellanösternkrisens olika faser har demonstrerat supermakternas svårigheter att påverka även stater som är mycket starkt beroende av deras militära och ekonomiska bistånd.

Terrorbalansen samt USA:s och Sovjetunionens beslutsamhet att undvika att dras in i en direkt militär konfrontation med varandra är grunden för avspänningspolitiken. Den har inte rubbats av de senaste årens ökade spänningar. Det rör sig för båda parter om ett så grundläggande intresse, om nationellt och globalt överlevande, att något alternativ knappast är möjligt. Men avspänningspolitiken har inte lett till någon begränsning av de militära rustningarna. Oerhörda resurser satsas i fåfänga strävanden till ökad säkerhet.

Stora ansträngningar görs i syfte att via nedrustningsförhandlingar nå fram till överenskommelser om begränsning eller minskning av rustningarna i världen. Förhandlingarna har bidragit till bättre relationer mellan de berörda länderna, men de har misslyckats i den väsentligaste uppgiften: de har inte hejdat kapprustningen eller ens i någon mera påtaglig utsträckning minskat dessa länders militära potential. Den ohämmade militärtekniska utvecklingen skapar nya hot mot den militära styrkebalansen och nya krigsrisker. Det är nu angelägnare än någonsin att nedrustningsförhandlingarna understöds av alla parter.

Det säkerhetspolitiska mönstret i Norden karakteriseras av Danmarks och Norges medlemskap i NATO med restriktioner i fråga om bas- och

kärnvapenpolitik i fredstid, Finlands neutralitetspolitik i förening med vänskaps-, samarbets- och biståndspakten med Sovjetunionen samt Sveriges neutralitetspolitik stödd på ett efter våra förhållanden starkt försvar. Till detta mönster hör också Islands medlemskap i NATO. Dessa förhållanden innebär att Norden kunnat bli ett relativt stabilt område.

Det nordiska områdets strategiska betydelse har ökat under den senaste tioårsperioden. Detta sammanhänger såväl med förändringar i fråga om marin- och kärnvapenstrategi som med utvecklingen på sådana områden som havsrätt och oljeteknologi. Den sovjetiska marinbasen på Kolahalvön har byggts ut i betydande utsträckning och tjänar som bas för huvuddelen av Sovjetunionens kärnvapenbärande ubåtar. Ett av tecknen på det nordiska områdets ökade strategiska betydelse är att spanings- och övningsverksamheten från båda maktblockens sida tilltagit i vårt närområde. Detta kan emellertid enligt försvarskommitténs mening inte uppfattas som riktat mot Sverige utan bör ses som ett led i supermakternas bevakande av sina globala intressen och som ett led i den strategiska maktbalansen.

Sveriges säkerhetspolitik måste också utgå från bedömningar av den svenska samhällsutvecklingen, vilka närmare redovisas i kapitel 7. I våra totalförsvarsansträngningar utnyttjar vi i största möjliga utsträckning fredssamhällets tillgångar av olika slag. Grundläggande för hur stora ekonomiska resurser som kan avdelas för att i fredstid bygga upp det militära försvaret och civilförsvaret och i övrigt komplettera fredssamhällets tillgångar är vår försvarsvilja och samhällsekonomi. Det nuvarande samhället och utvecklingen inom detta kännetecknas av stor komplexitet och av att olika verksamhetsgrenar i ökad utsträckning påverkar och griper in i varandra. Samhället blir därigenom mer känsligt för störningar än tidigare. På flera sätt blir också det internationella beroendet allt större. Det är angeläget att sådana sårbarheter begränsas genom att samhällsplaneringen även tar hänsyn till totalförsvarets behov.

Riksdagen godkände år 1968 följande *mål för vår säkerhetspolitik*: "Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling."

Detta uttalande bekräftades av 1972 och 1977 års riksmöten. Kommittén har inte funnit anledning att föreslå någon förändring.

Den svenska säkerhetspolitiken skall bidra till en fredlig utveckling i världen, till utjämning av motsättningar och till större förståelse och mer jämlika förhållanden. Den skall vidare verka för internationell solidaritet och en värld där även små stater kan hävda sina intressen. Den syftar till att minska risken för att Sverige dras in i eventuella konflikter och till att värna våra demokratiska friheter och rättigheter i en oberoende stat. Den skall slutligen lindra verkningarna av fredskriser i vårt land.

I detta syfte bör vår säkerhetspolitik alltjämt formas genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitik, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitik. Säkerhetspoliti-

ken arbetar således med olika medel och i olika tidsperspektiv. Dess olika delar måste anpassas till varandra i ett samspel. Hur tonvikten läggs vid de skilda säkerhetspolitiska medlen är därför inte en gång för alla givet utan måste bestämmas med hänsyn till rådande förhållanden.

Vårt lands möjligheter att stå utanför krig och allvarigare konflikter med bibehållen frihet och självständighet bedöms även i framtiden bäst främjas genom ett fasthållande vid den alliansfria politiken inriktad på att möjliggöra neutralitet i ett framtida krig.

Den samlade styrkan av de säkerhetspolitiska åtgärderna skall inge omvärlden respekt för Sveriges neutralitetsvilja och förmåga att stå emot påtryckningar och andra aggressiva handlingar. De långsiktiga totalförsvarsbesluten är ett uttryck för vår målmedvetenhet att värna vår frihet och vårt oberoende. Den valda utrikespolitiken ger oss samtidigt möjlighet att aktivt arbeta för en fredlig värld. Sveriges engagemang i det internationella fredsarbetet är enligt kommitténs uppfattning väl förenligt med strävandena att stödja den svenska alliansfria politiken genom ett allsidigt totalförsvar.

Kommittén redovisar i kapitel 8 sina överväganden och förslag beträffande *säkerhetspolitikens inriktning* och behandlar därvid

- åtgärder för att främja en fredlig utveckling i världen,
- åtgärder för att främja freden i Europa och Norden,
- åtgärder som i fred skapar förtroende för den svenske alliansfria politiken,
- åtgärder som förhindrar eller begränsar konsekvenserna av fredsriser,
- åtgärder som avhåller från ekonomisk och annan icke-militär aggression,
- åtgärder som begränsar konsekvenserna av krig i vårt närområde,
- åtgärder som avhåller från militär aggression och möter hot om sådan och
- säkerhetspolitiken om Sverige råkar i krig.

Vår alliansfria politik ger oss särskilda möjligheter att i olika avseenden och i olika organisationer *främja en fredlig utveckling i världen*. Sverige eftersträvar ökad respekt för varje nations frihet och folkens självbestämmanderätt. Vi verkar även för social och ekonomisk rättvisa, politisk avspänning, militär nedrustning samt omfattande och förtroendefullt samarbete över gränserna. Det är även naturligt att vi på alla sätt söker stärka FN:s möjligheter att förebygga och lösa konflikter. Medverkan och stöd för FN:s arbete bör alljämt vara en hörnsten i den svenska utrikespolitiken.

En av förutsättningarna för en stark svensk aktivitet på nedrustningsområdet är att den stöds av en bred och välinformerad opinion i vårt land. En annan är att det engagemang och det kunnande som finns inom landet samordnas och effektivt tillvaratas. Kommittén anser att dessa frågor bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Vår säkerhetspolitik måste vara inriktad på att så långt det står i vår förmåga *främja fred och stabilitet i Europa* och särskilt i *Norden*. Det är därför naturligt att Sverige på olika sätt medverkar i regionala förhandlingar såsom den europeiska säkerhetskonferensen (ESK).

Det nordiska området har fått ökad strategisk betydelse. Det beror bl.a. på den sovjetiska militära uppbyggnaden på Kolahalvön och den stegrade

aktiviteten i berörda farvatten. För att stabiliteten i Norden skall kunna bevaras fordras att alla berörda stater i området är varsamma med ändringar av sina säkerhetspolitiska dispositioner. Försvarskommittén bedömer att en fast och konsekvent svensk utrikes- och försvarspolitik främjar fred, stabilitet och låg supermaktsnärvaro i norra Europa. Det torde även ligga i andra länders intresse att denna politik fullföljs.

Industriländerna framför allt i Västeuropa är beroende av ett kontinuerligt flöde av varor från olika u-landsområden. Kommittén har behandlat olika typer av konflikter som skulle kunna störa detta flöde. Omfattande råvarubojkottar från u-ländernas sida mot i-länderna bedöms för närvarande som mindre sannolika. På längre sikt är dock utvecklingen mera svårbedömd. Däremot finns redan nu påtagliga risker för att motsättningar inom och mellan råvaruproducerande u-länder ger upphov till krig och konflikter som kan lamslå produktion, skada anläggningar eller hota viktiga transportleder. Sådana s.k. *fredskriser* kan leda till allvarliga störningar i vår import av försörjningsviktiga varor. På lång sikt bör riskerna för fredskriser kunna minskas genom en ekonomisk och social utveckling i u-länderna. I närtid är det nödvändigt att minska konsekvenserna av störningar genom åtgärder på nationell nivå och i samarbete mellan konsumentländer.

De förödande konsekvenserna av ett krig i Europa gör att ett sådant i allt mindre grad blir ett rimligt medel för att förverkliga politiska mål. Supermakterna torde i ökad omfattning komma att utnyttja politiskt och ekonomiskt inflytande, ekonomiska hot och andra påtryckningar för att främja sina intressen. *Ekonomisk krigföring* som metod att utöva säkerhetspolitiskt betydelsefull påverkan på andra länder torde under normala förhållanden vara föga effektiv. I en mera spänd situation i Europa, kanske på gränsen till krig, kan dock uppkomma starkare intressen att påverka andra länders utrikespolitiska orientering eller att uppnå militärt betydelsefulla favörer. Då kan också skilda länder och företag sannolikt lättare koordineras i en gemensam aktion. Dessa förhållanden måste beaktas vid utformningen av vår säkerhets- och försvarspolitik.

En väsentlig förutsättning för den svenska utrikespolitiska linjen – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – är att den möts med *respekt och förtroende i omvärlden*. Detta kräver att politiken förs med konsekvens och fasthet. Den får inte skapa vare sig misstro eller förväntningar hos någon av stormakterna. Allra minst får den ge stormakterna någon grund för misstanken att svenskt territorium kan ställas till en annan macts förfogande och bilda utgångsbas för angrepp. Internationella bindningar vilka gör möjligheten att iaktta neutralitet illusorisk kan inte accepteras. Politiken måste stödjas av ett allsidigt uppbyggt och inriktat totalförsvar tillsammans med andra säkerhetspolitiska medel. Den är också beroende av att människor känner gemenskap med samhället. Därför måste framtidstron, tryggheten och solidariteten i det svenska samhället främjas.

De militära maktblocken i Europa och deras inbördes relationer är alltså av avgörande betydelse för Sveriges säkerhetspolitik. Supermakterna bedöms ha så starka intressen att undgå en militär konfrontation att ett medvetet igångsatt krig mellan blocken kan bedömas som föga sannolikt. Trots många gemensamma intressen kvarstår dock de grundläggande meningsmotsättningarna mellan supermakterna och utgör ett latent hot mot freden. I

Centraleuropa finns de största stående militära styrkorna någonsin i fredstid. Redan existensen av dem skapar farhågor för hur de kan komma att användas i ett mera spänt läge. Supermakterna har en benägenhet att ingripa i lokala konflikter i olika delar av världen vilket skapar risker för att dessa trappas upp och sprids till Europa även om ingen av parterna önskar det. Bidragande härtil kan vara flera samtidigt inträffade konflikter och ett så snabbt händelseförlopp att riskerna för felbedömningar och överreaktioner är stora. Ett krig i Europa kan därför inte uteslutas under nu överblickbar tid. Det skulle få så svåra konsekvenser för Sverige, vare sig vi utsätts för väpnat angrepp eller ej, att riskerna för ett sådant krig måste påverka vår säkerhetspolitik.

Bedömningar av karaktären av ett framtida krig i Europa är alltid förknippade med stor osäkerhet. Det är dock av skilda skäl troligt att ett krig i Europa åtminstone inledningsvis kommer att föras enbart med konventionella stridsmedel. Avsikten bakom en sådan återhållsamhet skulle vara att ge respit för förhandlingar om vapenstillestånd och en politisk uppgörelse innan den totala förödelsen är ett faktum. Men risken för upptrappning till kärnvapennivå kommer att i hög grad präglade parternas agerande. Detta innebär att ett konventionellt krig troligen kommer att präglas av återhållsamhet avseende målen för de militära operationerna. Båda parter torde avvakta med sådana operationer som kan befaras sätta motpartens vitala intressen på spel.

Det är mot denna bakgrund svårt att föreställa sig något läge där endera maktblocket genom en frontal attack i Centraleuropa skulle eftersträva att erövra och behålla stora delar av det andras territorium. Däremot kan det tänkas att endera blocket genom en geografiskt begränsad framstöt i Europa vill pressa det andra blocket till politiska eftergifter. Sådana geografiskt begränsade framstötter är tänkbara i Centraleuropa men mer sannolika på kontinentens flanker.

Vårt land innehåller inte områden av primärt strategiskt intresse för stormaktsblocken. Kontrollen av sådana områden i vår närhet förutsätter inte nödvändigtvis kontroll av svenskt område. Det är därför svårt att se att någon stormakt skulle finna motiv för ett angrepp mot Sverige annat än i en akut kris- eller krigssituation i Europa. Ett isolerat angrepp på Sverige är osannolikt. Den politiska händelseutvecklingen bör därför kunna ge oss viss förvarning. Men i ett krig i Europa torde redan inledningsvis aktualiseras militära operationer avseende kontrollen över för stormaktsblocken viktiga områden kring Nordkalotten och vid Östersjöutloppen. Sverige kan därvid ha intresse framför allt som genomgångsområde till lands, till sjöss eller i luften. Utnyttjande av svenskt område kan i många fall underlätta de krigförandes operationer men är inte nödvändigt.

Som stöd för den svenska säkerhetspolitiken fordras en fast och konsekvent *försvarspolitik* som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svenska folket. Omvärlden måste vara övertygad om att Sverige i händelse av krig är berett att fullfölja den deklarerade politiken. Totalförsvaret bör utformas så att det är i vid mening fredsbevarande. Det bör ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att det avhåller från angrepp eller hot om angrepp mot Sverige. Det bör också vara så utformat att det kan motsstå skilda angreppsformer från skilda riktningar och verka i olika

militärpolitiska lägen.

Förberedelser och överläggningar som syftar till militär samverkan med främmande länder är helt uteslutna. Det militära försvaret måste vidare vara så utformat att dess uteslutande defensiva syfte – försvar av det egna landet – klart framgår. Det kan därigenom inte av någon uppfattas som ett hot. Anskaffningen av för försvaret väsentlig materiel får inte ske så att Sverige kommer i en sådan beroendeställning till andra länder att den kan utnyttjas för påtryckningar.

Även om Sverige inte dras in i ett krig utsätts landet för svåra påfrestningar. För att upprätthålla nödvändig försörjning måste vi inom landet ha sådana tillgångar av viktiga förnödenheter och en så bred produktionskapacitet att vi undviker ett för neutralitetssituationen farligt beroendeförhållande till krigsförande parter. För att hos dessa upprätthålla respekten för svensk neutralitet är det också nödvändigt att vi disponerar sådana resurser att kränkningar av svenskt territorium kan upptäckas och avvisas och vår sjö- och lufttrafik kan skyddas.

Kommittén har övervägt hur riskerna för kärnvapenkrig bör beaktas vid totalförsvarets utformning. Steget att i ett konventionellt krig trappa upp till kärnvapennivå är så stort att det förefaller uteslutet att en första kärnvapeninsats skulle göras mot ett sekundärt område som Sverige. Om upptrappningen sker i ett krig vari Sverige är neutralt är det föga troligt att någon av de krigförande överväger en geografisk utvidgning av kriget. Troligen bedöms det av dem bli så kortvarigt att territoriella vinster i sekundära områden inte spelar någon roll. Detta hindrar inte att vi drabbas av sidoverkningar av vapen insatta mot vårt närområde och av vapen som riktas mot vårt land till följd av misstag. Om upptrappningen till kärnvapennivå sker i ett läge då Sverige redan är angripet kan man inte räkna med någon särskild återhållsamhet mot svenskt område. Sverige har inte möjligheter att skapa ett försvar som kan stå emot en angripare i ett sådant läge. Våra ansträngningar måste då koncentreras på att begränsa krigets verkningar och öka befolkningens möjligheter att överleva.

Behovet av skydd mot kärnvapen, biologiska och kemiska stridsmedel kan och bör tillgodoses till måttliga merkostnader genom att det beaktas redan vid utformningen av ett totalförsvar primärt inriktat på det konventionella kriget.

Totalförsvaret bör vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Framtida krig och kriser kommer att på olika sätt beröra hela samhället och hela befolkningen. Av största betydelse är att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst om vårt totalförsvar även i fortsättningen bygger på pliktjänstgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet. För att ytterligare förankra totalförsvarsiden i samhället är de olika folkrörelserna av stor betydelse. Inte minst bör framhållas de insatser som görs i de olika frivilliga försvarsorganisationerna.

Enligt kommitténs mening bör totalförsvaret och dess olika grenar betraktas som delar av samhället och en ökad samordning mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället bör eftersträvas. Grundläggande för försvarsplaneringen bör vara att ett ansvar i fred om möjligt behålls även i

krig.

Vi bör kunna utgå från att hot om angrepp mot Sverige föregås av politiska och militära förändringar i vår omvärld och att totalförsvaret kan utformas så att det vid hot om angrepp kan organiseras snabbt och ställas om för att möta detta hot. De militärtekniska förutsättningarna för ett överraskande angrepp ökar. Detta ställer ökade krav på att totalförsvaret snabbt kan mobiliseras och krigsorganiseras. För att förändringar i vår omvärld skall uppfattas i tid och åtgärder hinna vidtas behövs en effektiv underrättelsetjänst, en hög mobiliserings- och krigsorganiseringsberedskap samt ett administrativt system som möjliggör beslut om väl avpassade beredskapshöjningar inom totalförsvaret.

Kommittén föreslår en mindre ändring i *målsättningen för totalförsvaret*.

Totalförsvaret fyller sin fredsbevarande uppgift främst genom förmågan att avhålla från militärt angrepp. Det *militära försvaret* är för detta ändamål den viktigaste komponenten i totalförsvaret.

Det är inte möjligt att göra bestämda förutsägelser om en eventuell angripares val av mål och områden, framförallt inte i det långa tidsperspektiv som gäller för kommitténs bedömningar. Med hänsyn härtill är det viktigt att det militära försvaret kan verka i olika militärpolitiska lägen och kan om disponeras vid ändringar i dessa. Försvar skall kunna tas upp i varje del av landet mot angrepp varifrån det än kommer. Detta kräver att militärt försvar av någon styrka kan verka snabbt vid för försvaret viktiga punkter och områden i alla delar av landet. Härutöver krävs förmåga till kraftsamlade insatser.

Stridskrafterna skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i kust- och gränsområdena. Om en angripare skulle lyckas tränga in i landet skall motstånd i alla former kontinuerligt kunna genomföras. Försvaret skall vara så utformat att våra naturliga försvarsbetingelser tillvaratas. Det skall ha sådan uthållighet att det kan fortsättas även om delar av landet går förlorade och även om den centrala ledningen tidvis inte skulle kunna utövas. Ett militärt försvar med styrka och sammansättning som innebär att ingen finner det förenligt med sina intressen att utnyttja svenskt territorium är en första förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde. Vi måste också kunna upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och skydda den trafik som vi enligt neutralitetsrätten är skyldiga att medge.

Ekonomiska och andra förhållanden gör det nödvändigt med vissa prioriteringar inför de skilda uppgifter som försvaret kan komma att ställas inför. Enligt kommitténs mening kan följande bedömningar göras nu.

Kommittén bedömer att försvaret av övre Norrland måste tillmätas särskild vikt. En kamp mellan maktblocken om kontrollen över strategiskt viktiga områden i norra Norden skulle troligen präglas av strävanden från båda sidor att så snabbt som möjligt föra fram förband och besätta nyckelpositioner. Vårt militära försvar skall därför snabbt kunna skapa en tillräcklig styrka och uthållighet i övre Norrland för att avhålla de krigförande parterna från att utnyttja svenskt territorium som genomgångsområde eller framskjuten försvarsposition.

Kommitténs bedömningar innebär också att de sydvästra delarna av det nordiska området är av strategisk betydelse bl.a. för kontrollen över

Östersjöutloppen. Sådan kontroll kräver inte nödvändigtvis tillgång till svenskt område. Vårt militära försvar bör ha en sådan styrka och uthållighet att de krigförande parterna avhålls från att dra in Sverige i striden om kontrollen över det nämnda området.

Även om de krigförande parterna skulle avstå från att utnyttja svenskt markterritorium måste man räkna med att de har behov att utnyttja framför allt svenskt luftrum men även delar av sjöterritoriet för att underlätta sina operationer mot mål i vårt närområde. Vi bör ha en tillräcklig militär kapacitet för att avhålla från detta. Härtill kommer att anfall mot tidigare nämnda delar av Sverige kan understödjas av luftanfall även mot de centrala delarna av landet i syfte att försvåra mobilisering och tillförsel av förstärkningar. Trots de internationella konventionerna kan vi inte heller bortse från risken att någon genom hot om flyg- eller robotanfall mot befolkningscentra försöker bryta försvarsviljan och tvinga statsmakterna till eftergifter. För att försvåra för en angripare att nå detta mål erfordras både ett aktivt luftförsvar och skyddsåtgärder.

Försvarskommitténs bedömningar rörande de strategiskt intressanta målen i norra Europa leder fram till slutsatsen att de mellersta delarna av Sverige kan betraktas som naturliga genomgångsvägar till dessa mål främst om de krigförande förutser att kriget får lång varaktighet. I nuvarande militärpolitiska situation bör därför en avhållande effekt mot invasion av dessa delar av landet kunna nås på en något lägre styrkenivå än vad som gäller de norra och södra delarna. Detta får dock inte leda till att det blir gynnsammare för en angripare att utnyttja de mellersta delarna av landet. Det är dessutom viktigt att det militära försvaret kan omdisponeras vid förändringar i situationen.

Vid militärt angrepp mot Sverige är *civilförsvarets* uppgift att skydda befolkning och egendom mot skador samt rädda överlevande. Internationella konventioner förbjuder anfall som kan orsaka stora förluster bland befolkningen. Vidare förbjuder de anfall mot egendom som är nödvändig för civilbefolkningens överlevnad. Det kan dock inte undvikas att civilbefolkningen drabbas av verkningar av krigshandlingarna. Skyddet av befolkningen bör i första hand utformas med hänsyn till konventionell bekämpning riktad mot mål av betydelse för våra militära operationer och vår försvarsförmåga samt verkningarna av markstrider. Vi kan emellertid inte bortse från risken att en angripare söker nå sina syften genom hot om terroranfall mot befolkningen. Civilförsvarets planering bör därför även innefatta vissa åtgärder som ökar statsmakternas möjligheter att stå emot sådana hot.

Skadeverkningarna av kärnvapen, biologiska och kemiska stridsmedel (ABC-stridsmedel) bör kunna begränsas genom olika åtgärder. I första hand bör befolkningen ges skydd mot verkningarna i Sverige av ABC-stridsmedel som används utanför våra gränser.

Ekonomiskt försvar är ett samlingsbegrepp för alla de åtgärder som behövs för att vårt näringsliv och vår försörjning skall kunna anpassas till de ändrade förhållanden som kriser och krig innebär. Det ekonomiska försvaret skall inriktas på att i krig stödja våra försvarsansträngningar och eljest vid kriser eller krig i omvärlden medverka till att trygga landets försörjning. Skadeverkningarna av krigshandlingar kan bli mycket omfattande, varför det kan

ta lång tid innan normal produktion och handel återställs i världen. Det finns därför behov av beredskapsåtgärder i Sverige för att säkerställa de för individens och samhällets överlevnad viktigaste försörjningsbehoven även vid långvariga störningar.

Vidare skall det ekonomiska försvaret vidta åtgärder inför situationer där vårt oberoende inte direkt hotas men som ändå innebär allvarliga störningar i fråga om tillgång till försörjningsviktiga varor (s.k. fredskriser). Framtida fredskriser bedöms kunna bli mera omfattande och långvariga än som tidigare har antagits. En utbyggnad av beredskapsåtgärderna för att kunna möta sådana kriser är därför motiverad.

Försvarskommittén har också lämnat förslag beträffande inriktningen av *psykologiskt försvar* och *övriga delar av totalförsvaret*, bl.a. sjukvården i krig.

Kommittén har i kapitel 10 behandlat några problemområden som bör ägnas särskild uppmärksamhet i det *fortsatta studie- och utredningsarbetet*.

I direktiven för kommitténs arbete angavs särskilt att det finns anledning att fortlöpande pröva hur våra totala personaltillgångar bör disponeras och fördelas inom totalförsvaret liksom vilken utbildning i fredstid som med stöd av pliktlag bör åläggas medborgarna för att de skall kunna fullgöra sina olika totalförsvarsuppgifter. Kommittén finner för sin del att det är lämpligt att en sådan prövning görs i samband med att alternativa utformningar av totalförsvarsgrenarna övervägs under kommitténs andra etapp. Det kommer därvid att vara av väsentlig betydelse att väga samman ekonomiska, personella och materiella frågor sedda mot de uppgifter som vårt totalförsvar och dess grenar bör ges. För att kommittén skall kunna väga skilda alternativ, som bl.a. skiljer sig åt ifråga om sättet att utnyttja personal och tillämpa pliktlagar krävs att berörda myndigheter tar fram ett relativt omfattande underlag. Kommittén avser att samordna detta arbete.

Försvarskommittén har övervägt i vad mån ett vapenlöst s.k. civilmotstånd skulle kunna spela någon roll i våra försvarsansträngningar. I likhet med de två senaste försvarsutredningarna anser kommittén att civilmotstånd inte kan utgöra något alternativ till ett militärt försvar. Kommittén vill emellertid icke utesluta att civilmotstånd tillsammans med andra motståndsformer skulle kunna få en roll då vårt land helt eller delvis blivit ockuperat av främmande makt. Det är enligt kommitténs mening angeläget med vidgade studier om mål och strategi för en motståndsrörelse anpassad till specifika svenska förhållanden. De folkrättsliga problemen liksom frågor rörande fredstida förberedelser kräver också fördjupade studier. Kommittén föreslår att den får tillkalla en särskilt expertgrupp som kan ge underlag för fortsatta överväganden.

Materielanskaffningen till försvarsmakten har minskat i omfattning under 1960- och 1970-talen. Det har därvid uppstått svårigheter att hålla en jämn beläggning av de industriella resurserna. Detta har medfört att den svenska försvarsindustrins kapacitet måste anpassas till en ny situation. Under senare tid har frågan om flygindustrin varit i centrum för debatten om vår försvarsindustriella kapacitet. Det är emellertid uppenbart att även andra materielslag och industrigrenar kommer att bli berörda. Det är därför viktigt att klarlägga vilka verksamheter som är mest angelägna att bibehålla utgående från såväl säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter som från

utgångspunkter som berör beläggning och sysselsättning vid försvarsindustrin.

Försvarskommittén har prövat lämpligheten av och möjligheterna att öka samordningen mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten. Härvid har kommittén funnit att det från flera synpunkter är angeläget få tillstånd ökade förutsättningar för en sådan samordning. Det bör vara möjligt att förbättra samordningen om man på kommunerna lägger ett ökat ansvar för ledningen av civilförsvarsverksamheten i krig. Det berör räddningstjänsten men också vissa andra uppgifter. Genom att kommunerna ges ansvar för ledningen av det lokala civilförsvaret i krig blir förutsättningarna bättre för att effektivt utnyttja materiella och personella resurser som finns i fred och att samordna dessa tillgångar med resurser som måste tillföras i krig. Kommitténs förslag innebär att kommunerna får ansvar för vissa fredstida förberedelser. Civilförsvaret bör dock även i fortsättningen ses som en del av totalförsvaret och därmed som en statlig angelägenhet. Ansvarsförhållanden, författningsfrågor, föreskrifter för olika typer av verksamhet samt frågor av organisatorisk och finansiell art måste övervägas. För att närmare studera dessa frågor avser kommittén begära att få tillsätta en expertgrupp.

En expertgrupp studerar för kommitténs räkning den nuvarande säkerhetspolitiska informationens mål, innehåll, medel och resultat. På grundval av det underlag som expertgruppen hittills tagit fram har kommittén inriktat det fortsatta arbetet. Kommittén avser att avge ett särskilt betänkande i denna fråga under våren 1980.

1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter och frågeställningar m. m.

Enligt regeringens direktiv skall försvarskommittén i detta första betänkande lämna förslag till säkerhets- och försvarspolitikens inriktning och totalförsvarsgrenarnas uppgifter i stort. Direktiven anger de grundläggande säkerhetspolitiska utgångspunkter som skall gälla för kommitténs arbete. I detta inledande kapitel analyseras dessa utgångspunkter närmare och härleds de olika problem som kommittén bör behandla. En redovisning av direktivens huvudsakliga innehåll och kommittéarbetets bedrivande m. m. lämnas i bilaga 1.

Begreppet säkerhetspolitik infördes i svenska försvarsutredningar och försvarspropositioner vid mitten av 1960-talet. Genom de följande försvarsbesluten vidgades begreppet successivt i två riktningar. Den ena innebar att man inte enbart diskuterade åtgärder för att möta yttre hot utan också allmänt fredsbefrämjande åtgärder som, främst på längre sikt, bidrar till att minska riskerna för att hot skall uppstå. Den andra utvidgningen innebar att också andra än militära hot togs upp till diskussion. Därmed fick allt flera delar av landets politik säkerhetspolitisk betydelse. Begreppet säkerhetspolitik används i det följande som en sammanfattning av alla de åtgärder som statsmakterna vidtar för att landets frihet och oberoende skall kunna bevaras inför yttre hot och för att minska riskerna för sådana motsättningar och konflikter i världen som kan hota vår säkerhet.

Säkerhetspolitiken formas genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitik, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitik. Försvarspolitik i traditionell mening är således ett av flera säkerhetspolitiska medel. Sveriges säkerhetspolitiska mål uttrycktes i proposition 1968:110 på nedanstående sätt. Det har sedermera bekräftats i 1972 års och 1977 års försvarsbeslut.

”Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och, i former som vi själva väljer, trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling”.

Enligt direktiven skall försvarskommittén utgå från att detta mål allttjämt skall gälla.

Säkerhetspolitikens mål är att slå vakt om det svenska folkets rätt att i alla hänseenden själv forma sin framtid och förhindra att beslut tvingas på oss

genom utpressning från andra länder. Målet är således inte att bevara samhället som det är just idag.

Vi slår vakt om demokratin som metod att lösa våra samhällsfrågor och intressekonflikter på fredlig väg. Genom fri nyhets- och opinionsförmedling skall varje medborgare få möjligheter att självständigt bilda sin åsikt om väsentliga samhällsproblem. Envar måste fritt få ge uttryck för sin tro och sina åsikter och ha rätt att med demokratiska, lagliga medel verka för förändringar inom samhället. Detta förutsätter att folket i allmänna, fria och hemliga val har möjlighet att välja sina företrädare. Dessa har att svara för sin politik inför väljarna.

Ett komplicerat, industrialiserat samhälle som vårt kräver, för att fungera, medverkan och solidaritet från medborgarnas sida. Denna måste främst bygga på en övertygelse om det berättigade i de krav som ställs på dem och först i andra hand på tvång från samhällets sida. Medborgarna har också rätt att ställa krav på samhället. Var och en skyddas genom lagarna mot övergrepp från myndigheter och enskildas sida. Samhället måste också svara för att medborgarnas grundläggande behov i fråga om försörjning och social trygghet blir tillgodosedda liksom behovet av trygghet mot yttre hot.

Om vi skulle råka ut för allvarliga konflikter eller krig måste medborgarna solidariskt sluta upp till landets försvar. Den enskilde kan drabbas av umbäranden och lidanden och kan få sin personliga handlingsfrihet beskuren. Men även under de svåraste yttre förhållanden är vårt mål att behålla den demokratiska samhällsordningen och slå vakt om de mänskliga rättigheterna.

En utveckling av vårt land enligt våra egna värderingar kan bäst förverkligas vid en fredlig utveckling i världen. Det är därför naturligt att Sverige söker främja en sådan utveckling genom att bidra till att undanröja konfliktorsaker, utjämna motsättningar, öka förståelsen mellan folken och värna om små staters möjligheter att hävda sina intressen.

Vårt land kan inte eftersträva något fullständigt oberoende av omvärlden. Politiken måste utformas med beaktande av de reella förhållandena. Exempelvis kan inte Sverige utan stora uppoffringar föra en ekonomisk politik som på ett avgörande sätt skiljer sig från den som förs av de länder med vilka huvuddelen av vårt handelsutbyte sker. Inte heller kan vi bortse från militärstrategiska förhållanden i vår del av världen.

Vi lever i en värld där de militära rustningarna ökar, mänskliga rättigheter undertrycks och våld utövas på många håll. De ekonomiska klyftorna växer, en stor del av jordens befolkning svälter och det finns risk för framtida brist på viktiga naturresurser. Det är därför inte en självklarhet att vi kan förverkliga våra säkerhetspolitiska mål. För detta krävs beslutsamma och långsiktiga ansträngningar.

För att trygga vårt lands säkerhet för vi en alliansfri utrikespolitik i fred syftande till neutralitet i händelse av krig.

Så långt torde det inte råda några motsättningar om Sveriges säkerhetspolitik. Försvarskommittén anser också att dessa grunder alltjämt är giltiga. Säkerhetspolitikens trovärdighet i omvärlden är beroende av att den förs med fast och konsekvent inriktning. Detta innebär emellertid inte att dess utformning är en gång för alla given. Både inre och yttre förhållanden kan motivera förskjutningar i samspelet mellan de säkerhetspolitiska medlen.

Överväganden om detta är en av försvarskommitténs uppgifter.

Säkerhetspolitiska ambitioner står delvis i motsättning till andra politiska ambitioner. Vid beslut om samhällets utveckling och vid fördelningen av samhällets ekonomiska resurser måste insatser för t.ex. nationell säkerhet vägas mot ekonomisk utveckling, social trygghet och internationell solidaritet m.m.

Ett mål för den ekonomiska politiken är ekonomisk tillväxt, varigenom de samlade resurser, som kan fördelas på olika ändamål, blir större. Därmed förbättras möjligheterna att tillgodose människornas behov. En förutsättning för ekonomisk tillväxt kan emellertid vara ett ökat internationellt handelsutbyte. Detta ökar förbindelserna länderna emellan och kan därmed verka fredsfrämjande, men det kan också leda till minskad självständighet. En ekonomisk tillväxt kan, beroende på hur den sker, öka samhällets sårbarhet och därmed behovet av beredskapsåtgärder.

Samhällsutvecklingen skall främst styras av medborgarnas fredstida behov och värderingar. Men i viss utsträckning måste den påverkas av säkerhetspolitiska hänsyn. En väsentlig fråga vid politikens utformning blir följaktligen i vilken grad de säkerhetspolitiska aspekterna skall påverka samhällsutvecklingen.

Utformningen av den svenska säkerhetspolitiken måste grundas på en analys av den internationella situationens tänkbara framtida utveckling och de hot mot vår frihet och vårt oberoende som den kan leda till. Säkerhetspolitiken måste också grundas på bedömningar av våra möjligheter att påverka utvecklingen i omvärlden i fredlig riktning.

Försvarskommittén redovisar i kapitel 2 en översiktlig analys av världsutvecklingen med särskild uppmärksamhet på tänkbara konfliktanledningar och strävanden att undanröja dem. Det säger sig självt att en analys av detta slag är förenad med stora osäkerheter. Den översiktliga analysen har lett till slutsatsen att tre problemområden måste ges en mera djupgående behandling med hänsyn till deras betydelse för vår säkerhetspolitikens utformning. Nedrustningssträvandena och utsikterna till framgång i dessa är en viktig allmän bakgrund. Relationerna mellan de två maktblocken i Europa påverkar direkt vår säkerhet mot militära hot. Situationen i Norden är viktig därför att den så nära berör oss och därför att vi har särskilda möjligheter att påverka den. Dessa förhållanden ges en djupare belysning i kapitlen 3, 4 och 5.

En viktig säkerhetspolitisk fråga är hur långt våra försvarspolitiska ambitioner bör sträcka sig. Vi kan aldrig uppnå säkerhet mot alla typer av yttre hot. Ett visst säkerhetspolitiskt risktagande är oundvikligt. En faktor som måste beaktas vid överväganden om vilka typer av hot som vi bör bygga upp ett försvar mot är naturligtvis den bedömda sannolikheten för att hoten skall inträffa. Men även andra faktorer måste tillmätas stor vikt. Ju större konsekvenser ett möjligt hot kan få för vår säkerhet desto större anledning finns att vidta motåtgärder för att undanröja eller möta hotet. Det är vidare klart att om motåtgärderna inte är möjliga eller leder till helt orimliga kostnader så kan hot av detta slag inte läggas till grund för vår planering. Försvarskommittén redovisar i kapitel 6 sin analys av vilka hot mot vår frihet och vårt oberoende som kan uppkomma i framtiden och en bedömning av vilka av dessa som bör tas till utgångspunkt för säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets långsiktiga planering.

Även utvecklingen av det svenska samhället är av säkerhetspolitiskt intresse. Det är samhället som tillhandahåller de resurser som erfordras för försvaret. Det är samhället som också skall skyddas mot yttre hot. Kommittén redovisar i kapitel 7 sin analys av dessa frågor.

Det är allmänt accepterat att Sveriges säkerhetspolitik måste syfta till att både påverka utvecklingen i omvärlden i fredlig riktning och förbereda oss för att möta konflikter om de ändå skulle uppstå. Men olika tyngdpunktsförskjutningar är tänkbara. Försvarskommittén diskuterar i kapitel 8 de säkerhetspolitiska medlen och deras möjliga effekt i skilda situationer.

I kapitel 9 kommer kommittén in på vår försvarspolitik och redovisar sina överväganden om de olika totalförsvarsgrenarnas roll inom denna. Kapitlet utmynnar i kommitténs förslag till uppgifter i stort för de olika totalförsvarsgrenarna.

Kommittén har även till uppgift att i detta första betänkande identifiera sådana problemområden inom totalförsvaret som kan behöva utredas i särskild ordning eller som bör beaktas särskilt under det fortsatta utredningsarbetet. Denna uppgift redovisas i kapitel 10.

2 Internationell utveckling och internationella aktörer

Avsikten med detta kapitel är att ge en allmän översikt över huvuddragen i den internationella utvecklingen. Sålunda behandlas bl.a. farhågor för krympande naturresurser, miljöproblem och världsekonomiska utvecklings- och fördelningsfrågor liksom relationerna mellan supermakterna och den roll andra makter och maktgrupperingar kan spela. Vidare behandlas FN och dess roll, andra icke statliga aktörers möjligheter att påverka den internationella utvecklingen samt rustningsutvecklingen i världen.

2.1 Krympande naturresurser och miljöproblem

Efter den utvecklingsoptimism som i stort sett rådde i västvärlden på 1950- och 1960-talen kom 1970-talet att i hög grad domineras av farhågor för de negativa konsekvenserna av samhällets höga industri- och teknologiberoende. Det framstod som allt klarare att detta inte enbart medfört snabbt växande resurser och en hög privat och offentlig konsumtion utan också stora miljöskador, sociala anpassningsproblem och risker för att viktiga råvaror kan ta slut. Den globala resurs- och miljöförstörelsen fortgår i oförminskad eller stigande skala. Världssamhället har inte på allvar kunnat ta itu med frågan om den långsiktiga användningen av jordens återstående resurser. Enskilda nationers eller maktgruppers kortsiktiga särintressen torde komma att dominera även i fortsättningen. I en sådan utveckling finns givetvis många allvarliga konfliktrisker inbyggda.

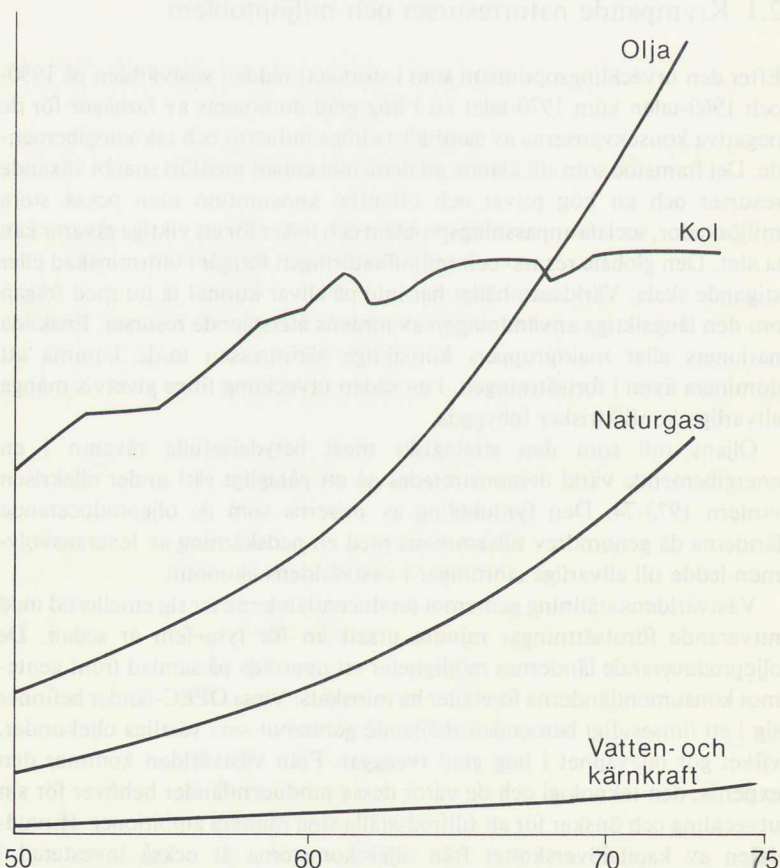
Oljans roll som den strategiskt mest betydelsefulla råvaran i en energiberoende värld demonstrerades på ett påtagligt sätt under oljekrisen vintern 1973-74. Den fyrdubbling av priserna som de oljeproducerande länderna då genomdrev tillsammans med en nedskärning av leveransvolymen ledde till allvarliga störningar i västvärldens ekonomi.

Västvärldens ställning gentemot producentländerna ter sig emellertid med nuvarande förutsättningar mindre utsatt än för fyra-fem år sedan. De oljeproducerande ländernas möjligheter att uppträda på samlad front gentemot konsumentländerna förefaller ha minskats. Vissa OPEC-länder befinner sig i ett ömsesidigt beroendeförhållande gentemot sina västliga oljekunder, vilket gör oljevapnet i hög grad tveeggat. Från västvärlden kommer den expertis, den teknologi och de varor dessa producentländer behöver för sin utveckling och önskar för att tillfredsställa sina militära ambitioner. Huvuddelen av kapitalöverskottet från oljeinkomsterna är också investerad i

västländerna. Vidare har tillgången på olja ökat bl.a. genom att utvinning i större skala har påbörjats av fyndigheter i Nordsjön och Alaska. Enligt nyligen publicerade uppgifter skulle Mexico ha hittills okända oljefyndigheter som är mycket omfattande. Konsumentländernas försörjningsberedskap har också höjts genom samarbetet i den s.k. oljeklubben (IEA).

Utvecklingen i Iran har emellertid givit ett aktuellt exempel på att denna för industristaterna gynnsammare bild snabbt kan störas, t.ex. genom inre omvälvningar i viktigare producentländer och politiska skeenden. Många varningar har också utfärdats om att det nuvarande tillståndet med relativt god tillgång på olja endast är en tillfällig "puckel" i en utveckling som kommer att leda till nya, allvarliga oljekriser med stora risker för väpnade konflikter om världens återstående fyndigheter.

Uppfattningarna går vitt isär om när den kritiska punkt kommer att nås där oljekonsumenternas importbehov börjar överstiga det samlade utbudet. De mest pessimistiska bedömarna menar att detta kan hända redan under 1980-talet, medan andra nämner sekelskiftet eller senare. Att bedöma i vad mån och när dylika förutsägelser kan komma att slå in är så gott som ogörligt



Figur 2.1 Förbrukningen av världens energiråvaror: förändringar under perioden 1950-1975 (mätt i jämförbara enheter)

idag. Klart står emellertid att inte minst de västliga industristaterna hela tiden fortsätter att konsumera ökande mängder olja. Det är också klart att de totala oljetillgångarna i världen är begränsade, även om nya utvinningsbara fyndigheter skulle upptäckas. Det nuvarande oljeförsörjningssystemet är också känsligt för politiska och andra störningar. Utsikterna till framgång i arbetet med att söka utveckla alternativa energikällor är ännu oklara, samtidigt som misstron mot kärnkraften tycks öka på flera håll. Utvecklingen på oljesidan förefaller därför att innehålla många risker och okända faktorer som kan komma att påverka stabiliteten i världen.

I fråga om övriga råvaror och naturförnödenheter har ännu inte samma slags säkerhetspolitiska problem uppkommit som i fråga om oljan. På det hela taget har världens försörjning med detta slags varor kunnat fortgå utan allvarliga bristsituationer. Politiska och ekonomiska förutsättningar för u-länder, som producerar strategiska råvaror, att bedriva en framgångsrik leverans- och prispolitik av OPEC-modell har hittills inte förelegat. Det bedöms inte vara sannolikt att dessa länder skulle kunna tillgripa leveransbojkotter som vapen mot industristaterna.

Den ojämna fördelningen av särskilt en del strategiska råvaror, som t.ex. kobolt, krom och andra legeringsmetaller, kan emellertid på sikt innebära konfliktrisker. Medan Sovjetunionen i stort sett är självförsörjande på råvaruområdet och i fråga om energi är USA, Västeuropa och Japan till stor del beroende av tillförsel utifrån. Afrikas, särskilt södra Afrikas, betydelse som råvarukälla för västvärlden är en viktig orsak till rivaliteten mellan öst och väst på den afrikanska kontinenten. En av de faktorer som påverkar västsidans Afrikapolitik är oro över att Sovjetunionen, genom att vinna ökat inflytande i Afrika, skulle kunna hota västs råvaruförsörjning, med betydande konsekvenser inte minst för den militära styrkebalansen. Tillförseln kan också störas av lokala kriser och skeenden i de råvaruproducerande länderna.

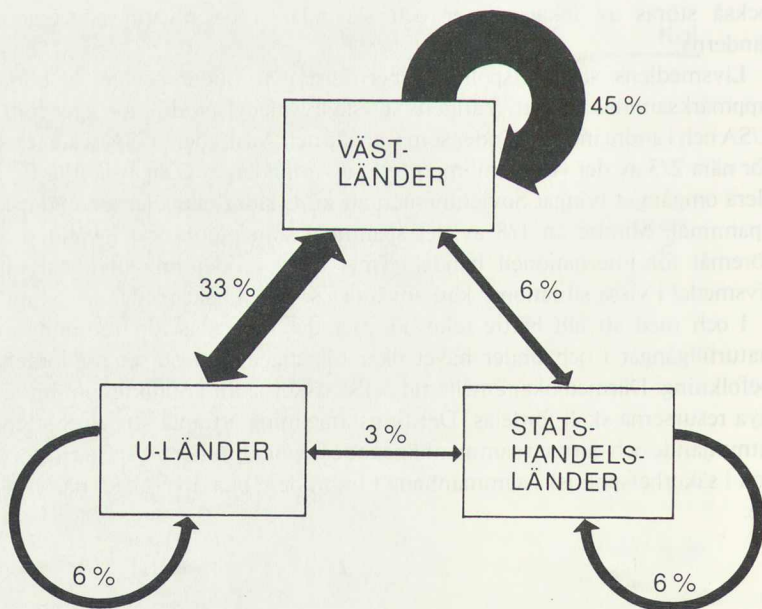
Livsmedlens säkerhetspolitiska betydelse har under senare år börjat uppmärksammas alltmer. Världens största livsmedelsproduktion äger rum i USA och i andra industriländer som Canada och Australien. USA svarar t.ex. för nära 2/3 av det vete som importeras av u-länderna. Dåliga skördar har i flera omgångar tvingat Sovjetunionen att köpa stora mängder amerikanskt spannmål. Mindre än 1/8 av det spannmål som produceras i världen är föremål för internationell handel. Trots detta är det inte otänkbart att livsmedel i vissa situationer kan användas som politiskt medel.

I och med att allt bättre tekniska metoder utvecklas för utvinning av naturtillgångar i och under havet ökar tillgången på resurser för jordens befolkning. Därmed ökar emellertid också riskerna för konflikter om hur de nya resurserna skall fördelas. Det finns anledning att anta att havsbottens utnyttjande och därmed sammanhängande frågor kommer att spela en större roll i säkerhetspolitiska sammanhang i framtiden, bl.a. i vårt eget närområde.

2.2 Ekonomiska frågor

Beskrivningar av världens ekonomiska struktur, i varje fall som den mera renodlat tedde sig under de båda första årtiondena efter det andra världskrigets slut, brukar göra en indelning i tre huvudgrupper av ekonomiska aktörer: industriländerna med marknadsekonomi, statshandelsländerna och u-världen. USA:s ekonomiska styrka gav amerikanarna en central roll i den krets av industrialiserade länder som dominerade det ekonomiska skeendet i världen. Dollarn var det dominerande internationella betalningsmedlet och samarbetet mellan industriländerna baserade sig mera på USA:s ekonomi än på försök att bygga upp några verkligt användbara internationella styrmekanismer. De västliga industriländernas dominans inom världsekonomin var i det närmaste total. U-världen ansågs huvudsakligen spela en roll som råvaruleverantör och som avsättningsområde för industrivärldens produkter. Mottagligheten för olika slags påverkan från i-länderna var hög i så gott som alla dessa länder. Statshandelsländerna, slutligen, levde sitt ekonomiska liv i stort sett avskilda från resten av världsekonomin.

Även om USA:s dominerande ekonomiska ställning numera försvagats är den amerikanska bruttonationalprodukten fortfarande störst i världen. Den är enligt 1976 års siffror nästan dubbelt så stor som Sovjetunionens och mer än tre gånger så stor som någon av de båda ekonomiska stormakterna Japans



Figur 2.2 Procentuell fördelning av världs-handeln mellan och inom ländergrupper.

och Västtysklands. EG-staternas sammanlagda bruttonationalprodukt är nästan lika stor som USA:s. I fråga om direktinvesteringar ligger USA också först, medan den amerikanska utrikeshandeln är ungefär lika stor som Västtysklands. Närmast följer Japan, Frankrike och Storbritannien, vars handel är ungefär hälften så stor som de båda ledande staternas. Sovjetunionens utrikeshandel är ungefär en tredjedel av USA:s.

Omkring 45 % av den samlade världshandeln äger rum inom kretsen av västliga industrialiserade länder, 6 % mellan statshandelsländerna och endast omkring 6 % mellan u-länderna. De västliga i-ländernas handel med u-länderna utgör omkring 33 % av världshandeln, medan motsvarande siffra för statshandelsländernas del endast är knappa 3 %. Handeln mellan statshandels- och västländerna, utgör ungefär 6 % av den totala handeln i världen. Dessa uppgifter visar västvärldens avgörande inflytande över världsekonomin. Den visar också att det starka ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan de västliga i-länderna och u-länderna inte har någon motsvarighet när det gäller förhållandet statshandelsländer-u-länder.

Den ekonomiska struktur som här beskrivits i grova drag är sedan lång tid i omvandling. Detta gäller såväl beträffande förhållandena inom i-världen, u-världen och statshandelsvärlden var för sig som i fråga om relationerna mellan grupperna. Anledningarna härtill är många, och kan här endast antydast. USA:s tidigare allt dominerande inflytande på världsekonomin har efter hand kommit att reduceras betydligt. Samtidigt har ett antal andra inflytelserika ekonomiska aktörer tillkommit. Hit kan räknas enskilda stater såsom Västtyskland och Japan, men även maktgrupperingar, såsom de oljeproducerande ländernas organisation OPEC. Det ömsesidiga beroendet mellan olika delar av världen har ökat också på det ekonomiska området, och formerna och villkoren för världshandeln har på några årtionden genomgått stora förändringar.

De svåra ekonomiska problem som i oljekrisens spår drabbade västvärlden kring mitten av 70-talet är fortfarande långt ifrån övervunna. De flesta västekonomier fortsätter att i olika hög grad plågas av inflation i kombination med stagnerande produktion och hög arbetslöshet. I flera länder har detta följts bl.a. av svårigheter med valutan. Resultatet har blivit en betydande osäkerhet inom hela världsekonomin. Det ekonomiska läget måste fortfarande bedömas som i hög grad labilt.

De transnationella företagen har kommit att spela en stor roll för världens ekonomiska utveckling. Dessas prioriteringar och intressen sammanfaller emellertid inte alltid med värdlänternas. De större av de transnationella företagen har förutsättningar att i vissa lägen påverka såväl moder- som värdlänternas politik eller att användas i värdlänternas som instrument för moderlänternas intressen. Möjlighet till samlad kontroll och utkrävande av ansvar saknas. Så länge dessa frågor inte har lösts kan de transnationella företagen på grund av sin ekonomiska betydelse orsaka spänningar också på det politiska området.

I fråga om Sovjetunionens och övriga östblocksländers ekonomiska situation är läget svårbedömt, inte minst genom att relativt få uppgifter offentliggörs som kan tjäna som underlag för en bedömning. Det är emellertid klart att den sovjetiska politisk/militära supermaktsställningen inte motsvaras av en liknande position på det ekonomiska området, trots

Sovjets gynnsamma utgångsläge i fråga om naturresurser. Många bedömare i väst förutspår allvarliga svårigheter för den sovjetiska ekonomin under 1980-talet. En sådan utveckling kan komma att ställa den sovjetiska ledningen inför svåra ekonomiska avgöranden, inte minst i fråga om fördelningen av resurser mellan den militära och den civila sektorn.

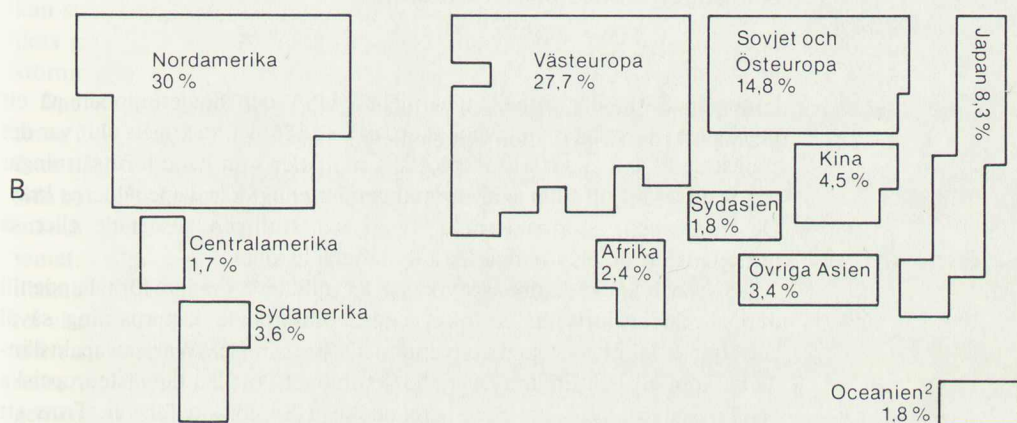
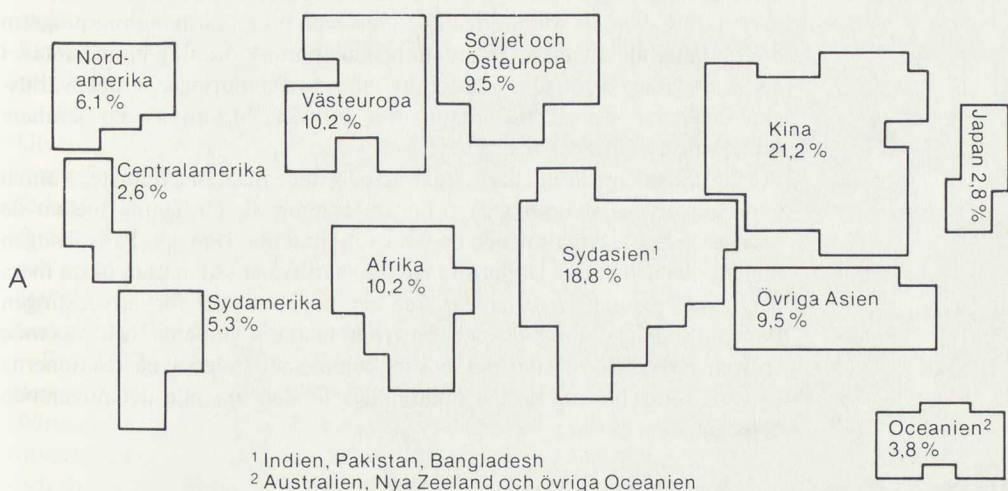
2.3 Rika och fattiga länder

Klyftan mellan fattiga och rika länder har fortsatt att vidgas under hela efterkrigstiden. Varje år illustrerar nya statistiska uppgifter den skeva fördelningen av världens resurser. Tillsammans svarade de industrialiserade länderna i västvärlden och inom östblocket år 1974 för 86 % av världens totala BNP, men endast för en dryg fjärdedel av dess totala befolkning om c:a 4 miljarder. De 33 fattigaste länderna, med nästan en tredjedel av totalbefolkningen, svarade samma år för endast 3 % av det samlade produktionsresultatet. På den tiondel av jordens befolkning om c:a 4 miljarder som bor i de 19 rikaste länderna kom nästan hälften av den totala produktionen av varor och tjänster.

Betydande framsteg har visserligen gjorts i fråga om u-ländernas utveckling, t.ex. vad beträffar bekämpandet av sjukdomar. Medellivslängden i dessa länder har sålunda ökat från 40 till 50 år mellan 1950 och 1975 (att jämföras med 71 år i i-länderna). Alltjämt råder dock mycket svåra förhållanden i stora delar av u-världen. Enligt Världsbanken saknar över en miljard människor tillgång till rent dricksvatten och elementär hälsovård. 700 miljoner människor är allvarligt undernärda. Trots stora ansträngningar från u-ländernas sida att bekämpa analfabetismen kan 550 miljoner inte läsa och skriva. Hundratals miljoner är arbetslösa. Även om de höga födelsetal, som länge ansetts utgöra ett av de främsta utvecklingshindren, pressats ned i många u-länder utgör befolkningsutvecklingen fortfarande ett mycket svårt problem. Under efterkrigstiden har tredje världens befolkning redan ökat med omkring en miljard människor. Prognoserna förutser en fördubbling av många u-länders nuvarande befolkning inom de närmaste 20-30 åren.

U-ländernas handelspolitiska beroende av de rika industriländerna illustreras av att 4/5 av u-ländernas import kommer från i-världen och att 3/4 av u-ländernas export går till de industrialiserade länderna. Härtill kommer att de flesta u-länders ekonomi bygger på export av en eller flera råvaror. Dessa länder blir mycket känsliga för utvecklingen på världsmarknaden i fråga om råvaror utan att kunna kompensera inkomstbortfall genom export av andra varor. I nästan hälften av u-länderna kommer 50 % av exportinkomsterna från en enda råvara, och de flesta av dessa länder får över 60 % av sina exportinkomster från högst tre råvaror.

Världsmarknaden för råvaror har under efterkrigstiden ökat mycket långsamt i jämförelse med handeln med industriprodukter. Detta förhållande, i förening med råvarornas stora konjunktürkänslighet, har orsakat svårigheter för många av de icke-oljeproducerande u-ländernas bytesbalans. Denna har dramatiskt försämrats efter oljekrisen 1973/74 trots många u-länders strävanden att öka sin industrialisering och export av industriprodukter. Sålunda fördubblades dessa länders räntor och amorteringar på lån mellan 1973 och 1976.



Skillnaderna mellan länderna i tredje världen i fråga om utvecklingsnivå, innehav av naturresurser etc. är emellertid så stora att inga likhetstecken kan sättas mellan begreppen tredje världen och fattiga u-länder. De oljeproducerande länderna bildar t.ex. en kategori för sig, vars inkomster från oljeexport t.o.m. ger dem möjlighet att spela en internationell ekonomisk roll. En växande grupp av stater har nått en relativt hög grad av industrialisering, och deras exportinriktade industrisektor expanderar snabbt. Vissa stater syns t.o.m. vara på väg mot ett slags regional stormaktsställning också på det ekonomiska området.

Trots alla dessa skillnader, och trots många inbördes konflikter och skilda intressen, hävdar tredje världens stater en gemensam inställning till ekonomiska frågor på en central punkt: missnöje med den nuvarande ekonomiska ordning, som främst gynnar en mindre grupp industrialiserade länder, och krav på en rättvisare fördelning av jordens resurser och på större inflytande

Figur 2.3 De geografiska regionernas "befolkningsstorlek" (A) och BNP-storlek (B).

(Källa: Sveriges samarbete med u-länderna, SOU 1977:13)

över det internationella ekonomiska systemet. Vid FN:s sjätte extra generalförsamling i april 1974 ledde ett uppträdande på samlad front från såväl OPEC-länders som övriga u-länders sida till att ett handlingsprogram om upprättandet av en ny internationell ekonomisk ordning kunde antas. I detta program betonades värdet av strukturförändringar i det världs-ekonomiska systemet till u-ländernas förmån, liksom av en jämnare fördelning av världens resurser.

Man nödgas emellertid konstatera, att därefter endast små framsteg kunnat göras för att åstadkomma en rimligare ekonomisk fördelning mellan de industrialiserade länderna och de fattiga u-länderna. Den s.k. Parisdialogen mellan rika och fattiga länder slutade för snart två år sedan utan några mera betydande resultat. Arbetet därefter har knappast alls fört utvecklingen framåt. Stigande missnöje och bitterhet bland u-länderna och växande spänningar nord-syd som också kan komma att inverka på relationerna öst-väst torde bli den nästan oundvikliga följderna om inte det nuvarande dödsläget kan brytas.

2.4 Supermakter och stormakter

USA-Sovjetunionen

I mer än 30 år har förhållandet mellan USA och Sovjetunionen på ett avgörande sätt präglat världspolitiken. Efter andra världskrigets slut var det endast dessa två stater och ideologiska motpoler som hade förutsättningar och resurser att till fullo axla stormaktsroller enligt kärnvapenålderns krav. De traditionella stormakterna i övrigt var antingen besegrade eller så utmattade att de blev hänvisade till andraplansroller.

USA:s och Sovjetunionens styrka på det militära området i förhållande till övriga makter fortsatte att öka genom omfattande kapprustning såväl beträffande kärnvapen som konventionella stridsmedel. Warszawapaktsländerna kom att helt domineras av Sovjetunionen, medan de västeuropeiska NATO-staterna blev allt mera beroende av USA för sitt försvar. Trots att många genomgripande förändringar har ägt rum i världens politiska struktur under de senaste årtiondena, med nedgång för vissa makter och uppträdande av nya aktörer och maktkonstellationer, lever vi säkerhetspolitiskt sett fortfarande i en huvudsakligen bipolär värld.

Efter det första efterkrigsskedet av kallt krig började supermakterna under 1960-talet, med Kuba-krisen 1962 som ett slags portalhändelse, att närma sig varandra. Såväl USA som Sovjetunionen hade alltmer kommit till insikt om vilka förödande risker och ekonomiska bördor en fortsatt ohämmad konfrontationspolitik skulle medföra. I och med att det amerikanska förslaget på kärnvapenområdet inhämtats av Sovjetunionen mot slutet av 1960-talet kunde inte heller någondera parten räkna med att slå ut den andra i ett överraskande anfall utan att drabbas av en förödande vedergällning.

Nödvändigheten av att undvika ett kärnvapenkrig kom att te sig alltmer tvingande, och möjligheterna därmed större, åtminstone i teorin, att sätta en gräns för den skenande kapprustningen. Följden av närmandena mellan öst och väst med denna bakgrund blev en rad förhandlingar och överenskom-

melser. Tysklands delning bekräftades. Västtyskland slöt en serie avtal med Sovjetunionen och sina östra grannländer som främjade en ökad avspänning mellan blocken. Förhandlingar inleddes om ömsesidiga styrkereduktioner i Europa. En s.k. uppförandekod för avspänningen etablerades mellan USA och Sovjetunionen som avtalade om bl.a. förhindrande av kärnvapenkrig och – i SALT I – om ömsesidiga begränsningar i fråga om strategiska vapen. Utvecklingen kulminerade i den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen i Helsingfors åren 1973-1975. Stora förhoppningar om en fortsatt förbättring av relationerna mellan öst och väst väcktes av de principer för förbindelserna med varandra som de deltagande staterna antog i Helsingfors och av de överenskommelser som träffades, t.ex. om förtroendeskapande åtgärder, ekonomiskt, tekniskt och vetenskapligt samarbete och fördjupade kontakter människor emellan.

En fortsatt avspänningspolitik och stabilitet började alltmer tas för given av den allmänna opinionen i väst. Avspänningsprocessen hade inletts och främjades av de båda supermakterna därför att de ansåg att en sådan utveckling låg i deras gemensamma intresse. Den grundläggande misstron och rivaliteten liksom de ideologiska motsättningarna fanns emellertid kvar. De senaste två-tre årens utveckling har visat hur lätt avspänningspolitiken kan störas – men också att supermakternas intressegemenskap i fråga om dess grundvalar är så djup att den verkar kunna stå emot även allvarliga störningar.

Det fanns åtskilliga anledningar till att klimatet mellan de båda supermakterna från mitten av 1970-talet blev kyligare. Såväl USA som Sovjetunionen fann nya drag i motpartens politik svårförståeliga eller riskabla. På sovjetisk sida betraktades den tillträdande amerikanska administrationens betoning av mänskliga rättigheter som ett hot mot det egna samhälls- och säkerhetssystemet. Detta blev fallet inte minst mot bakgrund av de förhoppningar om en liberalisering som avsnittet om mänskliga rättigheter i Helsingforsdokumentet visade sig ha väckt inom östblocket. Även i övrigt hade Sovjetledningen svårt att acceptera den nya attityd till supermaktsumgängen den tyckte sig möta från Washington. Den amerikanska presidentmaktens försvagning gentemot kongressen betraktades också som ett nytt osäkerhetsmoment. Närmandet mellan USA och Kina kom att bli en annan källa till oro för Sovjetunionen.

På amerikansk sida oroades man bl.a. av det nya sovjetiska engagemanget i Afrika. De farhågor för sovjetiska försök att utsträcka sitt inflytande i denna världsdel, som väckts av händelserna i Angola åren 1975-76, skärptes av den sovjetisk-kubanska rollen år 1978 i kriget på Afrikas Horn mellan Etiopien och Somalia. Detta förstärkte den oro amerikanerna kände över den fortsatta sovjetiska militära upprustningen. Rättegångarna mot olikfärdiga i Sovjetunionen gjorde ett djupt intryck på hela den västliga opinionen och ledde till ytterligare tvivel på den sovjetiska viljan att förverkliga Helsingforsdokumentet.

Av dessa och andra anledningar hade sommaren 1978 förhållandet mellan USA och Sovjetunionen blivit så ansträngt att många röster i USA och i den övriga västvärlden började ifrågasätta vilka framsteg som egentligen skulle kunna nås genom avspänningspolitiken och om denna inte visade sig ha gynnat öst mer än väst. Från andra håll påpekades, att denna nya pessimism

till stor del kunde förklaras av att man på sina håll gjort sig alltför stora illusioner om möjligheterna att avspänningspolitiken skulle kunna leda till en verklig attitydförändring och en mera djupgående förståelse mellan supermakterna.

Det är emellertid betecknande att förhandlingarna mellan supermakterna om ett SALT II-avtal om begränsningar av strategiska vapen kunde slutföras i maj 1979. Dessa förhandlingar brukar beskrivas som ett av de viktigaste elementen i avspänningspolitiken. De försvårades visserligen av att de amerikansk-sovjetiska förbindelserna blev kyligare under andra hälften av 1970-talet. Men förhandlingarna blev aldrig avbrutna eller tilläts att köra fast på allvar. Detta visar att försöken att komma vidare på rustningsbegränsningens område, och särskilt i fråga om SALT II, berör så vitala intressen för båda supermakterna att Washington och Moskva inte vill låta dem hotas på allvar av andra problem dem emellan.

Den mest sannolika utvecklingen för framtiden torde också vara att avspänningsprocessen, trots växlingar i klimatet mellan supermakterna, på lång sikt kommer att fortsätta därför att detta ligger i bådats intresse. Detta gäller åtminstone avspänningens grundval, beslutsamheten att undvika en väpnad konfrontation direkt med varandra. De grundläggande skillnaderna i fråga om attityd och ideologi kommer dock säkerligen att bestå, liksom en viss grad av rivalitet och ömsesidig misstro. Många problem som kan förorsaka så allvarliga störningar att de kan bli svåra att kontrollera för supermakterna finns också inbyggda i förloppet. Här skall endast nämnas att utvecklingen av ständigt nya, alltmer kvalificerade vapen ökar parternas farhågor att komma i ett avgörande underläge gentemot varandra. Oron för att den strategiska balansen mellan de båda supermakterna på allvar skulle rubbas till den egna sidans nackdel är en av de dominerande drivkrafterna i båda supermakternas politik.

Supermakterna har här tidigare beskrivits som världspolitikens huvudaktörer. En tendens hos dem att inom avspänningspolitikens ram göra upp direkt med varandra om olika frågor kunde iaktas särskilt tydligt under åren från 1960-talets slut. Detta kom att väcka blandade känslor såväl hos deras allierade som hos omvärlden i övrigt. Å ena sidan torde ingen ifrågasätta att förståelse mellan supermakterna är en förutsättning för att konfliktriskerna mellan blocken skall kunna begränsas. Å andra sidan har ofta påpekats, att andra staters intressen och möjligheter att påverka utvecklingen riskerar att komma på mellanhand ju mera supermakterna tillsammans och utan hörande av andra stater gör upp i skilda frågor.

I detta sammanhang kan till exempel noteras den oro som förekommer i västeuropeisk försvarsdebatt över att USA i förhandlingar med Sovjet, t ex i SALT-sammanhang, skulle kunna komma att ge upp för västeuropeiska försvarsintressen betydelsefulla positioner. I den pågående debatten ställs också ibland frågan vilka möjligheter USA numera har att uppfylla sina åtaganden i Västeuropa, sedan Sovjetunionen inhämtat det amerikanska förslaget på kärnvapenområdet. Dessa åtaganden gjordes ju vid en tid när USA fortfarande hade strategisk överlägsenhet och var betydligt mindre sårbart än idag.

Samtidigt med att bipolariteten på det säkerhetspolitiska området på ett sätt har förstärkts, genom supermakternas fortgående styrkeuppbyggnad och på

varandra inriktade politik, kan också tendenser till en utveckling mot flera politiska kraftcentra iakttas. Även om relationerna mellan USA och Sovjetunionen fortfarande dominerar världspolitikens framstår Washingtons och Moskvas möjligheter att kontrollera och påverka utvecklingen i omvärlden som betydligt mera begränsade än för ett par tiotal år sedan. Supermakternas väldiga kärnvapenstyrkor kan inte användas vid begränsade konflikter. Vietnamkriget visade att det inte alltid går för en supermakt att framgångsrikt genomdriva sin vilja med militära medel gentemot en mindre stat. Mellanösternkrisens olika faser har demonstrerat begränsningarna i båda supermakternas möjligheter att påverka även stater som är mycket starkt beroende av deras militära och ekonomiska bistånd.

Nya supermakter

Förutsättningarna för att nya supermakter skulle kunna uppkomma vid sidan av USA och Sovjetunionen har länge diskuterats. 1974 års försvarsutredning definierade i sitt betänkande begreppet supermakt som "en stat med globala intressen och med resurser att hävda dessa" och menade att antalet teoretiska nya supermakter fram till 80-talets mitt med dessa kriterier kunde begränsas till Kina, Japan och ett politiskt integrerat Västeuropa. Samma bedömning torde gälla i dag, också i ett något längre tidsperspektiv.

Kina får anses inta en särställning bland länderna närmast under supermaktsnivå genom sin folkmängd, sitt innehav av kärnvapen och genom den roll landet redan spelar för den globala balansen mellan de etablerade supermakterna. Den långvariga konflikten med Sovjetunionen har snarast skärpts under den kinesiska regim som trädde till efter Maos död och en försoning mellan Peking och Moskva är inte trolig under överskådlig tid. En öppning mot väst håller på att äga rum, vilket ännu för några år sedan skulle ha varit otänkbart. Genom denna nya politik söker Kina uppnå två huvudmål: att skaffa sig stöd mot och därmed isolera Sovjet samt att söka förvandla sig till en modern industristat fram mot sekelskiftet genom tillförsel av västerländska produkter, teknik och expertis. Två viktiga händelser har markerat denna utveckling under 1978: vänskapsavtalet med Japan och etablerandet av fulla diplomatiska förbindelser mellan Kina och USA.

Japan har utvecklat en väldig industriell och kommersiell styrka, som förvandlat det till en av världens ledande ekonomiska makter. Några japanska aspirationer på att också översätta denna styrka i militära och maktpolitiska termer har inte kunnat iakttas. Det bör emellertid noteras att redan den enda procent av bruttonationalprodukten som landet anslår till försvarsutgifter innebär att dessa nu uppgår till omkring 8 miljarder dollar.

Ett fördjupat samarbete i framtiden mellan Kina och Japan, där Kinas resurser skulle kompletteras av Japans teknologi, skulle kunna få mycket vittgående konsekvenser. De båda länderna skulle i samarbete kunna utveckla en styrka som skulle kunna göra dem till en av de viktigaste faktorerna i världspolitikens.

För Västeuropas del torde under överskådlig tid framöver knappast några förutsättningar finnas för ett politiskt enande, som skulle kunna leda till

uppkomsten av en västeuropeisk supermakt.

1970-talets utveckling inom den Europeiska Gemenskapen, EG, har inte lämnat stor uppmuntran åt ambitionerna att nå någon form av europeisk förbundsstat. Planerna på omvandling till en europeisk federation verkar inte att kunna förverkligas under överblickbar framtid. Tidigare planer på att allt större delar av medlemsstaternas politik skulle komma att integreras i EG-samarbetet har i stort sett ännu inte förverkligats.

Av EG:s tre ledande stater för såväl Frankrike som Storbritannien en klart antifederalistisk politik, grundad på önskemål om att behålla en vidsträckt nationell suveränitet och handlingsförmåga. Vad beträffar Storbritannien färgas dess EG-politik också av den skepsis till själva medlemskapet som ännu finns i betydande grad hos såväl vissa politiker som bland allmänheten. Det ekonomiskt kärevar klimat som följde efter oljekrisen uppmuntrade inte till sådana stora samarbetsprojekt som verkade mera attraktiva under en tid med billigare energi och fortsatt tillväxt. Den troligen förestående utvidgningen av EG med Spanien, Grekland och Portugal kan komma att ytterligare tunna ut den ursprungliga federativa tanken.

Det samarbete på vardagsplanet som hela tiden bedrivs inom EG:s olika organ kan dock på sikt få stora konsekvenser. Även under de senaste årens ekonomiska svårigheter och stagnation har allt fler gemensamma lagar och andra regler tillkommit. Antalet frågor som har kunnat behandlas inom Gemenskapen har hela tiden fortsatt att växa. Man bör också beakta vikten av de regelbundna, informella personkontakter mellan de deltagande staternas politiker, tjänstemän och experter, som samarbetet i EG:s olika organ erbjuder. Medlemsstaternas kontaktytor gentemot varandra har på detta sätt kommit att växa kontinuerligt. Det europeiska parlament som har direktvalts i början av juni 1979 saknar visserligen många av ett parlaments sedvanliga befogenheter, men torde säkerligen komma att få betydelse för den fortsatta integrationsprocessen. Vad slutligen det utrikespolitiska samarbetet inom EG beträffar, pågår genom olika konsultationer och möten en fortlöpande samordning och formulering av gemensamma ståndpunkter. Under över-skådlig framtid torde emellertid EG komma att på samma sätt som nu utgöras av ett antal samverkande, men också sinsemellan konkurrerande stater, som behåller en hög grad av självständig handlingsförmåga.

Vissa andra stater, närmast då från tredje världen, har i kraft av storlek och/eller militär styrka kommit att spela en mera framträdande roll i sin del av världen. Begreppet regionala stormakter -blivande eller etablerade -har införts i debatten och används om sådana länder som Nigeria, Indien eller Brasilien. Detta slags stater torde dock varken ha förutsättningar eller ambitioner att spela en maktpolitisk roll utanför sin egen del av världen.

2.5 Mellanstatliga organisationer. FN:s roll

Olika mellanstatliga organisationer och institutioner har fått allt större betydelse i och med att förbindelserna mellan nationalstaterna har utvecklats och deras ömsesidiga beroende ökat. Samarbetet har kommit att organiseras på regional basis som t.ex. ifråga om den afrikanska enhetsorganisationen OAU, organisationen för staterna i Nord- och Sydamerika OAS, den

Europeiska Gemenskapen och Europarådet eller på grund av sammanfallande intressen som t.ex. de oljeproducerande ländernas OPEC eller olika råvaruexporterande länders karteller.

FN intar en särställning, både genom sin universalitet och genom den roll som organisationen spelar för trygghet av fred och säkerhet. FN har visserligen inte kunnat utvecklas till det effektiva instrument för kollektiv säkerhet som den ursprungliga avsikten var, och ingenting tyder på att detta förhållande skulle komma att ändras i framtiden. Nationalstaternas utrymme för att hävda sina egna intressen har inte blivit mindre. Generalförsamlingens resolutioner saknar genom konstruktionen av FN:s stadga bindande verkan. Beslut med sådan verkan kan endast tas av säkerhetsrådet. Vetoätten där gör att rådet inte har några möjligheter att fatta beslut i ett övervägande antal konfliktfall därför att stormaktsintressena i regel går isär. Denna vetoätt utgjorde för övrigt en förutsättning för att Sverige, med bibehållande av sin neutralitetspolitik, kunde ansluta sig till FN.

Det är emellertid angeläget att betona de unika möjligheter till konstruktivt meningsutbyte och fredsfrämjande arbete som ryms inom FN:s ram. Man kan belysa FN:s betydelse genom att föreställa sig vad som skulle kunna ha hänt under de gångna åren vid ett stort antal konflikter om organisationen inte funnits. Inte minst har FN kunnat användas för de olika fredsbevarande aktionerna. Det finns all anledning att tro att FN:s roll som internationellt forum och konfliktjämpare kommer att vara minst lika viktig i framtiden.

2.6 Andra icke-statliga aktörer

Betydelsen av religion och ideologi för internationell utveckling kan demonstreras med många exempel. Den grundläggande rivaliteten mellan öst och väst är, för att ta ett närliggande exempel, ju inte bara en fråga om kraftmätning mellan nationalstater utan också mellan ideologier och samhällssystem.

Händelserna i Iran är det senaste exemplet på vad religiösa strömningar kan betyda också för politisk utveckling. Det islamska återuppvaknande som kan iakttas i delar av den muslimska världen kan få betydande konsekvenser också på det politiska området. Den betydelse som frågan om mänskliga rättigheter fått såväl för strömningar inom östblocket som för supermaktpolitiken under de senaste åren liksom motsättningarna mellan regimen och katolska kyrkan i vissa östländer, kan ses som andra exempel på religionens och ideologiers politiska betydelse.

Den som vill söka beskriva internationell utveckling och studera de faktorer som påverkar denna kan inte inskränka sig till att endast befatta sig med nationalstater och maktblock och dessas samspel och konflikter. De många icke-statliga aktörerna på världssenen är också av stor betydelse för helhetsbilden. Under samlingsbeteckningen icke-statliga aktörer ryms ett stort antal vitt skilda företeelser som det inte finns möjlighet att behandla i denna framställning utan som endast kan antydast: olika etniska grupper, befrielserörelser, kyrkor och andra religiösa eller ideella rörelser, transnatio-

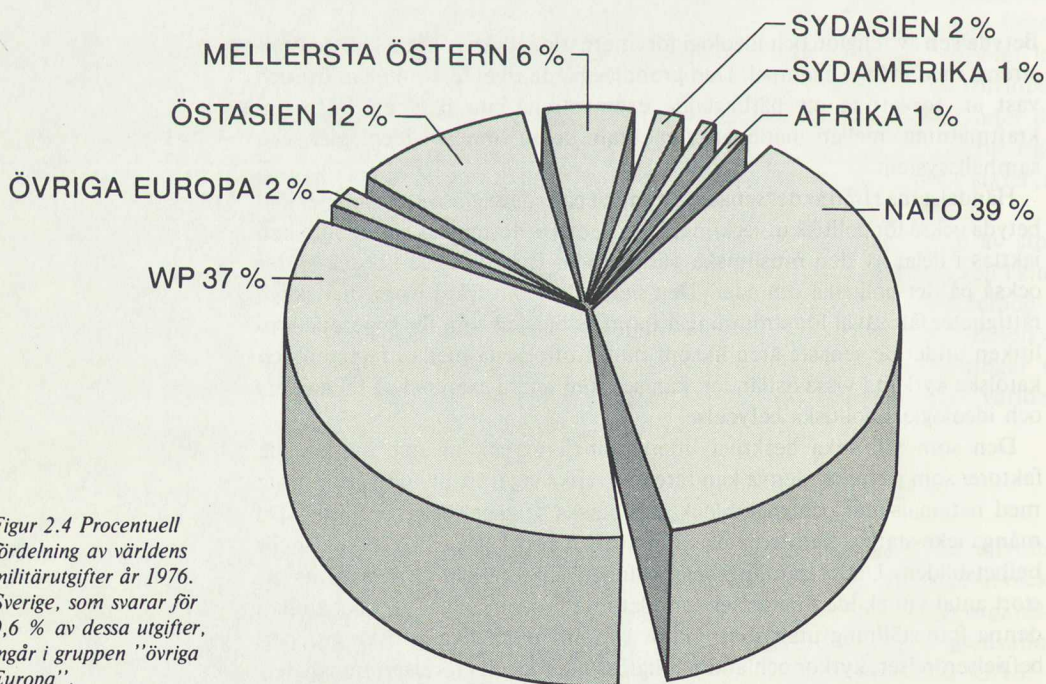
nella företag och internationella intressesammanslutningar av olika slag. Även terroristorganisationer måste beaktas i detta sammanhang.

2.7 Rustningsutvecklingen i världen och nedrustningsansträngningarna

Kapprustningen, främst den mellan supermakterna, utgör ett hot mot freden i världen. Den leder till ökande risker för spänningar, konflikter och spridning av kärnvapen och konventionella vapen och kan leda till att även andra länder blir indragna i krig.

De internationella ansträngningarna att få bukt med den allt snabbare ökningen av rustningarna i världen har hittills endast lett till mycket begränsade resultat. Den statistik som publiceras ter sig för varje år allt mera skrämmande. Samtidigt som vapenlagren ökar kvantitativt sett utvecklas mer tekniskt avancerade vapen med större precision och till högre kostnader.

Under år 1977 hade världens samlade militärutgifter enligt SIPRI stigit till upp emot 400 miljarder dollar, varav NATO och Warszawapakten tillsammans svarade för drygt 70 % -enbart USA:s och Sovjetunionens andel var ca 60 %. Enligt samma källa hade USA 2 124 strategiska kärnvapenbärare, medan Sovjetunionen beräknades ha 2 404 motsvarande system. Antalet s.k. taktiska kärnvapen med en sprängstyrka överstigande Hiroshimabomben beräknas till över 10 000 i Väst- och Östeuropa. Inga tecken till avmattning kan iakttas.



Sovjetunionen anses avsätta 11-13 % årligen av sin bruttonationalprodukt till militära utgifter och dessa ökar reellt med 3-4 % årligen. USA avsätter ca 6 % av sin bruttonationalprodukt. NATO har nyligen överenskommit att genomföra olika förbättringsprogram på det militära området. Dessa innebär bl.a. en ökning av medlemsstaternas försvarsutgifter med 3 % i reella värden under fem år från 1979. Det är emellertid ännu osäkert om detta program kommer att genomföras av alla medlemsstater.

En viktig trend i den internationella rustningsutvecklingen är den växande andel av utgifterna för militära ändamål som numera den tredje världen svarar för. År 1957 var dessa staters andel av världens totala militärutgifter 4 %. Tio år senare, år 1967, hade endast en försiktig ökning skett till 6 % trots det stora antal nya, självständiga stater som tillkommit. Ytterligare tio år senare hade denna siffra mer än fördubblats, till 14 %. Det bör emellertid observeras, att ett begränsat antal stater i tredje världen har svarat för huvudparten av denna ökning.

För flera industriländer har vapenförsäljning till tredje världen kommit att bli en mycket stor affär. Volymen av från i-värld till u-värld överförd militär materiel har under de senaste 25 åren ökat 15 gånger, varvid den allra största ökningen är att hänföra till de senaste åren. Vapenförsäljningen från i-länder till u-länder har också ofta lett till olika former av politiska bindningar mellan köpare och säljare.

De oerhörda kärnvapenarsenalerna och den snabba både kvalitativa och kvantitativa ökningen av dessa är det allvarligaste hotet mot mänskligheten. Den tekniska utvecklingen går snabbare än arbetet att få till stånd nedrustningsavtal vars efterlevnad kan kontrolleras. De s. k. SALT-förhandlingarna har främst inriktats på den kvantitativa utvecklingen i fråga om strategiska kärnvapen och kärnvapenbärare. Även de kärnvapen som främst är avsedda att sättas in mot mål i Europa utvecklas snabbt. Det gäller både nya typer av medeldistansrobotar och nya typer av kärnladdningar. Dessa omfattas inte av några nedrustningsförhandlingar. Ytterligare ett antal stater bedöms ha kapacitet att utveckla egna kärnvapen.

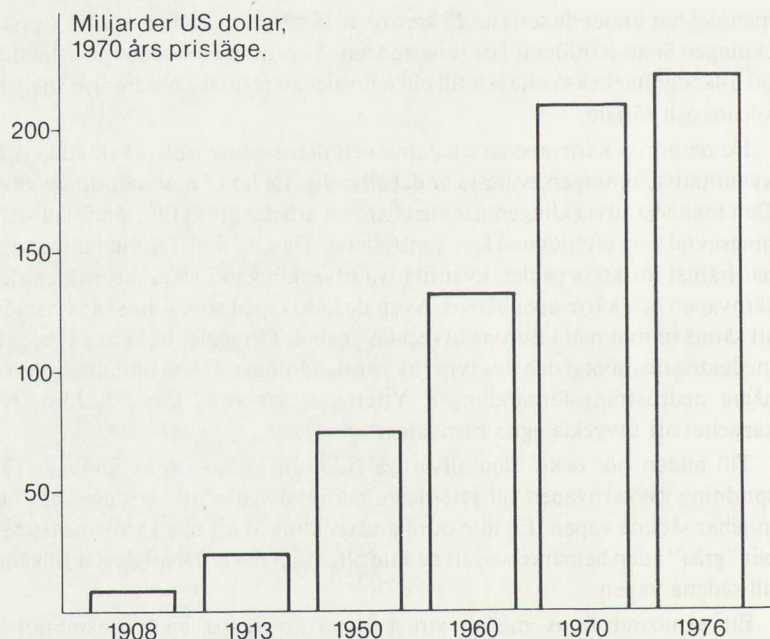
Till bilden hör också den allvarliga risk som måste anses föreligga för spridning av kärnvapen till ytterligare ett antal stater utöver dem som nu innehar sådana vapen. En inte otrolig utveckling är att nya kärnvapenstater blir "gråa" i den bemärkelsen att de inte offentligt bekräftar att de har tillgång till sådana vapen.

Ett samband finns mellan strävandena att skapa en ny ekonomisk världsordning och önskemålen om nedrustning. De stora resurser som idag satsas på rustningar skulle kunna utnyttjas för att nå större ekonomisk och social rättvisa. En viktig åtgärd för att främja freden i världen är därför att minska de militära utgifterna. Internationell säkerhet borde kunna upprätthållas på väsentligt lägre rustningsnivå. Inte minst gäller detta de båda stormaktsblocken.

När det gäller att uppnå ett fullständigt provstoppsavtal och ömsesidiga styrkereduktioner i Europa, rör det sig om förhandlingsområden där supermakterna helt eller så gott som helt har att göra med varandra. Det gäller också förhandlingarna i SALT. 1978 års särskilda session om nedrustning i FN:s generalförsamling kom att rikta uppmärksamheten också mot det

omfattande arbete med nedrustningsfrågorna som äger rum på ett vidare, multilateralt plan, i FN, i den permanenta nedrustningskonferensen i Geneve (CCD/CD) o.s.v. Generalförsamlingen har beslutat att den särskilda nedrustningssessionen skall följas av en uppföljningssession år 1982. Detta bör bidra till att behålla det politiska intresset kring nedrustningsfrågorna på hög nivå och till att det handlingsprogram som den särskilda sessionen antog förra året inte råkar i glömska utan får bli den grundval för det fortsatta nedrustningsarbetet bland världens nationer det är avsett att vara.

Trots alla ansträngningar som görs på nedrustningsområdet nödgas man konstatera att dessa hittills endast i begränsad utsträckning har kunnat hålla rustningsutvecklingen tillbaka. Sedd mot bakgrund av de många spänningarna i världen och att såväl supermakternas som andra staters rustningar fortsätter att öka ter sig vägen till en effektiv rustningsbegränsning ännu mycket lång och svår.



Figur 2.5 Förändringen av världens militärutgifter perioden 1908-1976 (Källa: SIPRI:s årsbok 1978)

Framställningen i detta kapitel har endast kunnat antyda några drag i den internationella utveckling som utgör bakgrund till Sveriges säkerhetssituation. Inte minst frågorna om världens fortsatta energiförsörjning och den ojämna fördelningen av världens resurser mellan rika i-länder och fattiga u-länder rymmer många latenta konflikthanledningar och risker för kriser som kan påverka vårt eget läge.

Det ligger emellertid närmast till hands att ägna särskilda kapitel åt situationen i Norden, förhållandet mellan stormaktsblocken och nedrust-

ningsansträngningarna i världen. Att situationen i Norden, vårt eget närområde, måste vara utgångspunkten för försvarskommitténs arbete och behandlas ingående fordrar ingen särskild förklaring. Att relationerna Öst-Väst blir föremål för särskild behandling är lika naturligt, med hänsyn till den avgörande betydelse som förhållandet mellan supermakterna och deras militärblock har för den globala säkerhetspolitiska situationen, och därmed även för oss. Med hänsyn till de allvarliga risker och den resursförstöring som den fortsatta upprustningen i världen medför ter det sig också naturligt att ägna särskild uppmärksamhet åt läget på nedrustningsområdet.

3 Internationella nedrustningssträvanden

Vilka framgångar som kan uppnås genom de internationella nedrustningssträvandena är av stor betydelse för hur den värld kommer att se ut i vilken Sveriges säkerhetspolitik skall utformas. Det blir därför en angelägen uppgift för vår säkerhetspolitik att på bästa sätt bidra till att nedrustningsarbetet förs framåt. Den oroväckande utvecklingen av rustningarna i världen, såväl inom de båda maktblocken som i många andra länder, har beskrivits i närmast föregående kapitel. I det följande lämnas en kortfattad översikt över de internationella nedrustningsansträngningarna sedan andra världskriget och en redogörelse för läget beträffande ett antal av de viktigaste nu aktuella frågorna. Vidare behandlas Sveriges roll i nedrustningssammanhang.

3.1 Historik

När Förenta Nationerna bildades år 1945 kom internationella nedrustningsansträngningar från början att bli en av den nya organisationens viktigaste uppgifter. Den första resolution som över huvud taget antogs av FN:s generalförsamling hade samband med utarbetande av förslag om att avskaffa atomvapen och andra massförstörelsevapen. Förväntningarna på vad som skulle kunna åstadkommas var mycket högt ställda i krigströtthetens tecken. Det kalla krigets början, Koreakriget och den åtföljande kapprustningen mellan de båda maktblock som utbildades kring USA respektive Sovjetunionen skapade emellertid en ny situation. Nedrustningsarbetet kom att gå mycket trögt. Först i slutet av 1950-talet kunde vissa resultat noteras. Sålunda kom de dåvarande kärnvapenmakterna då överens om ett årslångt uppehåll för kärnvapenprov. Generalförsamlingen antog 1959 en förklaring om att allmän och fullständig nedrustning var den viktigaste fråga som världen stod inför. Hösten 1961 beslutade FN att inrätta ett förhandlingsorgan, den s.k. 18-nationskonferensen för nedrustning i Genève – numera kallad Committee on Disarmament (CD) – i vilken Sverige från början ingått. År 1969 proklamerade generalförsamlingen 1970-talet som ett årtionde av nedrustning. I maj-juni 1978 höll församlingen ett extra möte för nedrustningsfrågor.

Allmän och fullständig nedrustning var ännu vid början av 1960-talet målet för nedrustningsarbetet inom FN. Därefter har detta arbete mer och mer inriktats på partiella nedrustningsåtgärder med huvudsaklig uppgift att begränsa eller förhindra kapprustningen på vissa områden. Fördrag har t.ex.

slutits om förbud mot placering av kärnvapen i yttre rymden, i Antarktis eller på havsbotten samt om icke-spridning av kärnvapen och om förbud mot biologiska vapen.

De internationella nedrustningsförhandlingarna förs i en rad olika fora, bland vilka en central roll spelar av nedrustningskonferensen i Genève. Denna är fristående från FN men samverkar nära med världsorganisationen. Antalet deltagande länder har utvidgats betydligt sedan den ursprungliga 18-nationskonferensen kom till. Efter den omorganisation som trädde i kraft den 1 januari i år enligt beslut av generalförsamlingens extra möte för nedrustningsfrågor 1978 är konferensen öppen för kärnvapenstaterna och 35 andra stater (Kina har inte intagit sin plats i CD). Samtidigt ändrades konferensens namn från tidigare the Conference of the Committee on Disarmament (CCD) till Committee on Disarmament (CD), och det gemensamma amerikansk-sovjetiska ordförandeskapet avskaffades.

FN:s nedrustningskommission (UNDC) har samtidigt åter tagits i anspråk som ett överläggningsorgan i vilket samtliga FN-stater kan delta. Dessutom kommer generalförsamlingens första utskott att i fortsättningen endast syssla med nedrustningsfrågor och därtill hörande frågor om internationell säkerhet.

Därutöver har under det senaste årtiondet initiativ tagits till en lång rad specialförhandlingar i nedrustningsfrågor. För närvarande pågår sålunda – utöver Genèvekonferensen – förhandlingar mellan de båda supermakterna om begränsning av strategiska kärnvapensystem (SALT) och förhandlingar i Wien mellan NATO och Warszawapakten om styrkereduktioner i Central-europa (M(B)FR). Inom ramen för CD förs vidare förhandlingar mellan USA, Sovjetunionen och Storbritannien om fullständigt stopp för kärnvapenprov (CTB) samt förhandlingar mellan USA och Sovjetunionen om kemiska stridsmedel. Därutöver förhandlas i de s.k. diplomatkonferenserna om förbud mot användning i krig av sådana konventionella vapen som är särskilt grymma eller som orsakar särskilt omfattande skador på civilbefolkningen. En lång rad förhandlingar förs också i anledning av redan ingångna avtal, t.ex. i syfte att vidareutveckla avtalet om förbud mot kärnvapenspridning (NPT).

Helsingforsdeklarationen från konferensen 1973/75 om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) samt dess uppföljning i Belgrad 1977/78 och i Madrid 1980 berör också nedrustningsfrågor.

Under maj-juni 1978 hölls ett extra möte med FN:s generalförsamling för att behandla nedrustningsfrågor. Det slutdokument som efter ett intensivt förhandlingsarbete kunde antagas utan omröstning var givetvis en kompromissprodukt. Reslutaten, t.ex. i fråga om kärnvapenedrustning, fullständigt provstopp och stopp för spridning av kärnvapen till nya länder var mindre konkreta än vad man bl.a. från svensk sida hade hoppats. Detta berodde till stor del på att supermakterna inte före mötet kunnat komma överens vare sig ifråga om SALT II eller om ett avtal om fullständigt provstopp.

Slutdokumentet och det handlingsprogram detta innehåller får trots detta anses ha ett betydande värde som grundval för det fortsatta nedrustningsarbetet. Till de positiva resultaten av mötet hör också att såväl Kina som Frankrike för första gången aktivt medverkade i det internationella arbetet med nedrustningsfrågor samt att förhandlingsmaskineriet på nedrustnings-

området, som tidigare nämnts, kunde omorganiseras och förstärkas. För svensk del kan med särskild tillfredsställelse noteras att generalförsamlingen antog det förslag som Sverige tillsammans med övriga nordiska länder framfört om att FN skulle genomföra en grundlig studie av sambandet mellan nedrustning och utveckling. Beslutet om att sammankalla ännu en extra generalförsamling 1982 för att följa upp arbetet är av stor betydelse för att vidmakthålla det politiska intresset för nedrustningsfrågorna.

3.2 Nuläget

En kort sammanfattning av nuläget inom nedrustningsområdet ger följande bild i fråga om de viktigaste problemen:

Kärnvapennedrustning

Alltsedan FN grundades har nedrustningssträvandena i första hand inriktats på kärnvapen. Möjligheterna att förverkliga den ursprungliga målsättningen att helt avskaffa kärnvapen i världen har kommit att te sig allt mera avlägsna ju mer kärnvapenarsenalerna ökat. Ansträngningarna har allt mera kommit att inriktas på att som första steg åstadkomma ett fullständigt stopp för alla kärnvapenprov (CTB). Detta skulle åtminstone försvåra utvecklingen av nya typer av kärnvapen. Vidare har supermakterna sedan 1969 försökt på sikt minska sina kärnvapenstyrkor eller åtminstone hejda deras tillväxt genom SALT-förhandlingarna.

Stopp för kärnvapenprov

Ett partiellt provstoppsfördrag som förbjuder kärnvapenprov i atmosfären, i yttre rymden och under vatten undertecknades år 1963. Fördraget har dock fått ringa militär betydelse genom att supermakterna med stor intensitet bedrivit kärnvapenprov under jord. De båda kärnvapenmakterna Frankrike och Kina har inte heller anslutit sig. Den gräns, 150 kiloton, som sattes för tillåtna underjordiska prov i ett fördrag mellan USA och Sovjetunionen 1974 är så hög att den egentligen inte hindrar de båda supermakternas provverksamhet.

Vägen mot ett fullständigt stopp för kärnvapenprov har varit betydligt längre och svårare. Sedan mer än 15 år har denna fråga behandlats med förtur av nedrustningskonferensen i Geneve utan att större framsteg kunnat noteras. Sedan 1977 pågår dessutom inom nedrustningskonferensens ram förhandlingar mellan USA, Sovjetunionen och Storbritannien i frågan. Trots vissa framsteg är det ännu för tidigt att säga när dessa förhandlingar kan komma att leda till ett avtal.

Spridning av kärnvapen

Icke-spridningsfördraget (NPT), som trädde i kraft år 1970, är avsett att motverka spridning av kärnvapen till sådana länder som inte tidigare haft detta slags vapen. Icke-kärnvapenstater förbinder sig enligt detta avtal att inte

tillverka eller innehå kärnvapen, samt att låta sitt civila kärnkraftsprogram kontrolleras av det internationella kärnenergiorganet IAEA i Wien. Kärnvapenstaterna åtar sig att inte överlämna kärnvapen till stater som inte innehar sådana samt att fortsätta förhandlingar för att hejda kärnvapenkapprustningen. En artikel i fördraget talar om teknologi för fredlig användning av kärnenergi och internationellt samarbete på detta område.

Trots att numera över hundra stater anslutit sig till icke-spridningsavtalet har detta inte blivit den framgång man ursprungligen hoppats. Av kärnvapenstaterna har varken Frankrike eller Kina anslutit sig. Ett antal icke-kärnvapenstater som har såväl teknologisk som ekonomisk förmåga att själva framställa kärnvapen står också utanför avtalet. Vissa stater kan redan innehå eller vara mycket nära att framställa kärnvapen fast de inte utåt bekräftar detta. Det bör dock samtidigt uppmärksammas att den politiska insikten om de risker som är förenade med kärnvapen, både för den egna och den internationella säkerheten, har ökat under senare år. NPT och den till detta avtal kopplade internationella kontrollen vid IAEA liksom enskilda exportländers ökade restriktivitet är inte utan betydelse för utvecklingen. Tyvärr försvagas dock NPT av att kärnvapenstaterna inte uppfyller de utfästelser de gjort i avtalet.

En första konferens för att granska hur fördraget uppfyllts ägde rum under svenskt ordförandeskap år 1975. En andra granskningskonferens är bestämd att äga rum år 1980.

Kärnvapenfria zoner

Vissa försök har gjorts att lösa spridningsproblemen genom att enas om att förklara vissa geografiska områden som kärnvapenfria zoner. Dessa har dock hittills endast lett till begränsade resultat. Endast ett avtal om en sådan zon har förverkligats, nämligen i Latinamerika genom det s.k. Tlatelocoavtalet av år 1968. I andra fall har den politiska splittringen inom en enskild region och konflikter mellan olika grannstater hindrat genomförandet av planer på sådana zoner.

SALT

Sedan 1969 förhandlar USA och Sovjetunionen om ömsesidiga begränsningar av sina strategiska styrkor. Förhandlingarna brukar kallas SALT-samtalen efter dess officiella benämning Strategic Arms Limitation Talks. En första överenskommelse, SALT I, uppnåddes 1972. Denna innebar en frysning i fem år av det antal av vissa strategiska vapen som supermakterna innehade vid avtalstillfället, samt ett stopp för utveckling av anti-robotvapen (ABM). Resultaten var begränsade i fråga om rena nedrustningsåtaganden, men hade mycket stor betydelse för den fortsatta avspänningsprocessen.

Efter nära sju års fortsatta förhandlingar har USA och Sovjetunionen i maj i år kommit överens om ett SALT II-avtal. Avtalet är ännu inte ratificerat.

Avtalet är avsett att löpa till 1985. Vissa bestämmelser är intagna i ett tilläggsprotokoll som löper endast till utgången av 1981. En redogörelse för det huvudsakliga innehållet av den överenskommelse som träffats lämnas i kapitel 4. SALT-överenskommelsen kommer inte att medföra några avse-

värda nedskärningar av kärnvapenarsenalerna i USA och Sovjetunionen. Den representerar ett försök av dessa båda makter att, liksom i SALT I, skapa en begränsad kontroll över den strategiska rustningskapplöpningen utan att i någon nämnvärd omfattning göra ingrepp i de kärnvapenstridskrafter de redan innehar, även om SALT II går längre än det föregående avtalet.

Båda parter kommer att fortsätta att lägga ned stora summor på strategiska vapen, men genom SALT II stängs vissa områden där en fortsatt tävlan hade kunnat ske. Samtidigt utgör avtalet, liksom SALT I, ett mycket viktigt bidrag till avspänningsprocessen. Det är en bas för fortsatta förhandlingar och en viktig etapp mot mera långtgående nedrustningsåtgärder på kärnvapenområdet.

Avsikten är att efter ratifikation av SALT II fortsätta förhandlingarna för att i ett SALT III-avtal söka åstadkomma mera betydande begränsningar i fråga om de strategiska vapnens antal och effekt. De s.k. gråzonsvapnen, såsom t.ex. medeldistansrobotar, väntas också beröras av sådana förhandlingar.

Biologiska och kemiska vapen

Genom 1972 års fördrag infördes förbud mot utveckling, tillverkning och lagring av biologiska stridsmedel. Strävanden har pågått under många år att få till stånd ett liknande fördrag som skulle förbjuda utveckling, tillverkning och lagring av kemiska vapen. Förhandlingar härom pågår mellan USA och Sovjetunionen. Sverige har inom ramen för den s.k. 21-gruppen av obundna stater inom CD tagit initiativ till inledande av multilaterala förhandlingar om kemiska vapen.

Det är värt att notera att avtalet från 1972 om biologiska vapen och det avsedda avtalet om kemiska vapen utgör en utvidgning av 1925 års Genèveprotokoll om användning i krig av biologiska och kemiska stridsmedel. Detta protokoll har i stort sett tillämpats, även under andra världskriget.

Kontrollfrågan

Frågan om kontroll av hur parterna följer sina åtaganden i olika nedrustningsöverenskommelser har varit ett av de svåraste hindren mot att sådana överenskommelser kunnat uppnås såväl beträffande kärnvapen som kemiska vapen.

På senare tid har emellertid motsättningarna mellan supermakterna i kontrollfrågan tonats ned något. Detta beror inte minst på den teknologiska utvecklingen, som å ena sidan försvårar nedrustningsöverenskommelser genom de nya vapen som utvecklas men å andra sidan erbjuder stora möjligheter till effektiv kontroll. Ett exempel härpå är den högt utvecklade tekniken för seismisk upptäckt och identifiering av kärnvapenprov. Denna teknik torde komma att spela en viktig roll vid övervakningen av ett avtal om fullständigt stopp för prov med kärnvapen.

Förbud mot massförelsevapen och radiologiska vapen

Sovjetunionen lade 1976 fram förslag i CCD om att förbjuda nya massförelsevapen och nya vapensystem för sådana. Behandlingen av detta förslag har emellertid ännu inte avancerat särskilt långt, främst på grund av svårigheterna att närmare definiera ett sådant fördrags omfattning.

Diskussioner pågår mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen om förbud mot s.k. radiologiska vapen, d.v.s. vapen som utnyttjar radioaktiv strålning utan explosioner.

3.3 Sammanfattning

De avtal som hittills träffats har bidragit till bättre relationer mellan de berörda länderna, men de har misslyckats i sin väsentligaste uppgift: de har inte hejdat kapprustningen eller ens i någon mera påtaglig utsträckning minskat dessa staters militära potential. I många fall har de förbjudna vapnen haft föga, om ens någon militär betydelse. Förhandlingar och avtal har inte på långt när kunnat hålla jämna steg med utvecklingen av nya vapen. Taktiken har varit att i första hand ta vara på de möjligheter till begränsade överenskommelser som förelegat. Detta har medfört att ett samlat grepp aldrig kunnat tas. I den atmosfär av misstro mellan staterna i världen och mellan maktblocken som fortfarande råder har det blivit ytterst svårt att uppnå konkreta resultat i nedrustningsarbetet.

I sin rapport till FN:s 30-årsjubileum 1975 – i mitten av det av världsorganisationen till "nedrustningens årtionde" förklarade 1970-talet – nödgades generalsekreteraren konstatera att världens rustningskostnader närmade sig 300 miljarder dollar. Rapporten förklarade också att mänskligheten aldrig tidigare i fredstid skådat ett sådant överflöd på stridsmedel. Nu, mot slutet av årtiondet, har rustningskostnaderna stigit till nära 400 miljarder dollar om året, och ständigt nya vapen tas i bruk.

Man bör emellertid inte underskatta betydelsen av hittillsvarande förhandlingar på nedrustningsområdet. Ett förhandlingsmaskineri har byggts upp, utan vars existens de hittills vunna resultaten inte torde ha kunnat nås. De pågående förhandlingarna leder också till att dessa utsätts för en ständig uppmärksamhet och bevakning.

Framgångar för strävandena mot nedrustning kan emellertid endast nås om de båda supermakterna och kärnvapenmakterna USA och Sovjetunionen själva tar initiativet. Dessa båda stater dominerar redan förhandlingsarbetet på nedrustningsområdet. Samtidigt får man inte bortse från den roll i nedrustningssammanhang som spelas av de västeuropeiska stormakterna och av den femte kärnvapenmakten, Kina.

3.4 Sveriges roll i nedrustningssammanhang

Mindre stater har endast mycket begränsade möjligheter att ensamma i någon mera betydande grad påverka utvecklingen i riktning mot ökad nedrustning. Förutsättningarna för Sverige att spela en roll är dock betydligt

större än vad som skulle kunna antas med hänsyn till vårt lands storlek. Flera faktorer bidrar till detta. Vår politiskt obundna ställning spelar sin roll, liksom vårt förhållandevis höga tekniska kunnande i många av de sakfrågor som nedrustningsarbetet kretsar kring, samt vårt medlemskap i nedrustningskonferensen, CD.

Sverige har under åren tagit en rad initiativ för att söka påskynda nedrustningsarbetet och överhuvud taget mycket aktivt engagerat sig i detta. Här kan erinras om det förslag som Sverige lade fram år 1969 för att söka åstadkomma en frysning av kärnvapenläget. Förslaget rörde sig om att kombinera ett förbud mot spridning av kärnvapen med ett fullständigt kärnvapenprovstopp och förbud mot tillverkning av klyvbart material för vapenändamål. Planen fick betydande stöd av andra stater men godkändes inte av stormakterna. Samma öde rönt ett annat svenskt förslag 1967 om kontrollbestämmelser i icke-spridningsfördraget. Det gick ut på att kontrollen av all fredlig kärnenergi-verksamhet i icke-kärnvapenstaterna och senare även hos kärnvapenstaterna skulle utföras av det internationella atomenergiorganet IAEA i Wien. Viktiga delar av förslaget föll bort genom stormakternas motstånd. Tanken att kontrollen skulle vara helt internationell och utföras av IAEA kom dock att ingå i fördraget i dess slutliga form och denna ordning tillämpas idag.

Under senare år har Sverige i CCD, FN:s generalförsamling och i andra sammanhang mycket aktivt arbetat för att motverka risker för kärnvapenspridning, och särskilt sådana risker som är förenade med utbyggnaden av den fredliga kärnkraften. Vi har således verkat för en striktare internationell kontroll av kärnenergiens utnyttjande för fredliga ändamål. Dessutom framfördes från svensk sida 1974 tanken på en gradvis ökad internationalisering av hanteringen av klyvbart material. Detta förslag finns också med i den internationella utvärderingen av alternativ på kärnkraftens område som kan vara lämpliga ur icke-spridningssynvinkel (INFCE).

Sverige har vidare under många år sökt spela en starkt pådrivande roll i arbetet inom CCD/CD på att få till stånd ett fullständigt stopp för kärnvapenprov. Svenska bidrag har kunnat lämnas till lösning av den omstridda kontrollfrågan genom bl.a. vår sakkunskap i fråga om möjligheterna att med hjälp av seismologiska mätstationer upptäcka och identifiera kärnvapenexplosioner på stora avstånd. I mars 1977 lade Sverige i CCD fram ett förslag till provstoppsavtal som pekar på tänkbara lösningar på utestående förhandlingsfrågor. I januari 1978 erbjöd sig Sverige att som ett bidrag till upprättandet av ett övervakningssystem upprätta, finansiera och driva ett internationellt seismologiskt datacentrum i Sverige. Vi har också framfört vårt missnöje till USA, Sovjetunionen och Storbritannien över att ännu ingen överenskommelse kunnat nås i förhandlingarna om ett fullständigt provstopp. Vi har samtidigt av dessa stater begärt en redovisning av förhandlingsläget.

Sverige har vidare på olika sätt aktivt verkat för att stärka FN:s roll i nedrustningsarbetet. En utredning som tillkom på svenskt initiativ ledde till att generalförsamlingen 1976 bl.a. beslöt om vissa förbättringar av första utskottets arbetsmetoder, utgivande av en FN-årsbok i nedrustningsfrågor, förstärkning av FN:s nedrustningssekretariat och dess ombildning till ett FN:s nedrustningscentrum samt olika åtgärder för att förbättra FN:s resurser

för studie- och informationsverksamhet.

Det har redan konstaterats, att den studie om sambandet mellan utveckling och nedrustning som den särskilda generalförsamlingen beslutade om förra året tillkom på förslag av Sverige och de övriga nordiska länderna. Sverige har också under 1978 års ordinarie generalförsamling lagt fram ett resolutionsförslag om en omfattande kärnvapenstudie som skulle kunna ge underlag för den fortsatta debatten i FN om kärnvapennedrustning. Resolutionsförslaget antogs med brett stöd från de alliansfria staterna, medan flertalet stater tillhörande de båda militärblocken avstod vid omröstningen.

Med Sverige och Mexico som huvudförslagsställare antog generalförsamlingen också 1978 en resolution om att inleda praktiska försök med frivillig rapportering av militärutgifter. Syftet med försöken är att söka utveckla ett system för standardiserad rapportering om medlemsstaternas militärbudgetar. Den bakomliggande tanken är att systematisk mätning och rapportering av medlemsstaternas militärutgifter skulle kunna bli ett viktigt första steg på vägen mot överenskomna och balanserade minskningar av militärutgifterna.

Sverige har aktivt medverkat i ESK under åren 1973-75 och dess uppföljningsarbete. Därvid har från svensk sida särskilt betonats vikten av förtroendeskapande åtgärder som förhandsanmälan av militära manövrar etc.

Här bör också nämnas Sveriges mångåriga engagemang för att få till stånd förbud mot eller inskränkning i användningen av vissa särskilt inhumana vapen.

Som tidigare anförts har Sverige i 21-gruppen av obundna stater inom CD våren 1979 tagit initiativ till inledande av multilaterala förhandlingar om kemiska vapen.

Möjligheterna för mindre stater att påverka utvecklingen ökar givetvis om de uppträder i grupp. Många förslag har genom åren framförts av gruppen av obundna stater i CCD/CD i vilken Sverige ju ingår och spelar en aktiv roll.

Kommittén återkommer i kapitlet 8 till nedrustningspolitikens betydelse för Sveriges säkerhetspolitik.

4 Stormaktsblocken och deras relationer

Den dominerande roll i det världspolitiska skeendet som spelas av USA och Sovjetunionen har berörts redan i kapitlet om internationell utveckling och internationella aktörer. Detta kapitels främsta slutsats var att vi, trots att så många genomgripande förändringar ägt rum under de senaste årtiondena i världens politiska struktur, säkerhetspolitiskt sett fortfarande lever i en huvudsakligen bipolär värld. Utvecklingen av relationerna mellan de båda supermakterna får därför en avgörande betydelse för vårt eget lands säkerhetssituation.

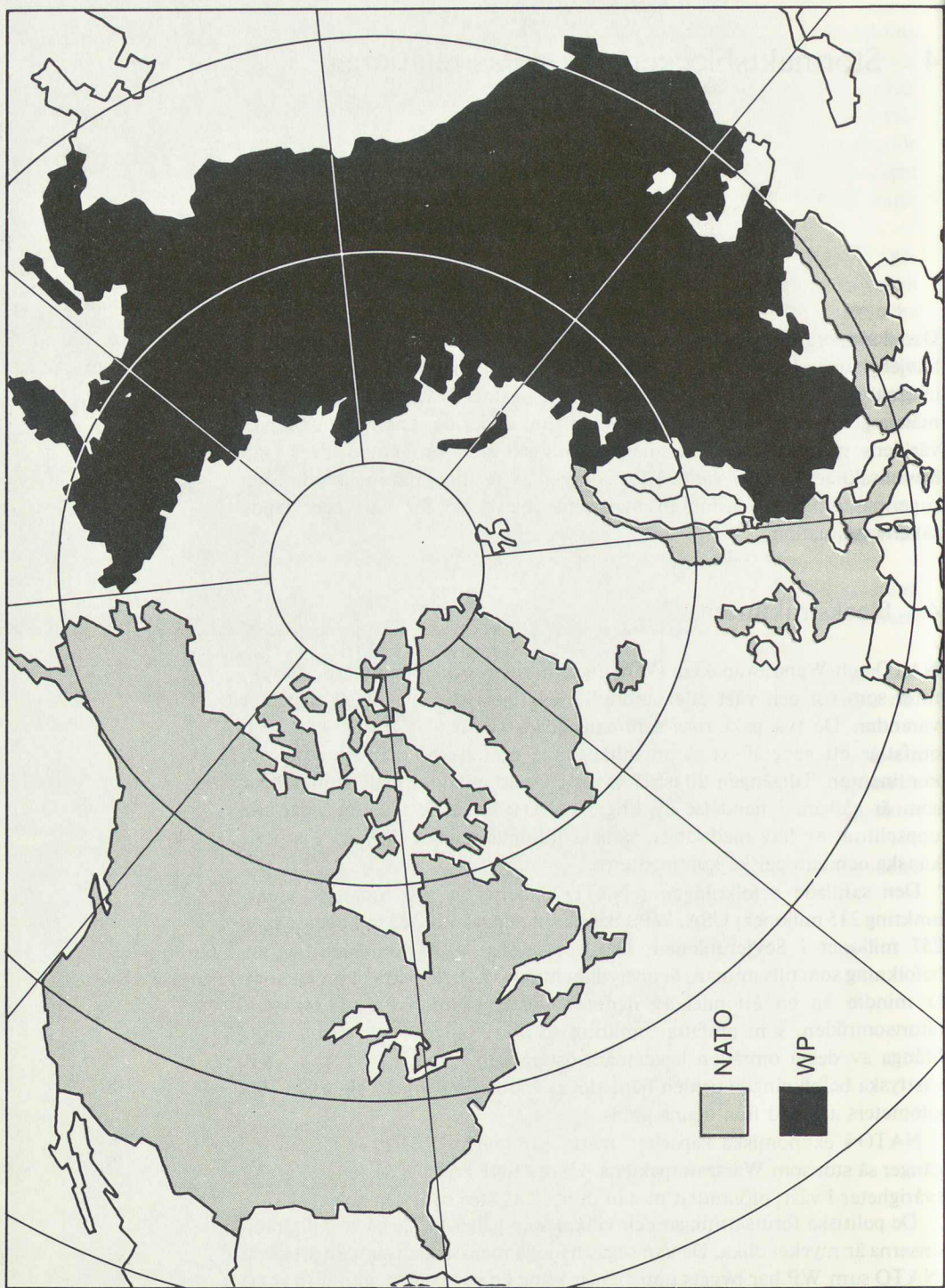
4.1 Blockstrukturerna

NATO och Warszawapakten (WP) utgör hörnstenarna i de säkerhetsstrukturer som öst och väst efter andra världskrigets slut har byggt upp mot varandra. De två pakternas sammanlagda areal är i stort sett lika. WP omfattar ett geografiskt sammanhängande område på den euroasiatiska kontinenten. Tillgången till isfria hav går via ett antal farledsförträngningar som är sårbara i händelse av krig. NATO:s område, å andra sidan, är uppsplittrat av hav med långa, sårbara förbindelselinjer mellan de amerikanska och europeiska kontinenterna.

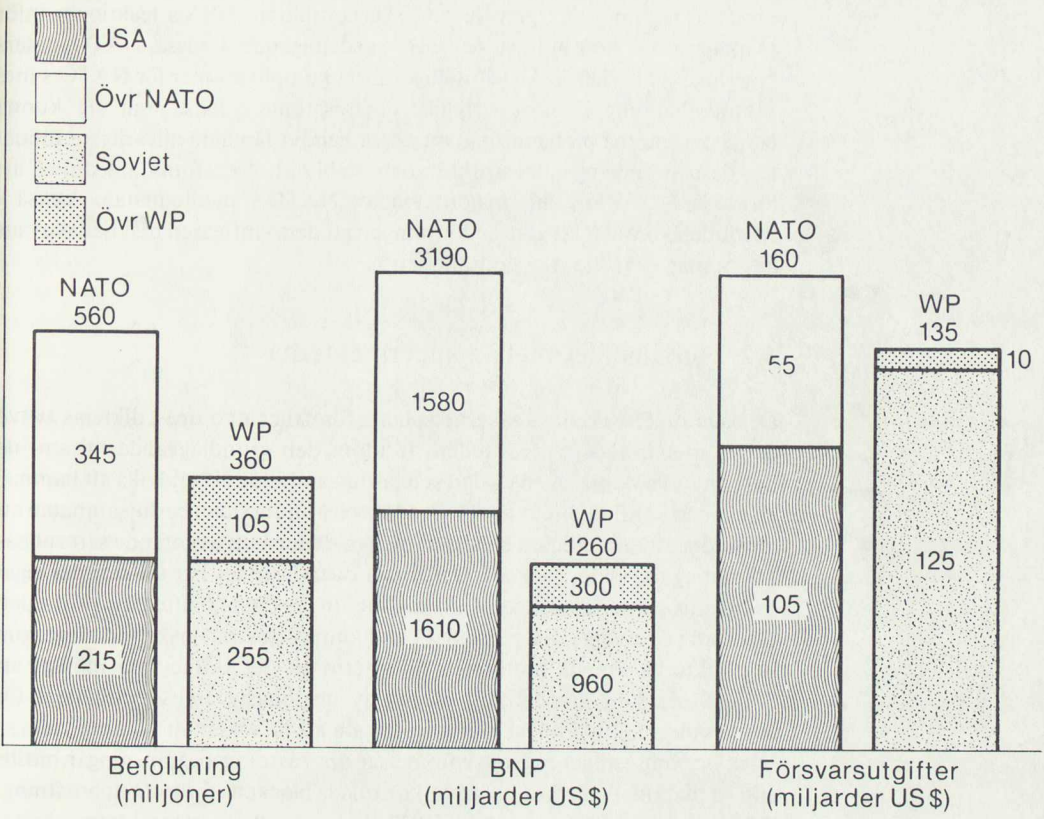
Den samlade befolkningen i NATO-länderna är 560 miljoner, varav omkring 215 miljoner i USA. WP:s befolkning uppgår till 362 miljoner, varav 257 miljoner i Sovjetunionen. Det europeiska NATO-området har en befolkning som tillsammans är obetydligt mindre än hela WP:s på en yta som är mindre än en åttondel av dennas. Västtyskland har t.ex. 24 stora tätortsområden, som omfattar omkring 45 % av landets hela befolkning. Många av dessa områden ligger nära östgränsen. Omkring 30 % av den västtyska befolkningen och en fjärdedel av industrin befinner sig inom 100 kilometers avstånd från denna gräns.

NATO:s ekonomiska kapacitet, mätt i sammanlagd BNP, är nästan tre gånger så stor som Warszawapaktens. USA:s BNP är, trots de senaste årens svårigheter i väst, oförändrat nästan dubbelt så stor som den sovjetiska.

De politiska förutsättningar och villkor som gäller för de båda militärallianserna är mycket olika. De kan sägas ha föga mera gemensamt än att såväl NATO som WP har byggts upp av och kring en supermakt som utövar ett obesträtt ledarskap bland sina allierade. Detta ledarskaps karaktär skiljer sig emellertid helt åt i de båda fallen.



Figur 4.1 Omfattningen av stormaktsblocken



För Sovjetunionens del får WP främst ses som ett instrument för att trygga ett grundläggande mål för landets säkerhetspolitik efter det andra världskriget, nämligen att säkra och bevara inflytandet över den buffertzonen av stater som Sovjetunionen i världskrigets spår kunde etablera vid sin västgräns. Moskvas beslutsamhet att inte tolerera några för detta säkerhetssystem riskabla avvikelser har demonstrerats upprepade gånger, såsom i Ungern 1956 och i Tjeckoslovakien 1968. Dessa exempel visar, att Sovjetunionen i sista hand har varit beredd att betala det politiska priset som användandet av militära maktmedel i Östeuropa innebär om den sett sina väsentliga intressen hotade. Allt eftersom den materiella standarden i de östeuropeiska staterna förbättras förefaller det inte osannolikt att befolkningens tryck på regimerna där med krav på ökad liberalisering kommer att stiga. Avvägningen mellan ett sådant tryck och vad Sovjetunionen betraktar som sina vitala säkerhetsintressen kan leda till svåra spänningar inom östblocket i framtiden.

NATO utgör å sin sida en frivillig sammanslutning av stater, där USA utövar ledarskapet i kraft av övriga medlemsstaters upplevda behov av den amerikanska militära styrkan för sitt försvar. Möjligheterna för en paktmedlem att driva en i förhållande till de övriga avvikande politik har visats bl.a. av Frankrike. Inrikespolitiska förändringar i medlemsstater eller konflikter mellan dem kan inverka på deras samarbete med organisationen, såsom har

Figur 4.2 Förhållandet mellan stormaktsblocken i fråga om befolkning, BNP och försvarsutgifter år 1976. Ungefärliga värden.

visats t.ex. under den grekisk-turkiska konflikten. USA:s reaktioner inför utsikterna till kommunistiskt regeringsdeltagande i vissa NATO-staters regeringar kan sägas peka på möjliga andra komplikationer för NATO:s inre sammanhållning. I stort sett har organisationen dock visat sig kunna bemästra interna problem utan att dessa behövt få några allvarigare följder för dess grundläggande struktur och stabilitet. Det finns anledning att förmoda att i varje fall majoriteten av NATO:s medlemsstater också i framtiden kommer att göra bedömningen att deras intressen bäst tjänas av att de stannar kvar inom organisationen.

4.2 Förhållandet mellan supermakterna

De båda supermakternas säkerhetspolitik förefaller att djupast dikteras av två delvis motstridiga överväganden, förutom den grundläggande misstro de hyser mot varandra. Å ena sidan står beslutsamheten att undvika att hamna i en väpnad konflikt direkt med varandra och å andra sidan beslutsamheten att förhindra att den militära balansen mellan dem på ett avgörande sätt rubbas till den egna sidans nackdel. Det första övervägandet har till stor del legat bakom avspänningspolitikens utveckling under första hälften av 1970-talet. Det andra övervägandet, rädslan för att hamna i ett strategiskt underläge som skulle kunna förläda motparten till att tro att det skulle vara möjligt att "vinna" ett krig, har lett till många av de senaste årens svårigheter för avspänningspolitiken. Det har även lett till att försöken att komma vidare i fråga om ömsesidiga överenskommelser om rustningsbegränsningar hittills endast marginellt har kunnat påverka de båda blockens fortsatta upprustning. Dessa överväganden kan sägas fortlöpande påverka supermakternas handlande och bryts mot varandra i den kamp om positioner som i "traditionell" stormaktsstil hela tiden pågår dem emellan: försöken att manövrera mot varandra och skaffa sig fördelar över hela den världspolitiska scenen på den andres bekostnad.

USA:s och Sovjetunionens beslutsamhet att undvika att dras in i en direkt militär konfrontation med varandra utgör själva fundamentet för avspänningspolitiken. Det rör sig härvidlag för båda parter om ett så grundläggande intresse, för att inte säga om global överlevnad, att det är svårt att se att någon av dem heller i framtiden skulle kunna komma att överge denna inställning. Det är betecknande att ett av de viktigaste elementen i avspänningspolitiken, SALT-samtalen om ömsesidiga begränsningar av de strategiska rustningarna, kunde slutföras i maj 1979 trots att de amerikansk-sovjetiska förbindelserna blev kyligare under andra hälften av 1970-talet.

Supermakternas beslutsamhet att undvika att råka i direkt väpnad konflikt med varandra utesluter emellertid inte begränsade militära aktioner och att de engagerar sig militärt i olika lokala eller regionala konflikter i andra delar av världen. Säkerhetsmarginalerna vid konflikter där supermakternas prestige är berörd är aldrig stora. Trots alla avsikter om motsatsen kan man därför inte helt utesluta risken av att en krissituation någon gång skulle kunna råka ur kontroll, med de katastrofala konsekvenser detta skulle föra med sig. Vid spekulationer om hur förhållandet mellan supermakterna kan komma att utvecklas är det emellertid inte i allmänhet om deras beslutsamhet att

undvika krig mot varandra som meningarna går i sär utan så att säga om mönstret för deras relationer på nivåerna därunder.

Den första hälften av 1970-talet präglades av affärsmässiga mellanhavanden mellan supermakterna och av utvidgat samarbete på en rad områden. Utvecklingen av denna modell för avspänning markerades av sådana milstolpar som Tysklandsfördragen, SALT-I överenskommelsen, inledandet av M(B)FR-förhandlingarna om ömsesidiga styrkereduktioner i Europa och den europeiska säkerhetskonferensen i Helsingfors. Sovjetunionens strävan att på alla områden, och således inte enbart på det militära, behandlas som en med USA fullt jämbördig supermakt tillmötesgicks i stor utsträckning på amerikansk sida. Supermakternas tendens att i enlighet med detta mönster i ökande grad göra upp direkt med varandra i många olika frågor kom att betraktas med blandade känslor av andra stater. Dessa välkomnade visserligen avspänningsprocessen som sådan, men fruktade också att egna intressen och möjligheter att påverka utvecklingen skulle kunna komma på mellanhand.

Under senare delen av 1970-talet har bilden förändrats. En ny fas i supermakternas relationer kan sägas ha inträtt. Denna skulle kunna beskrivas som ett läge av ökad konfrontation inom vissa sektorer parallellt med fortsatt samarbete inom andra. Denna nya utveckling har markerats av sådana företeelser som den amerikanska administrationens satsning på mänskliga rättigheter och ändrade stil för umgänget med Sovjetunionen, upplevelsen i väst av de sovjetiska och kubanska engagemangen i Afrika, den skilda grundsynen vid ESK:s uppföljningskonferens i Belgrad och rättegångarna mot olikstänkande i Sovjet. Samtidigt kom den sovjetisk-kinesiska konflikten att allt mera sätta sin prägel på det internationella skeendet i och med närmandet mellan USA och Kina respektive Japan och Kina efter Maos död.

När Vietnamkriget slutade befriades USA från såväl ett lika långvarigt som betungande militärt engagemang som från en svår politisk börda inom och utom det egna landet. Befrielsen från Vietnamproblemen var en förutsättning för den nya amerikanska administrationens inriktning på mänskliga rättigheter. Denna kom att oroa Sovjetunionen minst lika mycket som de sovjetiska aktiviteterna i Afrika kom att oroa USA och dess allierade. Den amerikanska politiken för mänskliga rättigheter kom att sammanfalla med att den sovjetiska ledningen började upptäcka vilken kraft som fanns i avsnittet om mänskliga rättigheter i den europeiska säkerhetskonferensens slutakt. Den väckte förhoppningar om liberaliseringar på många håll i Östeuropa. Effekten förstärktes bl.a. genom de problem som eurokommunismens ökande profilering vållade för Moskva.

Sammantaget innebar dessa fenomen ett betydande tryck mot den sovjetiska ledningen, som kom att se den amerikanska politiken som direkt inriktad på att försöka undergräva det sovjetiska säkerhetssystemets stabilitet. Det sovjetiska engagemanget i Afrika, sett mot bakgrund av Sovjetunionens fortsatta militära uppbyggnad, väckte å andra sidan farhågor hos USA och dess allierade om ett ökande hot mot sådana vitala egna intressen som råvaruförsörjning och förbindelsevägar.

Kinas aktivering av sin utrikespolitik och närmandet mellan Kina å ena sidan och västvärlden respektive Japan å den andra väntas alltmera prägla de

globala problemen under 1980-talet. Hur allvarligt Sovjetunionen ser på konflikten med Kina illustreras av att ungefär en fjärdedel av dess markstridskrafter och taktiska flyg nu torde vara stationerade i närheten av den kinesiska gränsen. Sovjetunionens farhågor för att genom Kinas politik ställas ensam mot en kombination av USA/Västeuropa, Kina och Japan framstår allt klarare. Ett samarbete mellan dessa stater skulle ur sovjetisk synvinkel allvarligt kunna hota den egna, mödosamt tillkämpade ställningen som likställd med USA, och därmed den egna säkerheten. Man kan räkna med att Sovjetunionens ledning är beredd att gå mycket långt för att söka undvika och möta en sådan, verklig eller inbillad inringning.

Det är därför klart att USA kommer att ställas inför mycket svåra avvägningsproblem i fråga om att utveckla sina förbindelser med Kina och möjligen använda dem som politisk hävstång gentemot Sovjetunionen, utan att nå den punkt där det kan finnas risk för att den sovjetiska ledningen skulle överreagera. Något alternativ till USA:s överskuggande intresse av att bevara fundamenten för avspänningspolitiken gentemot Sovjet kan inte ens nära förbindelser med Kina utgöra. Relationerna USA-Sovjet-Kina torde i mycket stor utsträckning komma att sätta sin prägel på de kommande årens utveckling i världen.

Det är i Centraleuropa som de båda maktblockens huvudfronter står mot varandra. Men vad som sagts ovan illustrerar att supermakternas agerande i Europa endast är en del, om än mycket central, i ett större spel mellan dem om den globala maktbalansen. Konfrontationsområdena är många. Några är snart sagt permanenta. Andra har först på senare tid kommit i blickfånget, som t.ex. Afrikas Horn. I utvecklingen t.ex. i Södra Afrika, Sydostasien och kring Persiska viken finns inbyggda stora risker för nya supermaktskonfrontationer. Klimatet mellan de båda makterna kan därför komma att växla, och kan måhända tidvis bli sämre än under de senaste åren vid någon ny kris eller kombination av kriser. Men det nya i den situation som numera har uppstått är att så tycks kunna ske utan att samarbetet mellan de båda för att bevara avspänningens grundelement behöver avbrytas.

4.3 Militära styrkor

Rädslan för att hamna i ett strategiskt underläge gentemot den andre har lett till att såväl USA som Sovjetunionen har ansett sig tvingade att för sin egen säkerhets skull fortsätta att driva rustningsspiralen i höjden. NATO:s totala utgifter för militära ändamål är något större än WP:s. Om man illustrerar försvarsutgifternas belastning på samhällsekonomin med vad de tar i anspråk av respektive lands BNP visar det sig emellertid att Sovjetunionen sannolikt anslår ungefär dubbelt så mycket som Förenta Staterna eller 11-13 %. Genom att utveckla en allt mera avancerad teknologi och genom att skaffa sig allt större mängder av vapen söker de båda supermakterna säkra sig mot att motparten skulle kunna skaffa sig ett avgörande övertag.

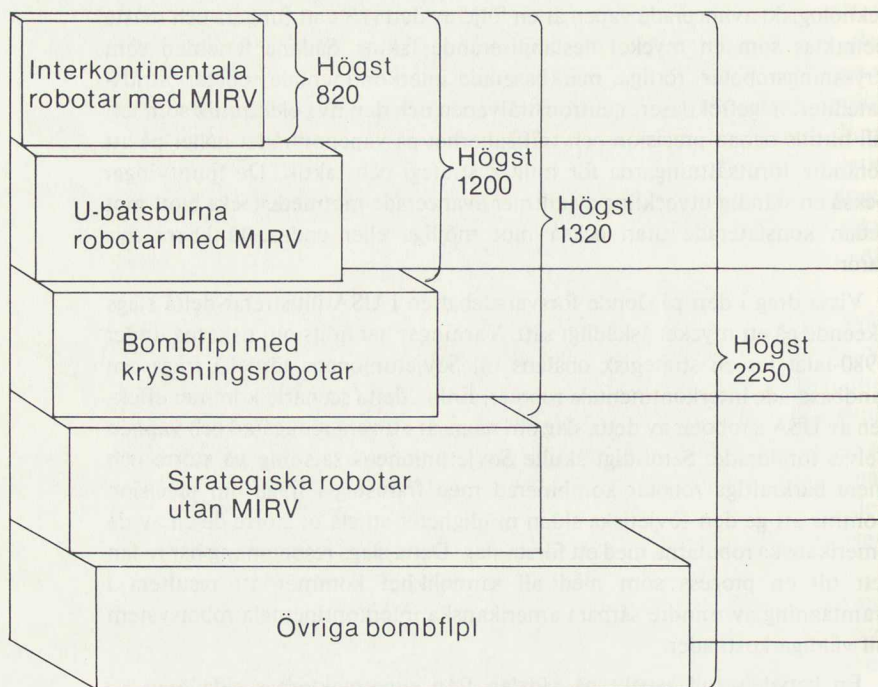
Problemet är såväl psykologiskt som militärt. Båda parter har en tendens att se varann i ett slags förstoringsperspektiv, i vilket den andres militära förmåga ter sig större, hans rustningar mera omfattande och hans avsikter långt mera hotfulla än de i själva verket är. Utvecklingen mot ständigt mera

teknologiskt avancerade vapen är en följd av detta sätt att fungera och måste betraktas som en mycket destabiliserande faktor. Sådana fenomen som kryssningsrobotar, rörliga, markbaserade interkontinentala robotar, strids-satelliter, högeffektlaser, neutronstrålvapen och den nya elektronik som lett till hittills oanad precision och träffsäkerhet på vapenområdet håller på att förändra förutsättningarna för militär strategi och taktik. De framtvingar också en ständig utveckling av alltmer avancerade motmedel, icke blott mot redan konstaterade utan också mot möjliga eller endast tänkbara nya faror.

Vissa drag i den pågående försvarsdebatten i USA illustrerar detta slags skeende på ett mycket åskådligt sätt. Varningar har höjts om riskerna under 1980-talet för en strategisk obalans till Sovjetunionens fördel i fråga om landbaserade interkontinentala robotar. Enligt detta scenario kommer effekten av USA:s robotar av detta slag om några år att vara reducerad och vapnen delvis föråldrade. Samtidigt skulle Sovjetunionens satsning på större och mera bärkraftiga robotar kombinerad med framsteg i fråga om precision komma att ge den sovjetiska sidan möjligheter att slå ut större delen av de amerikanska robotarna med ett första slag. Detta slags resonemang har redan lett till en process som med all sannolikhet kommer att resultera i framtagning av mindre sårbara amerikanska interkontinentala robotsystem till väldiga kostnader.

En betydelsefull aspekt på rädslan från supermakternas sida över att komma på efterkälken gentemot varandra är att de farhågor och stämningar som utbreddes på så sätt kan komma att begränsa möjligheterna att genomdriva uppgörelser om rustningsbegränsning även när de båda makternas ledning har kommit överens. Problemet har särskilt belysts av diskussionen om på vilka villkor SALT II-avtalet kan komma att godkännas av den amerikanska kongressen. Den har att ta hänsyn till den djupa misstro mot Sovjetunionens avsikter som otvivelaktigt förstärkts hos den amerikanska allmänheten under de senaste två-tre åren. För att övertyga kongress och allmänhet om att ett sådant avtal inte äventyrar USA:s säkerhet nödgas den amerikanska administrationen manövrera försiktigare, kompensera nedskärningar med ökningar inom andra militära sektorer och ta till större säkerhetsmarginaler än vad administrationen för sin egen del antagligen skulle ha bedömt som nödvändigt. Det är antagligt att också ledningen i Sovjetunionen måste ta liknande slags interna hänsyn till olika grupperingar, även om inte mycket är bekant om i vilken utsträckning detta sker.

Den grundläggande balans mellan supermakterna, som anses utgöra den främsta garantin för att de inte råkar i väpnad konflikt direkt med varandra, brukar betecknas som terrorbalansen. Den innebär att såväl USA som Sovjetunionen, efter att ha blivit utsatt för ett överraskande första angrepp med kärnvapen, behåller förmågan att tilldela angriparen ett så förödande andraslag att hans förstörelse måste anses som garanterad. Situationen brukar också beskrivas som ett läge av ömsesidig, garanterad förstörelse (Mutual Assured Destruction, MAD). Detta slags avskräckning bygger till allra största delen på de strategiska kärnvapenstyrkornas storlek, sammansättning och prestanda. Jämvikten mellan supermakterna innebär inte att dessa strategiska styrkor är symmetriska, ett förhållande som medfört många svårigheter



Figur 4.3 Huvuddragen i SALT II-avtalet: Antalsmässiga begränsningar.

under SALT-förhandlingarna. USA är således överlägset i fråga om antalet kärnstridsspetsar, särskilt för ubåtsburna robotar, samt i fråga om antalet strategiska bombplan och deras lastkapacitet. USA och dess allierade har också, åtminstone hittills, ansetts vara överlägsna motsidan i fråga om teknologisk utveckling på ett sätt som givit de amerikanska interkontinentala robotarna större träffsäkerhet än de sovjetiska. Sovjetunionen, å andra sidan, torde sammanlagt ha ett större antal strategiska robotar än USA. Ett stort antal av dessa är också större än de amerikanska, med en sammanlagt större sprängkraft. Dessutom har Sovjetsidan på senare år bedrivit ett utvecklingsarbete i fråga om nya ballistiska robotar som varit mera omfattande än vad amerikanerna har presterat. USA:s arbete med utveckling av de s.k. kryssningsrobotarna torde å andra sidan ha givit amerikanerna en klar ledning i fråga om detta slags vapen.

Tidigare SALT-överenskommelser mellan supermakterna ledde till att vissa ramar för första gången sattes för de båda supermaktens innehav av vissa strategiska vapen, samt ett stopp för utvecklingen av antirobotvapen. Inom dessa ramar hade parterna möjlighet att fritt kunna förbättra kvaliteten på sina vapensystem.

Det andra SALT-avtalet som blev klart i maj 1979 innebär inte heller det att någon verklig nedskärning kan väntas av de båda supermaktens kärnvapenstyrkor. Avtalet går emellertid längre än SALT I när det gäller begränsningar av antalet avfyringsanordningar för strategiska kärnvapenrobotar och innehåller vissa regler beträffande vapnens styrka.

Enligt avtalets regler för s.k. kvalitetsbegränsningar tillåts vardera parten

att utveckla endast en markrobot under avtalsperioden fram till 1985. Avtalet sätter vidare en övre gräns för det antal stridsspetsar som får finnas för varje MIRV:ad robot. Sovjetunionen tillåts att behålla sina 308 nuvarande extratunga robotar, men vissa begränsningar råder för storleken av robotar som någon av parterna nykonstruerar. Avtalet omfattar inte medeldistansrobotarna och de "taktiska" atomvapnen i Europa, inklusive Frankrikes och Storbritanniens kärnvapenstyrkor. Det sovjetiska s.k. Backfirebombplanet har inte heller tagits med.

Till avtalet är fogat ett protokoll för tiden fram till utgången av 1981. Enligt detta protokoll förbjuds försök med eller gruppering av rörliga markrobotar under denna tid. Vidare förbjuds användandet av kryssningsrobotar som avfyras från fartyg eller från marken med en räckvidd av mer än 360 engelska mil (c:a 580 km).

Till SALT II är också fogat ett avsnitt om principerna för ett nytt SALT III-avtal. Parterna förklarar att överläggningar härom skall börja så snart som SALT II är ratificerat med målet att uppnå avsevärda begränsningar av de strategiska vapnens antal och effekt.

Även Frankrike och Storbritannien förfogar över egna strategiska kärnvapenstyrkor, vilkas effekt dock brukar beskrivas som marginell i förhållande till supermakternas. Vardera torde utgöra 1-2 % av supermakternas kärnvapenarsenaler. De brittiska strategiska kärnvapnen – 4 ubåtar med vardera 16 Polarisrobotar – ingår tillsammans med de amerikanska i de styrkor som disponeras av NATO:s operativa ledning. De franska styrkorna – landbaseerade medeldistansrobotar, ubåtsbaserade robotar och strategiskt bombflyg – disponeras däremot uteslutande av Frankrike själv. Frankrike lämnade 1966 det integrerade försvarssamarbetet inom NATO, bl.a. för att landet önskade bevara sin handlingsfrihet och undgå att automatiskt dras in i en internationell kris. En fjärdedel av Frankrikes försvarsbudget anslås till kärnvapenstyrkorna, som betraktas som försvarets ryggrad. Avsikten är att Frankrike på egen hand skall kunna avskräcka från anfall mot sitt territorium. Med hänsyn till avskräckningseffekten är de franska kärnvapnen i första hand utformade för insats mot befolkningscentra och liknande utbredda mål. De brittiska och franska kärnvapnen berörs inte av SALT-förhandlingarna.

Det faktum att strategiska medeldistansrobotar hittills inte har berörts av SALT-samtalen, jämte Sovjetunionens växande styrka också på detta område, har kommit att bli en källa till allt mer ökande oro för de västeuropeiska NATO-staterna. Sovjetunionen anses numera ha omkring 600 sådana robotar. Särskild uppmärksamhet har väckts av det s.k. SS-20-systemet, robotar som med omkring 4000 kilometers räckvidd kan föra kärnladdningar mot mål snart sagt var som helst i Västeuropa. Frankrikes strategiska robotar har ungefär motsvarande prestanda, men är få. NATO i övrigt förfogar inte över några moderna medeldistansrobotar, men utvecklingsarbete pågår på amerikanskt håll med en ny generation av ballistiska sådana. Härtill kommer utvecklingen av de nya kryssningsrobotarna. I detta sammanhang kan noteras den oro som förekommit i den västeuropeiska försvarsdebatten över att USA i SALT-sammanhang och övriga förhandlingar med Sovjet skulle kunna komma att ge upp för västeuropeiska försvarsintressen väsentliga positioner. Man torde få räkna med krav från USA:s västeuropeiska allierade att i en kommande SALT III-omgång få större

möjligheter att påverka förhandlingarna, särskilt som det förefaller troligt att dessa skulle komma att omfatta också medeldistansvapen, liksom utvecklingen av nya strategiska vapen.

I och med att Sovjetunionen uppnådde jämvikt med USA i fråga om de strategiska vapnen mot slutet av 1960-talet kom alla NATO-teorier om att straffa en angripare med en massiv insats av kärnvapen att bli slutligt föråldrade. I deras ställe hade då redan kommit den ännu gällande NATO-doktrinen att bemöta varje slag av angrepp med en just för den situationen avpassad kombination av konventionella styrkor och taktiska kärnvapen ("flexible response"). På olika sätt söker västalliansen utforma ett försvarsalternativ som, byggt på denna doktrin, gör en verkningsfull insats mot en angripare trovärdig utan att leda till ett fullt utvecklat kärnvapenkrig. De sovjetiska försvarsdoktrinerna bygger också på samspelet mellan nukleära och konventionella styrkor, men tycks inte på samma sätt som de västliga göra någon principiell skillnad dem emellan. Det behöver dock inte tolkas som att inte den s.k. kärnvapentröskeln i praktiken också på sovjetiskt håll skulle tillmätas stor betydelse.

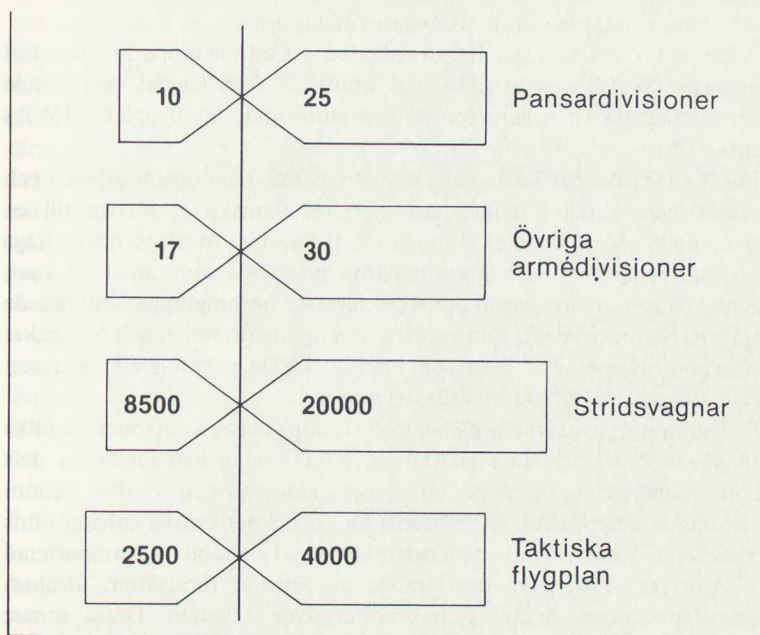
De taktiska kärnladdningarna innefattas inte heller av förhandlingar och avtal. Sådana laddningar, vardera med en styrka av storleksordningen något kiloton upp till något megaton finns i tusental på båda sidor i Centraleuropa. På nordflanken finns dock taktiska kärnvapen utgångsgrupperade enbart på östsidan.

På ömse sidor av den gränslinje i Centraleuropa där de båda militärallianserna direkt står mot varandra befinner sig, förutom de många nukleära vapnen, också den största koncentration av konventionella militära resurser som någonsin i historien har förekommit i fredstid. Enbart i det område som omfattas av M(B)FR-förhandlingarnas försök till reduktioner rör det sig om nästan en miljon man på vardera sidan.

Sovjetunionen och dess allierade har en betydande övervikt i fråga om antalet insatsberedda förband, offensiv eldkraft, geografiskt lätt tillgängliga reserver etc. Vid bedömning av den regionala styrkebalansen har emellertid till västsidas förmån vanligen brukat vägas in sådana faktorer som dess överlägsenhet i fråga om taktiska kärnvapen, dess teknologiska försprång, stabilare alliansuppbyggnad, fördelaktiga basstruktur m.m. Det har från NATO-håll ständigt framhållits att bedömningar av militära styrkeförhållanden inte enbart kan grundas på kvantitativa jämförelser av exempelvis personalstyrkans storlek i öst respektive väst eller antalet stridsvagnar på ömse sidor, utan att stor hänsyn också måste tas till skillnaderna i kvalitetsnivå. Bedömningar av styrkeförhållanden måste givetvis också alltid göras med hänsyn till den osäkerhetsfaktor som det innebär att man aldrig kan veta vilka andra bindningar som kan föreligga för parternas militära styrkor.

Detta slags balans har emellertid, som antytts tidigare, på NATO-håll ansetts börja bli allt svårare att uppehålla, såväl på grund av WP:s kvantitativt stora militära uppbyggnad på 1970-talet som på grund av den sovjetiska satsningen på teknologiska framsteg. Inom NATO har man befarat att Sovjetunionen håller på att hämta in västsidas försprång på detta område.

NATO-staterna beslutade därför under 1977/78 att gå fram efter tre



Figur 4.4 Militära styrkeförhållanden i Central-europa. I huvudsak omedelbart gripbara stridskrafter. Ungefärliga värden.

huvudlinjer för att stärka den egna organisationens försvarsförmåga. Sålunda träffades, på USA:s initiativ, en principuppgörelse om att medlemsstaterna skall öka sina försvarsutgifter med 3 % årligen i reella värden under en femårsperiod från 1979. Beslutet tillmäts stor betydelse, även om ingen stat ännu bundit sig för hela perioden, och det är osäkert om alla kommer att nå det uppsatta målet. Vidare har ett kortsiktigt förbättringsprogram i fråga om bl.a. materiel, ammunition och beredskap antagits. Detta har delvis redan börjat få effekt. Mest intresse torde emellertid det våren 1978 antagna långsiktiga förbättringsprogrammet ha väckt. Detta innehåller planer för kvantitativa och kvalitativa förbättringar på en rad områden under de närmaste 10 åren, eller längre. Ett sådant planeringsperspektiv utgör en avvikelse från organisationens hittillsvarande praxis att förlägga sin planering till femårsperioder.

De olika programmen beräknas i mera betydande grad komma att påverka NATO:s militära kapacitet en bit in på nästa årtionde. Västalliansens styrkor kommer under 1980-talets första hälft att tillföras ett stort antal nyutvecklade och mycket avancerade vapensystem, såsom jakt- och attackflygplan, stridsvagnar och luftvärn. Mycket stora ansträngningar görs inom spanings- och ledningsområdena och man söker åstadkomma ökad standardisering av de vapen som används av de olika NATO-länderna. De militära förbandens beredskap höjs också efter hand.

De sovjetiska markstridskrafterna i Centraleuropa har utformats till att bli mycket rörliga. De har givits en starkt offensiv prägel. De är utrustade och övade för strid med taktiska kärnladdningar. På senare tid har dock en satsning också på strid enbart med konventionella vapen framträtt starkare.

Arméstridskrafterna är utformade och utbildade för att i en snabb offensiv kunna tränga djupt in i en motståndares ställningar.

Även om WP:s taktiska flygstridskrafter i Centraleuropa är numerärt överlägsna NATO:s råder dock det omvända förhållandet beträffande offensiv kapacitet. Detta beror främst på en större andel jaktflygplan vid WP:s taktiska flyg.

För NATO:s del har Västtysklands centrala roll inom organisationen och de militärgeografiska förhållandena gjort ett framskjutet försvar till en nödvändighet. Man försöker kompensera WP:s stora överlägsenhet i fråga om stridsvagnar med allmänt sett bättre prestanda samt med en stark satsning på pansarvärnsvapen och ökad förmåga att omgruppera till hotade områden. Neutronvapnet, som väckt så stor uppmärksamhet och försakat många kontroverser såväl inom som utanför NATO, var i första hand avsett att användas mot WP:s stridsvagnsstyrkor.

En bedömning av styrkeförhållandena i Europa måste även innefatta vilka möjligheter som finns till förstärkning. NATO-sidan kan förstärkas dels genom mobilisering inom de europeiska länderna själva, dels genom överföring av trupp från USA. Materiel för vissa amerikanska enheter finns förrådsställd i Västtyskland, medan deras personal avses bli flygtransporterad från Amerika. Ytterligare överförande av förband förutsätter, förutom flygtransport, även sårbara sjötransporter över Atlanten. Dessa senare förband har en mobiliseringstid av minst en månad. WP, för sin del, kan tillföra markstridsförband grupperade i västra och centrala delarna av Sovjetunionen genom att använda järnvägar och landsvägstransporter. Mobiliseringstiden för huvuddelen av de sovjetiska styrkorna torde vara samma eller kortare än för NATO. I västra Sovjetunionen finns mer än 1000 och i USA mer än 2000 taktiska stridsflygplan som kan utnyttjas för förstärkningar i Europa. Tidsförhållandena är även här till WP:s förmån – dock på intet sätt lika markant som för markstridskrafterna.

En jämförelse mellan parternas sjöstridskrafter inom Atlantområdet och Medelhavet visar en markant övervikt för NATO, även om under senare år en betydande uppbyggnad genomförts av Sovjetunionen också på det marina området. I lokala områden – Barents Hav, Östersjön och Svarta Havet – har dock WP betydande överlägsenhet. NATO har vidare väl utbyggda, välbelägna och spridda baser, vilket begränsar de sovjetiska övervattenfartygens operationsmöjligheter och uthållighet på världshaven. Det faktum att Sovjetunionens flottstyrkor av geografiska skäl måste förläggas till baser som är vitt skilda åt genom farledsförträngningar och stora avstånd försvårar också deras möjligheter att samverka.

Sedan år 1973 pågår i Wien förhandlingar mellan öst och väst om ömsesidiga reduktioner av de militära styrkorna i Europa, de s.k. M(B)FR-samtalen. Förhandlingarna har förts utifrån vitt skilda utgångspunkter, och ehuru vissa framsteg kunnat noteras förefaller vägen till en uppgörelse ännu vara mycket lång och svårframkomlig.

De konventionella vapnens verkningsgrad har ökat dramatiskt sedan andra världskriget. Den mycket snabba utvecklingen på sådana områden som elektronik, stridsdelfysik och rymdteknik har lett såväl till att förbättringar fortlöpande kunnat göras av de traditionella vapensystemens prestanda som till att nya vapen tillkommit. Exempel på sådana är precisionsstyrda robotar

för insats mot ett stort antal måltyper. Samtidigt kan förband ges ökad rörlighet genom tillförsel av nya typer av transportmedel. Spanings- och ledningssystemen har också vidareutvecklats i betydande utsträckning.

Konflikten mellan å ena sidan de ökade upptäcktsmöjligheterna och ökad eldkraft och å andra sidan den ökade rörligheten utgör en central frågeställning vid bedömning av konsekvenserna av den tekniska utvecklingen.

Utvecklingen har i väst under 1970-talet resulterat i en debatt om det gränsnära försvaret. Härvid har röster höjts som yrkar på radikalt ändrad militär strategi och taktik mot bakgrund av de ändrade förutsättningar man menar är för handen genom tillkomsten av de nya vapnen. Inriktningen skulle enligt dessa förslag ske mot ett yttäckande nät av små grupper av snabbt mobiliserbara förband, som kan fördröja en angripare. Någon så genomgripande förändring bedöms dock inte ske, även om flera NATO-länder planerar eller är i färd med att genomföra förändringar av sina militära förbands organisation i riktning mot större utspridning och ökad rörlighet.

4.4 Ekonomi

Sovjetunionens ställning som en med USA jämbördig supermakt i militärt avseende är, som framgått av framställningen ovan, numera obestridlig. Denna ställning motsvaras emellertid inte av någon liknande styrkeposition i fråga om ekonomi och teknologisk utveckling. Även om betydande framsteg gjorts t.ex. på vissa vapentekniska områden saknas ännu en bredd och framstegstakt i fråga om Sovjets teknologiska utveckling som gör att denna totalt sett avsevärt släpar efter motsvarande utveckling i västvärlden. Sovjets behov av att importera västlig teknologi och vetande har kommit att bli mycket stort, p.g.a. behovet att modernisera en tämligen föråldrad produktionsapparat och ineffektiv infrastruktur. Oljekrisen vintern 1973/74 drabbade visserligen USA och de övriga västländerna direkt på ett annat sätt än den på energiområdet självförsörjande Sovjetunionen. Men den långvariga lågkonjunktur i väst som följde i oljekrisens spår innebar också svårigheter för öst. Sovjetunionen nödgades sålunda i ökande grad finansiera sin västimport med krediter i stället för med intäkter från sin export till de krisdrabbade marknadsekonomierna. Resultatet blev att den sovjetiska skuldbördan ökade kraftigt under 1970-talets senare hälft. Det torde sammantaget stå klart att Sovjetunionens ledning under 1980-talet kommer att ställas inför svåra ekonomiska avvägningsproblem bl.a. för att tillfredsställa krav på högre levnadsstandard. Upprätthållandet av militära styrkor av supermaktsformat kan komma att bli en ännu mera tyngande ekonomisk börda än för närvarande för detta land.

Även USA:s ekonomi torde fortsätta att dras med allvarliga problem under 1980-talet. Inte minst amerikanernas stigande beroende av importerad energi kan komma att medföra stora svårigheter. Det finns också stora sociala problem i USA. Trots allt har dock USA kvar en så betydande ekonomisk kapacitet att ytterligare resurser i nödfall skulle kunna omfördelas från den civila till den militära sektorn utan katastrofala följder. Man skulle kunna säga, att Sovjetunionen har snävare ekonomiska marginaler för att upprätthålla sin ställning som supermakt än vad USA har.

The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the history of the English language. It begins with a discussion of the early forms of the language, such as Old English, Middle English, and Modern English. The author then discusses the influence of various factors on the development of the language, including contact with other languages, social changes, and technological advances. The second part of the book is a detailed study of the history of the English language from the 15th to the 18th century. It covers the period of the Renaissance, the Elizabethan era, and the Restoration. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period. The third part of the book is a study of the history of the English language from the 18th to the 20th century. It covers the period of the 18th century, the 19th century, and the 20th century. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period. The fourth part of the book is a study of the history of the English language from the 20th century to the present. It covers the period of the 20th century and the 21st century. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period.

Chapter 1: Introduction

The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the history of the English language. It begins with a discussion of the early forms of the language, such as Old English, Middle English, and Modern English. The author then discusses the influence of various factors on the development of the language, including contact with other languages, social changes, and technological advances. The second part of the book is a detailed study of the history of the English language from the 15th to the 18th century. It covers the period of the Renaissance, the Elizabethan era, and the Restoration. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period. The third part of the book is a study of the history of the English language from the 18th to the 20th century. It covers the period of the 18th century, the 19th century, and the 20th century. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period. The fourth part of the book is a study of the history of the English language from the 20th century to the present. It covers the period of the 20th century and the 21st century. The author discusses the changes in grammar, vocabulary, and pronunciation during this period.

5 Norden

De nordiska länderna har i stort sett undgått att drabbas av det slags spänningar och kriser som under efterkrigstiden ofta förekommit i andra delar av Europa. Allvarligare störningar har inte förekommit. Läget i Norden har under de senaste 30 åren, oavsett växlingar i klimatet mellan de båda stormaktsblocken, genomgående kännetecknats av hög stabilitet och fredlig utveckling. Nedan behandlas frågor om framtid och stabilitet i Norden som har betydelse för vår säkerhet.

5.1 Den säkerhetspolitiska situationen i Norden

Den stabila situationen i Norden har givetvis till stor del sin förklaring i de nordiska ländernas geografiska läge och tillgång till naturresurser. Såväl NATO som Warszawapakten torde under 1950- och 1960-talen ha bedömt Nordens militärstrategiska betydelse som relativt ringa. Några råvaror eller ekonomiska tillgångar i övrigt av vital betydelse för de båda maktblocken kunde det nordiska området inte heller erbjuda. Utgångsläget för att stormaktsrivalitet på nordiskt område skulle kunna undvikas var genom dessa förhållanden gott.

En avgörande roll för att stabiliteten i Norden bevarats har emellertid spelats och spelas av den säkerhetspolitik som de nordiska länderna sedan slutet av 1940-talet valt att föra. Det säkerhetspolitiska mönster som härigenom utbildades i Norden innebär att delar av området visserligen har kommit att ingå i supermakternas säkerhetssystem i Europa, men att Norden inte desto mindre kommit att bli ett lågspänningsområde mellan dem.

Detta mönster kan sägas bestå av tre huvudelement: Danmarks och Norges medlemskap i NATO med restriktioner i fråga om bas- och kärnvapenpolitik i fredstid; Finlands neutralitetspolitik i förening med vänskaps- samarbets- och biståndspakten (VSB-pakten) med Sovjetunionen samt Sveriges neutralitetspolitik stödd på ett efter våra förhållanden starkt försvar. Till detta mönster hör också Islands medlemskap i NATO.

En hörnsten för såväl Danmarks som Norges säkerhetspolitik utgörs av medlemskapet i NATO. Bland annat mot bakgrund av sina erfarenheter under andra världskriget ansåg dessa båda länder att deras säkerhetsintressen bäst skulle kunna tillgodoses genom medlemskap i en stormaktsallians. Varken Danmark eller Norge räknar med att av egen kraft kunna utveckla tillräcklig militär styrka för att i någon större utsträckning kunna avhålla från

eller möta ett angrepp. Medlemskapet i NATO innebär att en angripare måste räkna med att ett anfall mot Danmark eller Norge skulle kunna trappas upp till ett krig i vilket hela den västliga försvarsalliansen skulle bli engagerad. Trovärdigheten i NATO:s biståndsåtaganden understryks bl.a. genom den gemensamma militära planläggningen, utbyggnaden av fasta militära anläggningar i Danmark och Norge samt de övningar med deltagande av styrkor från flera medlemsländer som regelbundet hålls i de båda nordiska NATO-länderna och i deras kringliggande farvatten.

Norge och Danmark har emellertid infört ett antal begränsningar i sin samverkan med sina allierade för att inte kunna uppfattas som provocerande och för att markera det helt defensiva syftet med sin allianspolitik. Utländsk trupp eller kärnvapen får sålunda i fred inte baseras på danskt eller norskt område. NATO:s flygplan och fartyg får vidare inte operera i Norge öster om 24:e längdgraden. Främmande trupp deltar inte i militära övningar i Finnmarks Fylke. De sammanlagda norska truppstyrkorna där har begränsats till 1 500 man. På dansk sida upprätthålls liknande restriktioner ifråga om Bornholm och övningar öster om 16:e längdgraden. Sammantaget utgör dessa restriktioner ett viktigt inslag i det säkerhetspolitiska mönstret i norra Europa genom att de bidrar till en uttunning av stormakternas närvaro i området.

Finlands geografiska och strategiska läge har kommit att ställa speciella krav på den finländska utrikespolitiken. Under efterkrigstiden har Finland främst inriktat sig på att följa och befästa den politik av samarbete och försoning med Sovjetunionen som brukar förknippas med de båda presidenterna Paasikivis och Kekkonens namn. Förhållandet till Sovjetunionen har manifesterats i VSB-pakten mellan de båda länderna från år 1948, som i säkerhetspolitiskt avseende är ägnad att tillgodose Sovjetunionens intresse av att minska risken av eventuella hot som via Finland skulle kunna riktas mot sovjetiskt territorium. VSB-pakten har från finländsk sida väl kunnat förenas med en neutralitetspolitik med självständig profil, vars värde erkänts både av öst och väst.

Islands säkerhetspolitik, innefattande medlemskap i NATO, har som väsentliga förutsättningar öns stora strategiska betydelse och ringa folkmängd. De radarstationer och flygstridskrafter som för närvarande finns baserade på Island utgör en viktig länk i såväl det framskjutna förvarningssystem som skyddar den amerikanska kontinenten som den allmänna spanings- och övervakningsverksamhet som bedrivs av NATO i de norra havsområdena. Amerikansk militär finns stationerad på ön enligt ett avtal från 1951 som senast bekräftades år 1974. Frågan om de amerikanska truppernas närvaro på Island har i flera omgångar varit omstridd. Den isländska regering som tillträdde 1978 har emellertid förklarat att Islands nuvarande politik gentemot NATO inte kommer att ändras.

Sveriges alliansfria utrikespolitik, syftande till neutralitet i krig och stöd på ett efter våra förhållanden starkt totalförsvar, utgör en viktig del av det nordiska säkerhetspolitiska mönstret. Denna politik är ett fullföljande av tankar som sedan länge legat bakom Sveriges säkerhetspolitiska ställningstaganden. Den innebär att vårt eget lands och hela Nordens säkerhet bäst gagnas av att Sverige för en politik som bidrar till största möjliga uttunning av stormakternas inflytande i det nordiska området. Den svenska politiken under efterkrigstiden har visat sig väl tjäna detta syfte. En väsentlig orsak till

de båda militäralliansernas låga profil i Norden torde vara den svenska alliansfria politiken och att denna politik fortsättningsvis som neutralitetspolitik i krig gjorts trovärdig genom ett starkt försvar. För den militära planeringen inom båda stormaktsblocken måste det vara en väsentlig faktor att veta att vägen över svenskt territorium i krig inte kommer att ligga fri vare sig för egen del eller för motsidan.

Att en svensk alliansfri politik av detta slag, stödd på ett starkt försvar, också ligger i våra grannländers intresse har dessa låtit komma till uttryck i ett flertal sammanhang. Finlands andra parlamentariska försvarskommitté säger exempelvis i sitt betänkande från 1976: "Sveriges starka och mångsidiga försvar stöder dess neutralitetspolitik som har en avsevärd betydelse för att läget skall förbli stabilt i hela Norden. Under en eventuell väpnad konflikt är det neutrala Sveriges försvarsförmåga ägnad att minska det militära hot som riktas mot finländskt territorium." Även från dansk och norsk sida har vikten av en oförändrad svensk säkerhetspolitik ofta understrukits.

En grundläggande förutsättning för att den stabila situationen i Norden kunnat uppkomma och bestå under så lång tid är givetvis också att den även i stormakternas ögon framstått som fördelaktig och i enlighet med deras intressen. Från båda supermakternas sida har man också i stort sett visat en betydande återhållsamhet och försiktighet i fråga om sitt agerande i det nordiska området. Även under perioder av skärpta internationella motsättningar har supermakterna visat att de önskat undvika sådana åtgärder som skulle kunna leda till risker för rubbningar av det bestående läget i Norden.

De nordiska länderna är också säkerhetspolitiskt nära beroende av varandra. Säkerhetspolitiska förändringar i ett nordiskt land kan knappast undgå att påverka situationen också för de övriga. De nordiska ländernas säkerhetspolitik tjänar också väl supermakternas intressen. Den supermakt som skulle försöka flytta fram sina positioner i området måste räkna med att detta skulle leda till motsvarande åtgärder från motparten. Detta skulle endast komma att leda till en ökad spänning mellan maktblocken utan att någondera sidan kunnat skaffa sig någon egentlig fördel i förhållande till den nuvarande lågspänningssituationen. Denna situation brukar ibland beskrivas med uttrycket "den nordiska balansen". Härmed avses dock inte någon militär balans i vanlig mening.

Utvecklingen har också visat, att det säkerhetspolitiska mönstret i Norden, trots skillnaderna i de nordiska ländernas utrikespolitik, väl kunnat förenas med ett omfattande och långtgående nordiskt samarbete t.ex. på lagstiftningens område och i sociala, kulturella och ekonomiska frågor. Varje land följer därvid den politik som det anser står i överensstämmelse med dess vitala intressen. Olika ekonomiska och politiska överväganden har till exempel lett till olika former för anknytning till de ekonomiska samlagsorganisationerna i Europa. Även om härigenom bestämda gränser dragits för vissa former av nordisk samverkan och ett antal mer långtgående samlagsprojekt aldrig kommit till utförande har integrationen inom det nordiska området i många hänseenden gått mycket långt.

Det samarbete som vuxit fram under lång tid har lett till bl.a. passfrihet, harmonisering av lagstiftning, socialpolitik och utbildning, fri etableringsrätt för företag, fri arbetsmarknad och en omfattande inomnordisk handel. En

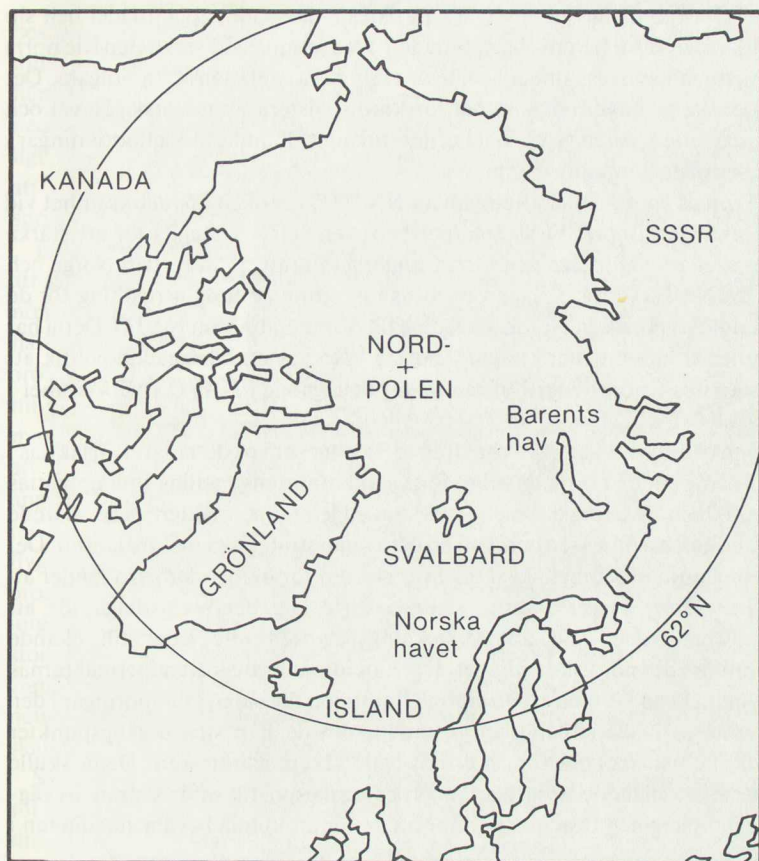
mycket betydelsefull roll för detta arbete spelas av Nordiska rådet, där numera även Åland och Färöarna är representerade. Stor betydelse har också de regelbundna kontakter och konsultationer som förekommit på regerings- och myndighetsnivå. Nordisk samverkan utgör också en bas för gemensamt uppträdande i Förenta Nationerna och andra multilaterala organ. Den tradition av sammanhållning som på alla dessa sätt uppstått i de nordiska länderna är också en viktig faktor för att främja trygghet och stabilitet.

5.2 Det nordiska områdets strategiska betydelse

Det nordiska områdets strategiska betydelse för supermakterna har otvivelaktigt ökat under de senaste 10 åren. Detta beror i hög grad på den militärteknologiska utvecklingen och därmed sammanhängande bedömningar av ett framtida krigs karaktär. De kärnvapenbärande ubåtarnas allt viktigare roll för att upprätthålla den strategiska maktbalansen mellan USA och Sovjetunionen och Murmanskområdets vitala betydelse för den sovjetiska sidan härvidlag är det främsta skälet till att uppmärksamheten i högre grad än tidigare kommit att riktas mot områdena i norr. Den nya, oceangående sovjetiska marinens behov av att få tillträde till Atlanten och av att skydda sitt eget operationsområde, liksom västsidans intresse av att förhindra sovjetiskt tillträde till Atlanten och av att skydda sina egna, vitala atlantiska förbindelselinjer har också i hög grad påverkat bedömningarna av Nordeuropas strategiska betydelse. På sikt har man också att i den strategiska bilden beakta möjligheterna till en framtida, omfattande oljeprospektering och oljeutvinning norr om 62:a breddgraden.

Den sovjetiska marinen har sedan 1960-talet genomgått en omfattande utbyggnad, som förvandlat den från en kustflotta med förhållandevis begränsad aktionsradie till ett sjömilitärt instrument med global räckvidd. Sovjetunionens geografi hänvisar flottan till att i huvudsak använda fyra huvudbaser: kring Vladivostok i Sibirien, Svarta Havet, Östersjön och Murmansk på Kolahalvön. Två av dessa, och därav den i särklass viktigaste, finns i vårt eget närområde. De sovjetiska enheternas tillträde till världshaven kan försvåras av en motståndare även med begränsade störningsinsatser. Särskilt känsliga i detta avseende är Svartahavs- och Östersjöutloppen. NATO har emellertid möjligheter att försvåra den sovjetiska flottans tillträde till Atlanten även från Murmanskbasen, i havsområdena mellan Grönland, Island och Färöarna, mellan Grönland, Jan Mayen och Nordnorge, samt mellan Svalbard, Björnön och Nordnorge. I Murmanskområdet med dess relativt fria läge och isfrihet torde dock förutsättningarna vara minst ogynnsamma ur sovjetisk synvinkel. Det är därför inte förvånande att basanläggningarna där kommit att få en allt större betydelse.

Den på Kola baserade sovjetiska Norra Marinen är också den största av Sovjetunionens fyra flottor. Den består för närvarande av drygt 175 ubåtar och ett sextiotal större övervattensfartyg. Flottsyrkornas geografiskt påtvingna koncentration till ett så starkt begränsat område som kring Murmansk är naturligtvis inte problemfri för Sovjetunionen. Den sovjetiska försvarsplaneringen måste ta hänsyn till att detta förhållande innebär en hög



Figur 5.1 Nordområdena

grad av sårbarhet vid ett eventuellt angrepp västerifrån i samband med en öst-västkonflikt i Europa.

I Norra Marinen ingår c:a 50 kärnvapenbärande ubåtar eller totalt omkring 70 % av Sovjetunionens hela strategiska ubåtsvapen. Inte minst detta förhållande förklarar varför Murmanskbasen kommit att få en vital betydelse för Sovjetunionen. De ubåtsbaserade kärnvapnen har efterhand fått en alltmer central strategisk betydelse för de båda supermakternas andraslagsförmåga och därmed för den strategiska balansen mellan dem, allteftersom den militärteknologiska utvecklingen gjort landbaserade robotar lättare att slå ut. Inriktningen av SALT-samtalen mellan USA och Sovjetunionen har också bidragit. Ett effektivt skydd av den i Murmanskområdet stationerade övervattensflottan är givetvis av mycket stor betydelse, men behovet av skydd för de strategiska kärnvapenbärande ubåtarna är ännu mera fundamentalt. Detta utgör ett viktigt led i Sovjets strävanden att för sin del slå vakt om den grundläggande strategiska balansen med USA, strävanden som ytterst handlar om stabiliteten i supermakternas förhållande till varandra och därmed om stabiliteten i världen i sin helhet.

Samtidigt som Sovjetunionen har ett starkt intresse av att på bästa sätt tillgodose skyddet av Murmanskbasen och farvattnen däromkring kan

NATO-sidan känna ett behov av att öka sin bevakning av området och sin militära närvaro i berörda havsområden. Den marina verksamheten i de norra farvattnen har också under senare år varit mera omfattande än tidigare. Det sovjetiska manövermönstret har förskjutits västerut mot Norska Havet och Nordatlanten. Även NATO-sidan anordnar regelbundet stora flottövningar i havsområdena utanför Norge.

Även på annat sätt har framgått att NATO fäster ökad uppmärksamhet vid utvecklingen i norr. Vissa åtgärder har exempelvis vidtagits för att stärka försvaret av Nordnorge och för att underlätta samverkan mellan Norge och övriga NATO i krig. Frågan om förhandslagring av tung utrustning för de allierade styrkorna har under en längre tid diskuterats inom NATO. Detta har emellertid inte inneburit någon ändring i Norges grundläggande politik att iaktta vissa restriktioner i fråga om sitt deltagande i NATO:s verksamhet i fredstid.

Den ökande militära aktivitet från båda sidor som på detta sätt kan iakttas i vårt närområde i norr kan enligt försvarskommittens mening inte uppfattas som riktad mot Sverige. Den bör ses som ett led i supermakternas bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen. Det är emellertid väsentligt såväl för Sverige som för övriga nordiska länder att åtgärder som supermakterna sålunda anser sig behöva vidtaga för att upprätthålla den globala avskräckningsbalansen inte leder till ökande spänning i det nordiska området. Det kan inte uteslutas att supermakternas känslighet kan komma att bli större i framtiden för sådana förändringar i den säkerhetspolitiska situationen i Norden som de från sina utgångspunkter skulle kunna uppfatta som hot mot egna säkerhetsintressen. Detta skulle komma att ställa de nordiska ländernas utrikespolitik inför svårare avvägningsproblem och ökade krav i framtiden för att kunna bevara stabiliteten i Norden.

Även om uppmärksamheten i fråga om Nordens strategiska betydelse således i hög grad kommit att inriktas på Murmanskbasen och områdena i dess närhet har Östersjön även i fortsättningen stor strategisk betydelse, främst som övnings- och basområde för Warszawapaktens sjöstridskrafter. Nybyggnad av östsidans krigsfartyg sker främst vid Östersjövarven. Två tredjedelar av den sovjetiska skeppsbyggnadsindustrin är förlagd till Leningradområdet och Balticum. Östersjön kommer därför vid ett mera långvarigt krig att få stor betydelse som reparationsbas för den sovjetiska marinen. Vid en konflikt i Centraleuropa skulle därutöver för Warszawapaktssidan sjötransporter i Östersjön kunna bli ett säkrare komplement till mera utsatta landtransporter. NATO:s tillgång till Danmark innebär att västsidan kan förhindra in- och utfart i Östersjön av östsidans flottenheter och ingripa effektivare mot dylika underhållstransporter. I en krigssituation kommer det därför för båda sidor att vara av stor vikt att behålla respektive skaffa sig kontroll över Östersjöutloppen.

Norden har under hela efterkrigstiden i praktiken utgjort en kärnvapenfri zon. Som tidigare nämnts har man såväl på danskt som på norskt håll avvisat lagring eller stationering av kärnvapen på sina territorier i fredstid, bl.a. med hänsyn till att en motsatt politik skulle kunna bidra till en ökad spänning i Norden. Finland förpliktade sig i 1947 års fredsfördrag att avstå från att inneha, tillverka eller utföra provsprängningar med kärnvapen. Sveriges

beslut 1968 att inte anskaffa kärnvapen dikterades av såväl politiska som militära och ekonomiska skäl. Av stor betydelse var de överväganden som hängde samman med Sveriges aktiva agerande på den internationella nedrustningens område. Ett svenskt kärnvapeninnehav ansågs vara oförenligt med dessa ansträngningar. Beslutet bekräftades kort tid därefter genom att Sverige, i likhet med övriga nordiska länder, anslöt sig till icke-spridningsfördraget som kommit till stånd 1968.

En av följderna av den nya vapenteknologiska utvecklingen kan komma att bli ökade risker för att nya kärnvapenbärare uppträder i närheten av det nordiska området. Den utveckling av så kallade kryssningsrobotar som för närvarande äger rum i Förenta Staterna ger i detta sammanhang anledning till oro. SALT II-överenskommelsen mellan supermakterna innebär begränsningar av räckvidden hos kryssningsrobotar, som avfyras från fartyg eller från marken till c:a 580 kilometer. Om detta slags vapen i framtiden skulle komma att tillföras NATO:s sjöstridskrafter innebär detta att utgångsläget för angrepp med kryssningsrobotar från marina enheter mot t.ex. Murmanskområdet måste komma att i varje fall bli i närheten av nordiska vatten. De flygplansbaserade kryssningsrobotarna kan innebära en annan, och mera oroande risk. Luftburna kryssningsrobotar kommer enligt SALT II-avtalet inte att få några begränsningar i fråga om räckvidd. Detta slags vapen torde i stor utsträckning komma att ingå i USA:s beväpning under 1980-talet. Genom att kryssningsrobotar flyger på låg höjd skulle överflygningar över neutrala stater som Sverige innebära neutralitetskränkningar som kunde skapa allvarliga problem.

Samtidigt utrustas de sovjetiska strategiska ubåtarna med robotar som har allt längre räckvidd. Detta innebär att de i framtiden inte skulle behöva lämna sina hemmafartvatten i norr för att nå mål på den amerikanska kontinenten. Förbättrade metoder inom NATO för ubåtsbekämpning skulle också kunna bidra till en sådan utveckling. Genom att NATO-sidan i krig skulle söka nå de sovjetiska ubåtarna i deras hemmafartvatten skulle även detta innebära ökade risker för att Norden skulle komma att beröras av supermakternas kärnvapenstrategi.

Närvaron i Östersjön sedan hösten 1976 av sex äldre sovjetiska kärnvapenbärande ubåtar innebär i och för sig ingen verklig förändring av det militära styrkeläget. Däremot innebär deras förflyttning till Östersjön en geografisk spridning av kärnvapen som har principiella aspekter.

Förslag om inrättande av en kärnvapenfri zon i Norden för att motverka denna utveckling har framlagts bl.a. från finsk sida. Den svenska inställningen är, att man måste ta hänsyn till en sådan zons utformning och omfattning. Alla stater i området måste också delta. Detta sätt att se innebär, att man också måste ta hänsyn till de kärnvapen som redan förekommer i Nordens närhet, exempelvis i Östersjöområdet, när man fastställer hur en sådan zon skall se ut.

Som tidigare nämnts måste också resurs- och råvaruutvecklingen i nordområdena ses som en faktor av betydelse för utvecklingen av läget i Norden på längre sikt. Den redan pågående oljeutvinningen i Nordsjön, har stor betydelse liksom de möjligheter den oljetekniska utvecklingen numera erbjuder till prospektering och utvinning av olja på kontinentalsockeln norr om 62:a breddgraden. Nu kända fyndigheter utgör endast ett marginellt

tillskott till västvärldens energiförsörjning och utsikterna till nya fynd av någon betydelse är ovissa. Trots detta kan nordområdet i en oljebristsituation också ur energisynvinkel komma att uppfattas som väsentligt av västmakterna. För Sovjets del skulle därutöver västlig ekonomisk verksamhet i området strida mot det sovjetiska intresset av så ostörda förhållanden som möjligt i farvattnen mellan Murmansk och Norska havet. Den norska inställningen är, att all oljeprospektering och utvinning måste ske under norsk styrning och kontroll.

Andra problem har vållats av de oklara gränsförhållanden som råder i Barents hav. Från norsk och sovjetisk sida hävdas två olika tolkningar av var delningslinjen mellan dem på kontinentalsockeln skall gå. Det omtvistade området, med stora fisketillgångar och möjliga naturresurser på kontinentalsockeln, utgör omkring 155 000 kvadratkilometer. I samband härmed står frågan om fiskegränserna, som aktualiserades i samband med att Norge proklamerade en ekonomisk zon om 200 sjömil från början av 1977. Norge och Sovjetunionen träffade under 1977 ett provisoriskt avtal om en så kallad "grå zon" i Barents hav. Det är emellertid osäkert när en mera definitiv lösning av dessa frågor skall kunna nås.

Svalbard står sedan 1925 under norsk suveränitet enligt ett fördrag från 1920 i vilket 42 länder, däribland Sverige, är parter. Den nya havsrätten har också här lett till vissa problem. Svalbardtraktatens bestämmelser ger avtalsländernas medborgare lika rättigheter att utvinna resurserna på öarna och i deras territorialvatten. En omdiskuterad fråga har blivit om denna bestämmelse också skall anses gälla i en ekonomisk zon utanför territorialvattnet och på kontinentalsockeln runt Svalbard. På norsk sida anser man att endast normännen har dessa rättigheter eftersom det är Norge som utövar suveräniteten såväl på Svalbard som på det norska fastlandet söder därom. USA och Storbritannien hör till de länder som reserverat sig mot denna norska tolkning, och Sovjetunionen har bestridit den. För svensk del har det inte ansetts att det föreligger något behov av att ta ställning i denna folkrättsliga fråga. Sverige har däremot intresse av att lugnet i dessa känsliga områden i vår närhet inte störs av en kapplöpning mellan avtalsländerna eller deras medborgare om kontinentalsockelns resurser.

Det råder också vissa meningsskiljaktigheter mellan Norge och Sovjetunionen om vilka befogenheter Norge enligt Svalbardtraktaten har som suveränitetsutövare på öarna. Sovjet är den enda nation som, förutom Norge, för närvarande har en närvaro på öarna, och denna samexistens har lett till dessa meningsskiljaktigheter. Den norska regeringen har markerat sin vilja att finna praktiska lösningar på alla problem där norsk och sovjetisk uppfattning om sina rättigheter i nordområdena går isär. Ingendera sidan har velat driva frågor där meningsmotsättningar råder alltför långt.

Förändringar i fråga om marin- och kärnvapenstrategi, havsrätt och oljeteknologi under senare år har således lett till att Norden i strategiskt avseende kommit att få en viktigare roll i stormakternas kalkyler. Detta har inte minst visats av det sätt på vilket spanings- och övningsverksamheten från de båda blockens sida i vårt närområde ökat i omfattning. Likartade bedömningar har gjorts av de finska och norska försvarskommittéerna, vars betänkanden framlades 1976 respektive 1978. Den finska parlamentariska försvarskommittén betonade sålunda i sitt betänkande nordområdenas

ökande betydelse. Försvaret av Nordfinland har förstärkts. Den norska försvarskommitténs bedömningar ledde fram till förslag om olika åtgärder för att under den närmaste 15-årsperioden stärka det norska försvaret. Enligt försvarskommitténs mening torde förutsättningar alltså komma att föreligga för en fortsättning av de nordiska ländernas nuvarande säkerhetspolitik.

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

6 Konflikter och hot som kan beröra Sveriges säkerhet

En viktig uppgift för försvarskommittén är att analysera vilka hot mot Sveriges säkerhet som kan uppkomma. En sådan analys blir naturligtvis osäker, särskilt i det tidsperspektiv som kommittén har att beakta. På tio-femton år kan världen förändras i betydande grad och många nya typer av hot är i och för sig tänkbara. Inget land, särskilt inte ett litet land som Sverige, kan åstadkomma en fullständig säkerhet. Ett visst säkerhetspolitiskt risktagande är ofrånkomligt. Det är därför nödvändigt att bedöma vilka hot som bör tas till utgångspunkt för säkerhets- och försvarspolitikens utformning. I detta kapitel görs bedömningar av sannolikheten för att olika hot skall uppstå och av deras konsekvenser för Sveriges del. I kapitel 8 återkommer kommittén med bedömningar av möjligheterna att genom skilda säkerhetspolitiska åtgärder påverka sannolikheten och konsekvenserna.

Kommittén behandlar först översiktligt olika konfliktmönster i världen och går därefter in på att granska olika huvudtyper av konflikter ur svensk säkerhetspolitisk synvinkel. Framställningen utgår från de bedömningar om den internationella utvecklingen och om stormaksblockens förhållanden som har redovisats i föregående kapitel. Kommittén har valt att börja med konflikter som inte innebär öppet krig mellan maktblocken. Därefter diskuteras riskerna för och möjlig karaktär av krig i Europa och dess konsekvenser för Sverige.

6.1 Konfliktmönster i världen

Många hypoteser finns om orsakerna till konflikter mellan länder. Några av de vanligast anförda är nationalism, ideologiska och politiska motsättningar, inbördes misstro och misstänksamhet, inrikespolitisk splittring, kamp om råvaror och marknader, motsättningar mellan rika och fattiga länder samt överbefolkning och livsmedelsbrist. Konflikter kan i regel inte härledas ur någon en gång för alla given orsak eller kombination av orsaker. Varje konflikt är i stället resultat av en unik situation som kan ha många skilda orsaker.

Rivaliteten och misstänksamheten mellan öst och väst har under lång tid dominerat världspolitiken. Den har både maktpolitisk, ideologisk och ekonomisk bakgrund. I ett tidigare skede yttrade den sig i tillkomsten av de båda militära blocken NATO och Warszawapakten, i det kalla kriget och i återkommande akuta konflikter i Europa. Den successiva utvecklingen mot

en militär styrkebalans mellan maktblocken och i dess spår avspänningssträvandena har senare lett till att läget i Europa har stabiliserats.

Uppmärksamheten har i stället i ökande grad inriktats mot u-landsområdena med deras labila förhållanden, snabba politiska växlingar och återkommande konflikter och krig. Dessa förhållanden har sin bakgrund i ekonomiska orättvisor, etniska motsättningar och förtryck av folkgrupper, konkurrens om naturtillgångar samt missnöje med gamla koloniala gränser. Därtill kommer i många fall militär upprustning och starka engagemang från supermakternas sida. Dessa engagemang kan i en framtid bli mera omfattande genom att båda supermakterna numera har globala intressen och resurser att hävda dem.

Båda supermakterna söker genom politiskt, ekonomiskt, tekniskt och militärt stöd till olika u-länder öka sitt inflytande över dem. Supermakter och u-länder riskerar därmed att bli indragna i varandras konflikter. För att undvika en direkt konfrontation iakttar supermakterna militär återhållsamhet gentemot varandra. Genom stöd på olika sätt till krigförande parter söker de emellertid främja sina intressen.

Den beskrivna utvecklingen får dock inte tolkas så att u-länderna bara är brickor i supermakternas spel. De söker öka sitt ekonomiska oberoende. Konkurrensen mellan maktblocken ger dem också möjligheter att spela ut dessa mot varandra. U-länderna söker genom samarbete på olika områden, bl. a. inom FN, hävda sina intressen. I kampen för att förbättra sina villkor kan de i framtiden tänkas använda olika medel. En grupp u-länder kan t.ex. samarbeta om bojkottaktioner eller ensidigt beslutade prishöjningar på sina produkter. U-landsområdena kan därför i framtiden komma att uppvisa en snabbt växlande politisk bild med en sammanflätning av världsomfattande och lokala konflikter.

Relationerna mellan stormaktsblocken torde komma att kompliceras genom Kinas aktivare utrikespolitik, dess närmande till Japan och motsättningarna mellan Kina och Sovjetunionen. Det utvecklas ett triangeldrama mellan Förenta staterna, Sovjetunionen och Kina. Var och en av dem hyser farhågor för att de två andra skall sluta sig samman och bli en övermäktig motpart. Detta söker de på olika sätt förhindra. Såväl Sovjetunionen som Kina uppfattar sig vara utsatta för inringningsförsök och strävar efter att bryta sig ur dessa.

Förändringar i läget i Europa och akuta konflikter där kan inte uteslutas. Supermakterna söker med olika medel långsiktigt verka för sådana förändringar som tjänar deras intressen. Både av detta och andra skäl kan blocksammanhållningen och den militära styrkebalansen förändras. Läget i Europa kan också påverkas av skärpta motsättningar mellan supermakterna föranledda av konflikter i u-landsområden. De stora, stående militära styrkorna i Europa är i sådana situationer både en garanti för och ett latent hot mot freden i Europa.

6.2 Konflikter med ursprung i u-landsproblem

Erfarenheterna från 1973-74 års oljekris har aktualiserat frågan om förutsättningarna att på nytt använda oljevapnet som påtryckningsmedel. Dessutom

har ifrågasatts om oljan är unik eller om också andra råvaror kan användas som påtryckningsmedel.

Några nödvändiga förutsättningar för att en oljebojkott skall bli framgångsrik är att de råvaruexporterande länderna behärskar en tillräckligt stor del av världshandeln, att de har en gemensam yttre motpart och kan enas om gemensamma mål, att de har tillräcklig ekonomisk styrka för att bära inkomstbortfallet och att oljan inte kan ersättas av andra, likvärdiga energikällor.

OPEC-länderna behärskar f.n. 50 % av världsproduktionen, 90 % av världens export och nära 70 % av återstående, kända reserver. 50 % av reserverna är belägna i Saudiarabien, Iran, Kuwait och Irak. Endast på lång sikt kan nya energikällor och oljefyndigheter i andra delar av världen minska de nuvarande OPEC-ländernas betydelse. Visserligen kan några stora producentländer tillkomma, men det förändrar inte förhållandet att några få länder har kontroll över en stor del av oljan. Det finns påtagliga svårigheter att hålla samman dem med hänsyn till olikheter i ekonomisk och teknisk utveckling, politik, religion och ideologi.

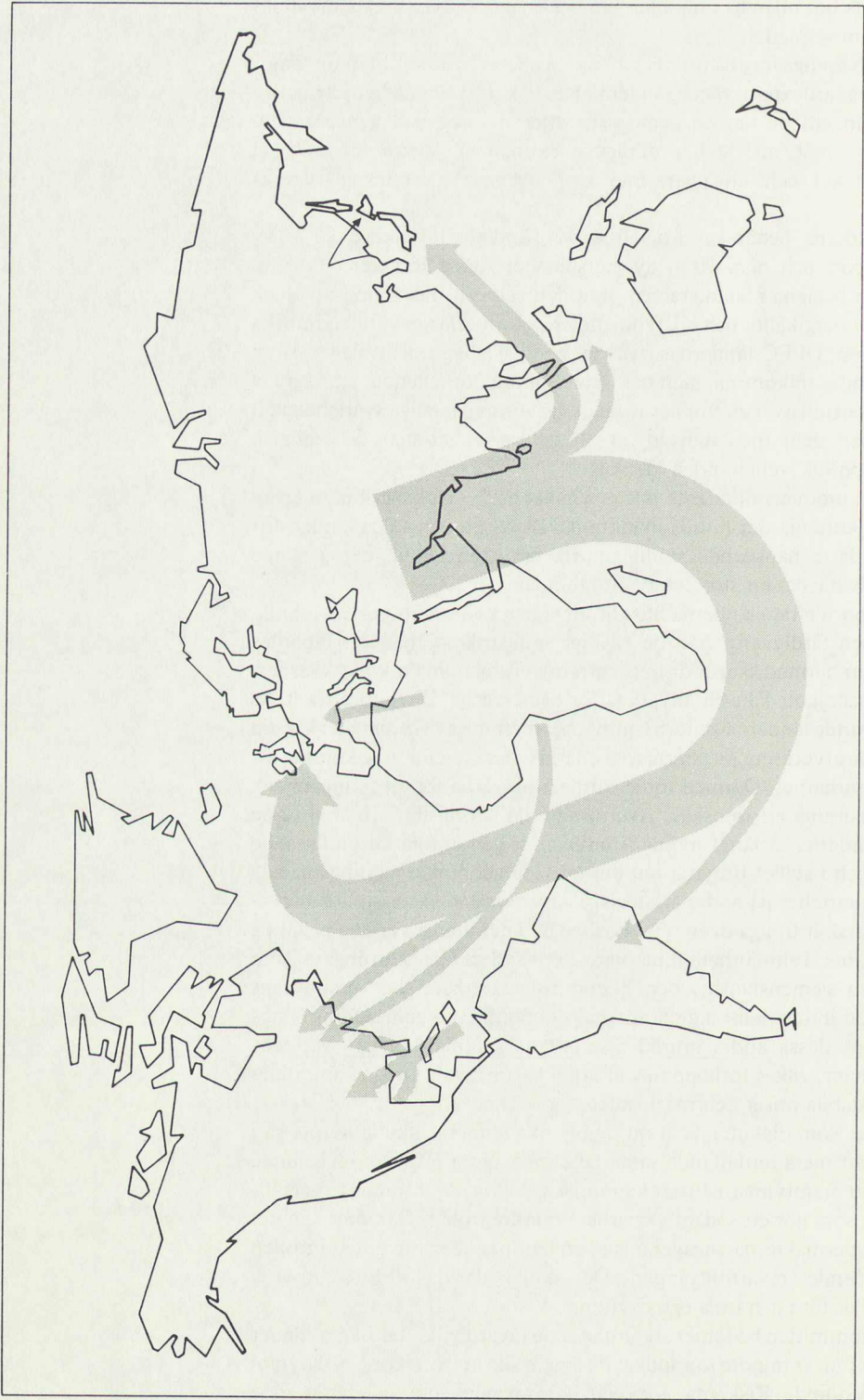
Genom att producentländerna inte behärskar den vidare distributionen av oljan har bojkottåtgärder hittills inte kunnat riktas mot enskilda länder. Ett nytt läge i detta hänseende skulle uppstå om producentländerna skulle komma att behärska en stor del av tanktonnaget.

De oljeexporterande länderna blir allt mera beroende av import av teknik, kunnande och färdigvaror från de västliga industriländerna. Det inbördes beroende som härmed skapas är fredsbefrämjande genom att konsekvenserna av en oljebojkott kan bli allvarliga för båda parter. Dessutom torde de oljeimporterande länderna genom lagring, bearbetning av fyndigheter i andra områden och utveckling av alternativa energikällor steg för steg komma att minska sin sårbarhet. Därmed torde förutsättningarna för en framgångsrik oljebojkott komma att minskas. Även under de närmaste 5–10 åren torde producentländerna så långt möjligt undvika att genomföra en omfattande oljebojkott och i stället utnyttja hot om en sådan som påtryckningsmedel.

Effektiva karteller på andra strategiska råvaruområden ter sig för närvarande inte särskilt troliga även om vissa ledare i den tredje världen pekat på denna möjlighet. I allmänhet saknas vissa nödvändiga förutsättningar såsom den politiska gemenskapen, den ekonomiska styrkan eller produktens betydelse i de industrialiserade ländernas ekonomi. Det gemensamma hos kartellerna på dessa andra områden är att de sammansätts av världens fattigaste länder, vilkas förhoppning är att få bättre betalt för sina produkter samt mera stabila priser och marknader.

En hypotes som diskuterats är att de oljerika länderna skulle kunna gå i spetsen för ett mera omfattande samarbete med andra råvaruproducerande länder för att framtvinga bättre ekonomiska villkor. Men många motsättningar finns som gör ett sådant samarbete mindre troligt. Däremot kan det tänkas att supermakterna engagerar sig i en hårdnande kamp om kontrollen över återstående råvarutillgångar. De skulle därvid kunna utnyttja råvarukarteller för att främja egna syften.

Försvarskommitten bedömer att omfattande råvarubojkottar från u-länder mot i-länder f. n. är mindre sannolika. På längre sikt är utvecklingen däremot mera svårbedömd. Riskerna för och konsekvenserna av omfattande



Figur 6.1 De huvudsakliga oljeflödena över världshaven år 1977. (källa: BP statistical review of the world oil industry 1977)

råvarubojkottar skulle bli särskilt stora om en supermakt skulle stödja en kartell eller en grupp producentländer och därigenom skaffa sig långtgående kontroll över viktiga råvaror. Förhållandena måste ägnas stor uppmärksamhet vid vår säkerhetspolitikens utformning.

Även om råvarubojkottar ter sig mindre sannolika kan kritiska störningar av andra skäl uppstå i balansen mellan utbud och efterfrågan. Betydande motsättningar finns inom och mellan råvaruproducerande u-länder. De kan ge upphov till krig och konflikter som lamslår produktion, skadar anläggningar eller hotar viktiga transportleder. Även om eventuella krigs- eller sabotagehandlingar skulle avbrytas efter en kort tid torde de lokala skadorna på ömtåliga anläggningar ta lång tid att reparera.

Både riskerna för krig och konflikter och deras konsekvenser är särskilt stora i oljeländerna i Mellersta östern till följd av dessa länders stora andel i världshandeln, deras snabba sociala omvandling och militära upprustning. De revolutionära förändringarna i Iran 1978–1979 kan illustrera hur snabbt en skenbart stabil situation kan förändras.

Ett annat riskområde är södra Afrika till följd av de akuta inre motsättningarna, områdets tillgångar av strategiska mineraler och den viktiga transportleden för olja som går runt Afrikas sydspets. Det kan nämnas att Sydafrikanska unionen och Rhodesia tillsammans förfogar över 90 % av världens kända reserver av krom. Området har betydande fyndigheter även av flera andra strategiska metaller.

Även i Sydostasien och kring Indiska Oceanen kan lokala motsättningar leda till utdragna lokala krig som kan medföra omfattande produktionsstörningar med allvarliga konsekvenser för Europas försörjning.

U-länderna har på olika sätt gett uttryck för sina krav på bättre villkor och större rättvisa. Om inte förhållandena kan förbättras, eller åtminstone större förståelse för deras situation kan erhållas, finns risker för att u-länder eller befrielserörelser tillgriper våldsaktioner för att pressa fram stöd för sin sak. Även om krig i traditionell mening mellan u- och i-länder inte bedöms som särskilt sannolika måste enligt kommitténs mening riskerna för andra våldsaktioner beaktas.

Sedan andra världskriget har det ständigt pågått krig i olika områden i världen. De har dock så gott som samtliga utkämpats utanför Europa. Supermakterna eller deras allierade har därvid ofta varit inbegripna på var sin sida genom materiellt och personellt stöd till de stridande parterna. Men en direkt supermaktskonfrontation har undvikits. Då ena supermakten öppet engagerat sig har den andra begränsat sig till att lämna indirekt stöd. Frågan är om det även i framtiden kan förhindras att allvarliga konflikter i u-länderna utvecklas till en direkt konfrontation mellan supermakterna.

Båda supermakterna har numera resurser att snabbt och i stor skala ingripa i konflikter i olika delar av världen. Därmed ökar riskerna för konfrontationer. Å andra sidan förefaller det som om supermakterna skulle bli mera benägna att ingripa indirekt. Utvecklingsbistånd och vapenleveranser avsedda att bygga upp mottagarnas förmåga till självförsvar ersätter redan nu i allt högre grad direkta militära skyddsgarantier.

Den militära upprustningen i u-världen innebär att flera stater får maktpolitisk betydelse. Flera av dem börjar framstå som regionala stormakter med maktpolitiska ambitioner utanför sitt eget område. Upprustningen i

u-världen innebär också att framtida militära konflikter där kan få större geografisk utbredning och kan leda till ökad förstörelse. Konflikterna blir därvid från supermaktssynpunkt svårare att kontrollera.

Försvarskommittén bedömer att konflikter och krig i u-landsområdena även i fortsättningen kommer att bli ofta förekommande. Det troligaste är att de trots supermaktsengagemang av olika slag kommer att kunna hållas begränsade. Man kan emellertid inte bortse från riskerna för öppen konfrontation mellan supermakterna, särskilt i situationer då vitala intressen står på spel, möjligheterna att utöva kontroll över de krigförande är begränsade och då en snabb händelseutveckling skapar risker för felbedömningar och överreaktioner. Kommittén återkommer till frågan om risken för att sådana konflikter skulle spridas till Europa.

6.3 Ekonomiska konflikter mellan i-länder

Avspänningspolitiken har skapat förutsättningar för en vidgad öst-väst-handel. Öst-väst-handeln utgör för närvarande ca 6 % av världshandeln och en obetydlig del av utrikeshandeln för de flesta OECD-länder. Även om omfattningen skulle öka betydligt torde båda sidor vara angelägna att hindra att den skapar sådana beroenden som kan få säkerhetspolitiska konsekvenser. Förutsättningar för att nå effekt av ekonomisk krigsföring vid öst-väst-konflikter torde redan av detta skäl vara små.

Inom OECD-området har internationaliseringen av handel och industri gått långt, vilket minskat de enskilda ländernas möjligheter att kontrollera utvecklingen. Sådana viktiga uppgifter för regeringarna som att reglera konjunkturförloppen, hålla arbetslöshet och inflation nere, stimulera tillväxten och skapa en rättvisare inkomstfördelning kan inte längre lösas annat än i ett nära samarbete mellan länderna. De enskilda medlemsländerna får därmed svårt att föra en ekonomisk politik som starkt avviker från de övrigas.

Frågan är om dessa beroendeförhållanden kan utnyttjas för sådana spektakulära ekonomiska maktyttringar som bojkotter, blockader, sanktioner eller full ekonomisk krigsföring mot något enskilt land inom OECD. Många skäl talar emot detta. Det torde vara svårt att få till stånd en enhetlig politisk vilja inom en grupp av länder och det är svårt att samordna enskilda företags och statliga myndigheters åtaganden. Det är svårt att bryta etablerade ekonomiska förbindelser och svårt att kontrollera efterlevnaden av fattade beslut. Slutligen kan det drabbade landet successivt öka sin självförsörjning och söka sig mot nya handelspartners. Dessa frågor skall närmare utvecklas med hänsyn till svenska förhållanden.

Den svenska ekonomin har kraftigt internationaliserats. En större och friare marknad ger möjligheter att bättre utnyttja den internationella specialiseringens och koncentrationens fördelar från lönsamhetssynpunkt. Utrikeshandeln har under den senaste 10-årsperioden ökat från 20 % till över 30 % av bruttonationalprodukten. Utlandets växande betydelse för vår ekonomi har bland annat visat sig genom såväl konsumtionens som produktionens ökade importberoende. Vårt ekonomiska samarbete med de västliga industriländerna har sådan omfattning att Sverige inte utan stora

uppförfningar kan föra en ekonomisk politik som väsentligt avviker från dessa länders.

En fortsatt internationalisering av den svenska ekonomin medför en ökad tillgång för utlandet på ekonomiska maktmedel mot Sverige, särskilt om inflytandet koncentreras till några få stora länder eller transnationella företag. Däremot spelar i allmänhet inte det ökade svenska inflytandet inom utländska ekonomier – som också är en följd av internationaliseringen – någon stor roll på grund av dess relativt sett blygsamma omfattning.

De maktmedel som skulle kunna utnyttjas mot Sverige är

- vägran att befatta sig med svenska varor,
- avbrott i utvecklings- och produktionssamarbete,
- stopp i leveranser av komponenter och reservdelar till svensk industri,
- nedläggning av utlandsägda företag i Sverige och tillbakadragande av teknisk expertis eller
- inskränkning av leveranserna av viktiga varor.

Men även det omvända, nämligen att locka med särskilt förmånliga erbjudanden, skulle kunna utnyttjas.

Dessa maktmedel skulle kunna användas i samband med försök att förändra maktrelationerna i Norden, framtvinga en utrikespolitisk omorientering, påverka svensk inrikespolitik eller uppnå militärt betydelsefulla favörer.

Ett medvetet utnyttjande av Sveriges beroendeförhållande gentemot väst för att uppnå eftergifter av säkerhetspolitisk betydelse är emellertid föga troligt under normala fredliga förhållanden. Det har heller inte förekommit under tiden efter andra världskriget. Försvarskommittén bedömer däremot att det i en mera spänd situation i Europa, kanske på gränsen till krig, kan uppkomma starkare intressen att påverka Sveriges utrikespolitiska orientering eller att uppnå militärt betydelsefulla favörer. Då kan det också vara lättare att koordinera skilda länder och företag i en gemensam aktion. Dessa förhållanden måste beaktas vid utformningen av vår säkerhets- och försvarspolitik.

6.4 Utnyttjande av inre motsättningar

Inomstatliga konflikter kan få säkerhetspolitisk betydelse på flera olika sätt. Det drabbade landet kan försvagas i utrikespolitiskt hänseende och därmed kan åtminstone regionala maktrelationer förändras. Konflikterna kan också leda till beroenden av annat land.

Inomstatliga konflikter kan vara av flera slag. Grupper inom ett land kan genom våldsaktioner söka uppnå politiska mål i det egna landet eller t. o. m. i ett annat land. Men man kan också tänka sig situationer där en utländsk makt skulle använda sig av inhemska terroristgrupper i ett land för att uppnå politiska mål i detta, således utan att tillgripa krig. I den internationella debatten används termen surrogatkrigföring som sammanfattande begrepp för sådana konfliktåtgärder.

De metoder som kan utnyttjas är tagande av gisslan, bankrån, ockupationer, attacker mot militära förråd, flygkapningar osv. De har till syfte att träffa

motståndarens svaga punkter med en minimal egen insats. I dagens samhälle finns allt flera mål, som lämpar sig för surrogatkrigföring. Samhället blir allt mera komplicerat och sårbart i vad avser kommunikationer, kraftförsörjning, befolkningskoncentrationer etc. Men också medlen har tilltagit i effektivitet. Inte bara sprängladdningar och vanliga handeldvapen utnyttjas utan också olika typer av lätta robotar.

Att surrogatkrigföringen kommer att öka eller i varje fall förbli vid nuvarande nivå är sannolikt. En fråga är i vad mån den kan få betydelse för stabiliteten i världen och Sveriges säkerhet. Det är svårt att se att dessa metoder medvetet kan utnyttjas för att påverka maktförhållandena mellan supermakterna.

Det svenska samhället präglas av en grundläggande stabilitet och intressegemenskap. Inre motsättningar av sådant djup att de spontant skulle kunna leda till surrogatkrigföring i Sverige förefaller uteslagna. Däremot kan surrogatkrigföring syftande till politiska förändringar i andra länder leda till aktioner även i Sverige i syfte att påverka opinionen. Terroristattacker av olika slag är då tänkbara. Detta är knappast en fråga av säkerhetspolitisk betydelse. Däremot bör uppmärksammas möjligheten att en främmande makt, som förberedelse för militär aggression mot Sverige, utnyttjar surrogatkrigets metoder för att skapa kaotiska förhållanden, minska tilltron till statsmakterna och därmed försvaga vår motståndskraft.

6.5 Krig i Europa

Risker för krig mellan maktblocken

Vid bedömningar av riskerna för krig i Europa är det nödvändigt att beakta en mängd olika faktorer.

De militärpolitiska relationerna mellan maktblocken i Europa präglas av en avskräckningsbalans. Denna har skapat en ömsesidig vilja att undvika varje utveckling som skulle kunna leda till en direkt militär konfrontation mellan blocken. Risker för upptrappning av kriget till kärnvapennivå måste verka starkt återhållande mot sådana åtgärder som skulle kunna äventyra stabiliteten och freden i Europa. Även den ödeläggelse som ett konventionellt krig mellan blocken skulle medföra bidrar till den återhållande effekten.

Båda sidor har också intresse av bättre öst-väst-relationer för att därmed skapa den nödvändiga grunden för utvidgat tekniskt och ekonomiskt samarbete till ömsesidig nytta. När väl ett sådant samarbete fått viss omfattning skulle det kunna ge incitament till viss ömsesidig hänsyn i utrikespolitiken för att undvika störningar i samarbetet.

Det finns vidare ett gemensamt intresse av att undvika en ohämmad rustningskapplöpning med hänsyn till respektive samhälles ekonomi och för att minska risken att motparten skaffar sig ett avgörande övertag. Detta är den viktigaste bakgrunden till förhandlingarna mellan supermakterna och mellan blocken om rustningsbegränsning. Förhandlingarna har emellertid hittills av flera skäl varit föga framgångsrika. En påtaglig skillnad i militärgeografiskt och militärtekniskt hänseende råder mellan blocken. Det är därför svårt att komma fram till jämförbara mått på styrkereduktioner. Det är också svårt att

kontrollera efterlevnaden av eventuella avtal, bl.a. i fråga om materielens tekniska kvalitet. Ingendera parten tycks vara beredd att acceptera inspektion på platsen. Slutligen frambringar den militärtekniska utvecklingen förslag till nya vapen i långt snabbare takt än förhandlingarna hinner ta hänsyn till dem.

Förhandlingarna har emellertid den positiva effekten att parternas ömsesidiga förståelse för varandras problem och synsätt ökar. Därigenom minskas riskerna för missförstånd och felbedömningar av den andra partens åtgärder. I samma syfte skapades en direkt förbindelse mellan Moskva och Washington, den s. k. heta linjen. Den skall möjliggöra omedelbara kontakter i akuta krislägen.

För att minska riskerna för konfrontationer har vidare avtal träffats som reglerar de tidigare spänningsfyllda Tysklands-frågorna. De s. k. förtroendeskapande åtgärderna inom ramen för ESK utgör också led i ansträngningarna att undvika missförstånd som kan leda till konfrontationer.

Redan existensen av de enorma rustningarna skapar dock farhågor för vilka intentioner som kan uppstå att utnyttja dem i något läge. Därtill kommer att rustningskapplöpningen av allt att döma kommer att fortsätta. Vad som kan åstadkommas i förhandlingar verkar på sin höjd vara en minskning av ökningstakten. Trots många gemensamma intressen kvarstår också de grundläggande motsättningarna mellan supermakterna och utgör ett latent hot mot freden.

Båda supermakterna har numera globala intressen och maktresurser att hävda dem. De har gång på gång på skilda sätt, direkt eller indirekt, engagerat sig i lokala konflikter utanför Europa. De har vidare genom makt demonstrationer, t ex att försätta militära styrkor i larmberedskap, sökt påverka varandras beteende. Hittills har de emellertid visat en påtaglig obenägenhet att direkt militärt engagera sig mot varandra. Uppenbarligen har risken för upptrappning av konflikterna varit avhållande.

Som framhållits tidigare kan man dock inte bortse från riskerna för en öppen konfrontation mellan supermakterna. Särskilt gäller detta i situationer då vitala intressen står på spel, möjligheterna att utöva kontroll över de krigförande är begränsade och då en snabb händelseutveckling skapar risker för felbedömningar och överreaktioner.

En sådan öppen konfrontation skulle troligen leda till påtaglig oro i Europa, höjd beredskap för de militära styrkorna, intensifierad underrättelse- och övningsverksamhet och till följd härav allt flera militära incidenter. Om endera parten får svårt att göra sig gällande i det ursprungliga konfliktområdet och hamnar i ett akut underläge kan någon demonstrativ åtgärd i något annat område företas för att pressa fram förhandlingar om vapenstillestånd. En sådan åtgärd är att sätta strategiska styrkor i larmberedskap, en annan att rikta ett hot mot motpartens transportvägar. Med detta är bara antytt några utvecklingar som steg för steg skulle kunna leda till spridning av ett utomeuropeiskt krig till Europa.

En andra typ av störning som skulle kunna leda till krig i Europa mellan maktblocken är en svårartad lokal konflikt. Särskilt oroande är att undertryckande av mänskliga rättigheter och oförmåga att genomföra förändringar i samhället kan leda till växande missnöje och inre spänningar som slutligen inte kan hållas tillbaka utan tar sig våldsamma uttryck.

Hittills har inte i något fall konflikter inom ett block lett till militära ingripanden från det andra blockets sida. Uppenbarligen har de respekt för varandras intressesfärer. Det är emellertid inte uteslutet att konflikter inom alliansfria länder eller länder på någon sida av blockgränsen kan leda till konfrontation mellan blocken.

Kommittén har hittills diskuterat utifrån hypotesen att den militära styrkebalansen mellan maktblocken kommer att bestå. Frågan är om en påtaglig maktförskjutning skulle påverka krigsriskerna. Om en sida upplever sig vara underlägsen torde detta i första hand få till konsekvens en minskad benägenhet att motsätta sig den andra sidans försök att öka sitt inflytande i olika delar av världen. Den starkare sidan skulle därmed utan öppet våld kunna steg för steg förbättra sitt läge. Risken är att den svagare sidan så småningom hamnar i en desperat situation och känner sig tvungen till en kraftig motreaktion. Då skulle en akut krissituation kunna uppstå.

Sammantaget bedömer försvarskommittén att ett medvetet igångsatt krig mellan blocken i Europa är föga sannolikt. Man kan dock inte bortse från riskerna att lokala konflikter genom stormaktsingripande kan komma att trappas upp och spridas till Europa. Bidragande här till kan vara flera samtidigt inträffade konflikter och ett så snabbt händelseförlopp att riskerna för felbedömningar och överreaktioner är stora. Det bör också framhållas att i Centraleuropa finns de största stående militära styrkor som någonsin har funnits i fredstid. Ett krig i Europa skulle få så svåra konsekvenser för Sverige att riskerna för ett sådant måste påverka vår säkerhetspolitik.

Karaktersen av ett eventuellt krig i Europa

Bedömningar beträffande karaktären av ett eventuellt framtida krig i Europa är förknippade med avsevärda osäkerheter. Dessa osäkerheter beror bl.a. på att maktblocken har utformat och övat sina militära styrkor med hänsyn till olika alternativ. Den beror också på att maktblocken medvetet byggt in en osäkerhet i sina strategiska doktriner, bl.a. i syfte att öka avskräckningseffekten. Slutligen är det svårt att bedöma förloppet av ett framtida krig.

NATO:s doktrin går ut på att svaret på en militär aggression i varje enskilt fall skall avpassas efter situationen. Upptrappning till kärnvapennivå skall övervägas om försvaret riskerar att bryta samman. En begränsad kärnvapeninsats skall då göras för att stoppa fiendens framryckning och samtidigt ge honom en signal att stoppa krigshandlingarna. Det har alltid rått osäkerhet i vad mån USA vågar göra en sådan upptrappning inför risken av en kärnvapenvedergällning mot det egna landet. Man söker skapa trovärdighet för en upptrappning genom stationering av taktiska kärnvapen i Centraleuropa. Men samtidigt söker man minska risken för det egna landet genom att skapa en särskilt hög tröskel mot strategisk kärnvapeninsats, dvs. insats mot supermakternas egna områden.

En första kärnvapeninsats av NATO måste beslutas på högsta politiska nivå och åtgärder har vidtagits för att förhindra att befälhavare på lägre nivå själva tillgriper kärnvapen. Kärnvapnen är dessutom konstruerade så att en explosion inte skall inträffa av misstag t.ex. vid ett flyghaveri eller vid sprängning av ett förråd.

I Sovjetunionens militära doktrin förefaller det som om tröskeln mellan

fred och krig är den avgörande medan tröskeln mellan konventionellt krig och kärnvapenkrig framstår som mindre betydelsefull. De senare årens utveckling innebär kapacitet och förberedelser för alla krigsnivåer. Till och med möjligheten av ett stort krig i Europa med enbart användning av konventionella stridsmedel framhålls i den sovjetiska strategiska litteraturen.

Det är rimligt att antaga att varje framtida krig i Europa kommer att vara nukleärt åtminstone i den bemärkelsen att riskerna för insats av kärnvapen och upptrappning av kriget till kärnvapennivå i hög grad förväntas bli bestämmande för parternas agerande.

Det är troligt att parterna åtminstone inledningsvis söker föra kriget på konventionell nivå. Avsikten bakom en sådan återhållsamhet skulle vara att ge respit för förhandlingar om vapenstillestånd och en politisk uppgörelse innan den totala förödelsen är ett faktum. Men detta förutsätter att parterna iakttar återhållsamhet i valet av mål för de militära operationerna. Båda torde avvakta med sådana operationer som kan befaras sätta motpartens vitala intressen på spel.

Det är mot denna bakgrund svårt att föreställa sig något läge där endera maktblocket genom en frontal attack i Centraleuropa skulle eftersträva att erövra och behålla stora delar av det andras territorium. Däremot kan det tänkas att endera blocket genom en geografiskt begränsad framstöt i Europa vill pressa det andra blocket till politiska eftergifter. Sådana geografiskt begränsade framstötter är tänkbara i Centraleuropa men mer sannolika på kontinentens flanker.

Utvecklingen på kärnvapenområdet och det stora antalet kärnvapen på ömse sidor om blockgränsen i Europa innebär betydande risker att kriget efter någon tid skall trappas upp till kärnvapennivå. Dessa risker är särskilt påtagliga om någondera parten skulle genomföra mera omfattande operationer eller om någon skulle uppfatta sina vitala intressen som hotade.

I den strategiska debatten har olika nivåer på kärnvapeninsatserna diskuterats. Det har sålunda hävdats att en första kärnvapeninsats troligen blir starkt begränsad och har som huvudsyfte att få ett stopp på krigshandlingarna och bli inledningen till förhandlingar. Om detta misslyckas har det ansetts att fortsatt insats är tänkbar men att det då skulle bli fråga om olika geografiska begränsningar. Kärnladdningar skulle då kunna utnyttjas i samband med marina operationer på Atlanten men inte mot mål på land. En annan möjlighet som diskuterats är att kärnladdningar sätts in i större skala i Europa i samband med militära operationer men inte mot supermakternas egna territorier. Även begränsningar i målvalet har angivits som tänkbara. Kärnladdningar skulle då kunna sättas in främst för att bekämpa motståndarens militära installationer, marina baser etc. medan befolkningscentra undviks.

Kärnvapnens oerhörda verkan och riskerna för sammanbrott i lednings-systemet gör det tveksamt om någon av dessa nivåer kan behållas under längre tid i ett alltmera kaotiskt och kritiskt krigsläge. En påtaglig risk finns för fortsatt snabb upptrappning. Därmed skulle förmodligen intresset för erövring av ytterligare territorier försvinna. Bl. a. torde detta gälla flankområdena i norr.

Självfallet är varje bedömning av ett eventuellt framtida krigs karaktär

osäker. Sammanfattningsvis bedömer dock försvarskommittén att ett krig i Europa – om det trots allt inte kan förhindras – åtminstone inledningsvis kommer att föras med konventionella medel. Men detta innebär inte att det kommer att vara av andra världskrigs-modell. Risken för upptrappning till kärnvapennivå kommer att i hög grad präglade parternas agerande. Detta innebär att ett konventionellt krig troligen kommer att präglas av återhållsamhet avseende målen för de militära operationerna.

Risker för angrepp mot Norden

Försvarskommittén diskuterar i detta avsnitt riskerna för militärt angrepp eller hot om angrepp mot nordiskt område i tre skilda typer av situationer. Den ena karakteriseras av konventionellt krig mellan maktblocken. Detta är den traditionella utgångspunkten för svensk försvarsplanering. Kommittén har funnit det nödvändigt att närmare överväga vilka olika karaktärer ett angrepp mot Sverige kan få i en sådan situation. Den andra typen av situation karakteriseras av akuta motsättningar men ej öppet krig mellan maktblocken. Riskerna för isolerat angrepp mot de mest utsatta delarna av Norden i en sådan situation är en viktig utgångspunkt för norsk försvarsplanering. Det finns skäl att överväga konsekvenserna av en sådan situation också för Sverige. Slutligen behandlas riskerna för kärnvapeninsats mot Sverige.

Murmanskbasens och den sovjetiska Norra Marinens säkerhet bedöms bli en viktig fråga för WP redan i samband med utbrottet av ett krig i Europa. En militär uppgift måste då vara att säkerställa de strategiska ubåtarnas operationsfrihet och överlevnad. Huvudskälet är att de avses hållas tillbaka för att vara det slutliga maktmedlet i händelse av kärnvapenkrig. Den sovjetiska Norra Marinen har som en viktig uppgift att skydda de strategiska ubåtarnas operationsområden. En västlig marin uppladdning i Norska havet, tillförsel av NATO-förband till Norge och förstärkning av förbanden på Island skulle av Sovjetunionen kunna uppfattas som hotande. Det torde därför vara ett starkt intresse för Sovjetunionen att i första hand förebygga en NATO-uppladdning och i andra hand utvidga det egna basområdet. NATO har ett gynnsamt utgångsläge och det angelägnaste måste vara en snabb förstärkning av tillgängliga stödjepunkter och komplettering av spaningskedjorna. Därefter bedöms NATO ha målet att så snart som möjligt hindra de sovjetiska stridskrafterna att hota sjöförbindelserna över världshaven. En slutsats av detta är att en kapplöpning om strategiska positioner vid haven i norr torde aktualiseras redan i inledningen av ett krig i Europa.

Stormaktsoperationer med dessa syften måste naturligen omfatta norra Skandinavien. Sverige kan därvid vara av intresse som genomgångsområde till lands och i luften. Utnyttjande av svenskt område kan i många fall underlätta de krigförandes operationer men är inte nödvändigt.

Även ett angrepp i anslutning till Östersjöutloppen kan aktualiseras i inledningen av ett krig i Europa. De sjöstrategiska intressena i Atlanten och Norska havet kan motivera operationer omkring och mot Danmark. NATO torde ha intresse av att förhindra WP-staternas fartygstrafik ut ur och in i Östersjön. WP torde kunna få intresse att trygga denna trafik. Detta intresse blir starkt om man vill gardera sig för att kriget får sådan varaktighet att reparations- och underhållsresurserna i Östersjöhamnarna hinner få betydel-

se. För säker kontroll över farlederna fordras emellertid tillgång inte bara till Danmark utan också till södra Norge och kanske även delar av Sverige.

Åtgärder för att förhindra trafik genom Östersjöutloppen får omedelbara konsekvenser för Sverige. Vi är enligt internationell rätt skyldiga att under neutralitetstillstånd tillåta fri passage till och från Östersjön för främmande maktens örlogsfartyg och militära flygplan på och över svenskt territorialvatten. Vissa restriktioner på deras uppträdande finns, sammanfattade i begreppet oskadlig genomfart. Vi är också skyldiga att skydda den trafik som använder sig av svenskt territorialvatten mot angrepp från annan makt. Uppenbart är att dessa förhållanden kan leda till kränkningar av och incidenter på svenskt område.

Vid krig i vårt närområde behöver anspråk på att utnyttja svenskt område inte nödvändigtvis yttra sig i angrepp syftande till militär kontroll över delar av vårt land. Det är också möjligt att en krigförande part på diplomatisk väg framställer krav på olika slags eftergifter från svensk sida. Sådana krav kan avse uppgivande av vår neutralitet och medgivande av basering av främmande trupp i vårt land. De kan också avse transitering av trupp genom Sverige eller tillfälligt utnyttjande av svenskt sjö- och luftterritorium.

Kraven kan understödjas av hot om militär bekämpning av mål i Sverige. Genom 1977 års tilläggsprotokoll till 1949 års Genève-konventioner har emellertid det folkrättsliga skyddet av civilbefolkningen stärkts. Bl. a. förbjuds anfall mot civilbefolkningen eller mot egendom som är nödvändig för civilbefolkningens överlevnad. Detta innebär att sannolikheten för terroranfall minskats. En angripare har emellertid möjligheten att genom anfall mot vägar, järnvägar, elnät m. m. åtminstone tillfälligt lamslå viktiga samhällsfunktioner och därmed utöva kraftig påtryckning på en svensk regering.

Försvarskommittén har tidigare gjort bedömningen att det är troligt att ett krig i Europa åtminstone inledningsvis förs med konventionella vapen. Härtill kan nu fogas bedömningen att nordiskt område såväl i norr som i söder har sådan strategisk betydelse att det tidigt riskerar att bli indraget i krigshandlingarna. Sverige får då strategiskt intresse som militärt genomgångsområde för att möjliggöra att mål i grannländerna kan nås säkrare och snabbare. Sverige har dock möjligheter att stå utanför kriget. Men detta förutsätter att de båda krigförande parterna kan lita på att Sverige håller fast vid sin neutralitet, förhindrar att kränkningar av svenskt område leder till att landet blir en krigsskådeplats och kan åsamka en angripare tillräckliga uppostringar för att han skall avstå. Avhållande från angrepp är naturligtvis också de politiska konsekvenserna av att utvidga kriget till ännu ett land.

Försvarskommittén kommer så över till frågan om ett *isolerat angrepp* mot någon del av det *nordiska området*. Frågan är om någon händelseutveckling kan tänkas som förmår endera supermakten att försöka genomföra en begränsad militär operation i Nordeuropa. Syftet härmed skulle vara att skaffa sig kontroll över strategiskt viktiga positioner och ställa den andra supermakten inför fullbordat faktum.

Steget till att bruka militärt våld torde emellertid få betydande politiska och militära konsekvenser. Det kan leda till starkt sammanhållning och upprustning inom motsatta blocket, omgruppering av styrkor till hotade områden och därmed risk att avsedda fördelar inte nås. Det innebär också att en

påtaglig upptrappningströskel passerats med ökad risk för fortsatt upptrappning av konflikten. I ett läge liknande dagens torde därför en isolerad militär operation i Nordeuropa kunna bedömas som mycket osannolik. Fallet kan dock inte uteslutas vid en förändring i det militärpolitiska läget.

Det är nödvändigt att också överväga under vilka omständigheter *kärnvapen* kan bli insatta mot svenskt område. Steget att i ett konventionellt krig trappa upp till kärnvapennivå är så stort att det förefaller uteslutet att en första kärnvapeninsats skulle göras mot ett sekundärt område som Sverige. Om upptrappningen sker i ett krig vari Sverige är neutralt är det föga troligt att någon av de krigförande överväger en geografisk utvidgning av kriget. Troligen bedöms det av dem bli så kortvarigt att territoriella vinster i sekundära områden inte hinner spela någon roll. Slutligen kan tänkas att upptrappningen sker i ett läge där Sverige redan har angripits. Någon särskild återhållsamhet mot svenskt område kan då inte förväntas. Å andra sidan är det troligt att operationen mot Sverige då snabbt förlorar i intresse.

7 Det svenska samhället

Det svenska samhällets struktur är av stor säkerhetspolitisk och försvarspolitisk betydelse. I våra totalförsvarsansträngningar utnyttjar vi i största möjliga utsträckning fredssamhällets tillgångar av olika slag. Grundläggande för hur stora ekonomiska resurser som kan avdelas för att i fredstid bygga upp det militära försvaret och civilförsvaret och i övrigt komplettera fredssamhällets tillgångar är vår försvarsvilja och samhällsekonomi.

Det nuvarande samhället och utvecklingen inom detta kännetecknas av stor komplexitet och av att olika verksamhetsgrenar i ökad utsträckning påverkar och griper in i varandra. Samhället blir därigenom mer känsligt för störningar än tidigare. På flera sätt blir också det internationella beroendet allt större.

I detta kapitel behandlas först vissa aspekter på samhällsutvecklingen i stort och därefter utvecklingen inom några områden av särskild betydelse för totalförsvarsplaneringen. Vidare redovisas totalförsvarets roll i samhällsekonomin och några samhällsekonomiska framtidsperspektiv.

7.1 Samhällets utveckling

Sverige är i likhet med andra mindre industriländer starkt beroende av utrikeshandel. Drygt en tredjedel av industriproduktionen exporteras. Export och import motsvarar ca 25 % av bruttonationalprodukten. Bakgrund härtill är att det allmänt har ansetts att en fortsatt välståndsutveckling bäst främjas genom utnyttjande av stordriftens fördelar och genom internationell arbetsfördelning. Därför verkar även Sverige starkt för frihandel och undanröjande av olika handelshinder.

En konsekvens av denna politik har blivit att det svenska näringslivet snabbt omvandlats. Svenska företag – framför allt inom verkstadsindustrin – har i hög grad inriktat sin tillverkning mot relativt specialiserade produkter med avsevärt innehåll av avancerad teknologi. Produktionsmetoderna och höga utvecklingskostnader kräver ofta längre tillverkningsserier än hemmamarknaden medger. Produkterna måste därför till stor del avsättas på utlandsmarknaden.

Internationaliseringen har också inneburit att ett växande antal svenska företag etablerat sig utomlands och att ett ökat antal utländska företag etablerat sig i Sverige. I svenskägda tillverkningsföretag i utlandet arbetar ca 250 000 personer, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av den svenska industrisysselsättningen. Omkring 100 000 personer är anställda i utlandsäg-

da företag i Sverige.

Våra traditionella basnäringar som stål-, gruv- och skogsindustrin kommer att även långsiktigt möta en hårdnande konkurrens bl a från länder med rika och lättåtkomliga råvarutillgångar. Stora delar av den produktion som avsätts inom landet är utsatt för internationell konkurrens. För att de svenska företagen skall kunna behålla och helst stärka sin internationella konkurrenskraft krävs därför en fortsatt kontinuerlig omstrukturering och specialisering.

Strukturförändringarna inom svensk industri har lett till allt färre och större produktionsenheter, ett ensidigare näringsliv och mer specialinriktad produktion. Industrin har i växande grad blivit beroende av tillförseln av råvaror, halvfabrikat, komponenter och reservdelar från utländska leverantörer. Varulagren inom såväl industri som handel tenderar att minska. Denna utveckling kommer enligt tillgängliga prognoser att fortgå under överskådlig tid.

Förändringarna har medfört både fördelar och nackdelar för samhälle och försörjningsberedskap. De har lett till å ena sidan en kraftig ökning av produktionen och en snabb höjning av levnadsstandarden och å andra sidan en ökad känslighet för störningar i produktion, import och distribution. Denna ökade känslighet har säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser.

Inflyttningen till tätorter under framför allt 1950- och 1960-talen har medfört att ungefär 80 % av befolkningen nu bor i tätorter med minst 200 invånare. I de större tätorterna med minst 20 000 invånare bor 46 % av befolkningen. Denna koncentration av befolkningen till vissa orter och områden medför givetvis vissa försvarspolitiska problem. I fortsättningen väntas dock inflyttningen till tätorter bli betydligt långsammare.

Av de ungefär 3 miljoner lägenheter som finns i tätorter är 1 miljon i småhus och resten i hyreshus. Andelen småhus väntas komma att öka. Avstånden mellan bostad och arbetsplats tenderar att öka. De dagliga arbetsresorna uppgår nu till c:a hälften av den totala persontrafikvolymen (mätt i personkilometer). De kollektiva transporterna svarar endast för en mindre del härav.

Samhället är beroende av omfattande system för försörjning med vatten, elenergi, värme, transporter, telekommunikationer och livsmedel. Genom att olika försörjningssystem är kopplade till varandra blir exempelvis ett långvarigt elavbrott mycket kännbart för praktiskt taget all verksamhet i samhället.

I dag är ett övervägande flertal av fastigheterna individuellt uppvärmda. Omkring 25 % av befintliga lägenheter och den övervägande delen av de nyproducerade lägenheterna är anslutna till fjärrvärme. En snabb utbyggnad pågår emellertid av fjärrvärmeanläggningar. Detta innebär förbättrad värmeekonomi men mera omfattande konsekvenser i händelse av störningar.

Skyddsrum finns i ca 200 orter med mer än 5 000 invånare. De rymmer totalt ungefär 5,5 miljoner personer. De 14 största städernas innerområden och bostadshus med mindre än tre våningar saknar dock till stor del skyddsrum.

Den stora sårbarheten och känsligheten för störningar, som bl.a. beror på

att det i många fall saknas reservfunktioner för tätorternas försörjningssystem, innebär att krigshandlingar, även om de riktas enbart mot militärt betydelsefulla mål, kan lamslå viktiga samhällsfunktioner. Sårbarheten innebär också att sabotagehandlingar kan få vittgående konsekvenser. En viss katastrofplanering finns i de affärsdrivande verken, i län och kommuner för att möta redan i fred uppkommande störningar. Ansvar för att avhjälpa krigsskador på byggnader, samfärdsmedel, gas-, vatten och elektricitetsverk, distributionsnät m.m. ankommer på de samhällsorgan som i fred svarar för underhåll och drift av dessa anläggningar.

En grundläggande resurs i totalförsvaret är befolkningens försvarsvilja och motståndanda. Utan denna psykologiska försvarsberedskap är de materiella resurserna hos nationen, även om de skulle vara mycket stora, av ringa värde för att tillgodose det säkerhetspolitiska målet att bevara landets oberoende.

En viktig förutsättning för att befolkningen skall vara beredd att avsätta resurser för landets försvar och att uthärda de påfrestningar som ett krig eller ett krisläge medför är att den känner solidaritet i stort med det svenska samhället. Det överväldigande flertalet medborgare i Sverige känner en sådan solidaritet, grundad på att landet och dess samhällsskick för dem representerar väsentliga värden. En viktig faktor är att det inte finns inre motsättningar grundade på etniska eller religiösa minoritetsproblem eller liknande. Västlandsutvecklingen och de stora sociala reformerna har skapat förutsättningar för en i folkets breda lager väl förankrad försvarsvilja.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar genomför regelbundet opinionsundersökningar av bl a inställningen till det svenska samhället, tilltron till totalförsvaret och den allmänna försvarsviljan i fred. Den senast tillgängliga undersökningen genomfördes hösten 1978. Av denna framgår att opinionerna i fråga om inställningen till samhället och försvaret är relativt stabila. Omkring två tredjedelar av de tillfrågade anser att vi bör göra väpnat motstånd även om utgången ter sig oviss. I åldersgruppen 18–24 år har dock den positiva inställningen minskat sedan år 1975 från 70 % till 55 %. Endast ca 30 % av alla tillfrågade anser att vårt försvar ökar våra chanser att hålla oss utanför ett eventuellt krig. Uppslutningen kring värnpliktstjänstgöringen som ett led i våra försvarsförberedelser är emellertid alltså betydande, 82 %.

Prognoserna för befolkningsutvecklingen tyder på att antalet personer i de yrkesverksamma åldrarna kommer att förändras obetydligt under de närmaste decennierna. Däremot kommer antalet personer som är 65 år eller mera att öka med ca 8 % under de närmaste 10 åren. Antalet män i 20-årsåldern kommer att stiga till mitten av 1980-talet för att därefter sjunka med ca 15 % fram till år 2000.

Enligt prognoserna kommer någon större förändring i befolkningens fördelning mellan olika landsdelar inte att ske. Förändringarna sker främst som fortsatt inflyttning till tätorterna och i Norrland som en flyttning från inlandet till kusten. En sådan utveckling innebär i en krigssituation växande problem främst för befolkningsskyddet och folkförsörjningen i samband med de befolkningsomflyttningar som då kan bli nödvändiga.

För arbetskraften medför samhällsekonomin omvandling en fortlöpande omfördelning av produktion och arbetskraftbehov mellan olika sektorer.

Utvecklingen hittills under 1970-talet har lett till fortsatt minskat arbetskraftsbehov för varuproduktion och en ökad sysselsättning i fråga om tjänster, framför allt inom offentlig verksamhet. Inom varuproduktionen kommer de strukturella förändringarna att fortsätta. Arbetskraftens rörlighet har minskat under 1970-talet, särskilt inom industrin. Den minskade yrkesmässiga rörligheten och den tekniska utvecklingen leder till en fortsatt specialisering, som försvårar snabba omDispositioner i krissituationer. Följden blir större krav på att ordinarie yrkesfolk kan behållas på sina nuvarande platser samt på ökad tillgång till utbildad reservarbetskraft eller förberedd bristyrkesutbildning.

De utländska medborgarnas andel av den totala arbetskraften är för närvarande 6–7 %. Såväl andelen som fördelningen på olika branscher kan vid en fortsatt begränsad nettoinvandring väntas bli i huvudsak oförändrad. Om de utländska medborgarna i en krissituation återvänder till sina hemländer samtidigt som totalförsvaret krigsorganiserar, kan problem uppstå inom vissa branscher.

Kommittén redogör i det följande för utvecklingen inom sådana områden som är av särskild betydelse för vår säkerhets- och försvarspolitik.

Livsmedelsförsörjningen bygger dels på en omfattande inhemsk jordbruksproduktion, dels på en kompletterande import av livsmedel och viktiga produktionsmedel. Svenskt jordbruk har vid en internationell jämförelse goda produktionsförutsättningar. Enligt 1977 års jordbrukspolitiska beslut (prop. 1977/78:19, JoU 1977/78:10, rskr 1977/78:103) bör den brukningsvärda åkerjorden även i framtiden utnyttjas för jordbruksproduktion och arealen bör bibehållas i stort sett oförändrad. Härigenom kan en god livsmedelsberedskap tryggas för vår egen del och förutsättningar skapas för bidrag till livsmedelsförsörjningen i övriga delar av världen, särskilt i samband med akuta livsmedelskriser. Dessutom kan miljömässiga och regionalpolitiska behov tillgodoses.

Den fredstida mjölkproduktionen skall, med hänsyn till dess stora betydelse för livsmedelsberedskapen, upprätthållas på en nivå som ungefär motsvarar konsumtionsbehovet av mjölk och mjölkprodukter. För övriga animalieprodukter skall balans mellan produktion och avsättningsutrymme inom landet eftersträvas. Det överskott som uppkommer bör enligt jordbruksbeslutet i första hand utgöras av spannmål.

För att tillgodose jordbrukets behov importeras betydande mängder oljekraftfoder, fiskmjöl, handelsgödsel och bekämpningsmedel. Detta importbehov bedöms inte öka nämnvärt. Försvårad eller avbruten import medför på sikt att produktionen sjunker. Även jordbruksmaskinerna är i stor utsträckning importerade, vilket i krissituationer kan leda till problem med reservdelsförsörjningen. Jordbrukets behov av drivmedel bör ses i samband med energiförsörjningen i stort.

Inom livsmedelsindustri och livsmedelsdistribution har koncentration och specialisering gått långt. Detta gäller i högsta grad för tillverkning av jäst, vegetabiliskt och animaliskt fett samt margarin. Koncentrationen av bl. a. slakterier, charkuterier och mejerier är också stor och väntas fortgå. Detta gäller också i viss mån antalet lagercentraler för distribution av våra dagligvaror. Lokaliseringen till tätorter vid kusterna av stora anläggningar som är av betydelse för produktion och distribution av livsmedel beräknas

fortsätta. Denna utveckling skapar problem för försvarsplaneringen.

Inom *beklädnadsområdet* har den inhemska försörjningsförmågan sedan slutet av 1950-talet fortlöpande försämrats. I fråga om grundtextilier (garn, väv m. m.) och skodon ligger den på gränsen till vad som i kriser kan tolereras i fråga om uthållighet. Inom konfektionsindustrin går utvecklingen snabbt i samma riktning. Importtrycket från lågprisländerna kan komma att hårdna ytterligare. Dessa länder har nämligen i stor utsträckning hämtat in Sveriges försprång i fråga om produktionsteknik och kvalitet. Särskilda åtgärder har successivt vidtagits av staten så att en för försörjningsberedskapen nödvändig inhemska produktion skall vidmakthållas på längre sikt.

För *energiförsörjningen* är utlandsberoendet särskilt påtagligt. För att höja uthålligheten har statsmakterna med en blygsam början redan före utbrottet av andra världskriget och senast i 1977 års totalförsvarsbeslut beslutat om en omfattande beredskapslagring främst av petroleumprodukter. Oljelagringsprogrammen har kompletterats med bl a administrativa förberedelser för ransonering och annan krishushållning.

Sverige är nu till ca 70 % beroende av olja för sin energiförsörjning. Trots kraftfulla insatser för att stimulera energisparande i alla delar av samhället samt för utveckling av förnyelsebara inhemska energikällor kommer vi att under lång tid vara beroende av importerade energiråvaror. Den ökade inhemska förmågan att raffinera råolja ger större möjlighet att styra produktutvinningen med hänsyn till försörjningsberedskapens krav och minskar beroendet av utländska raffinaderier.

Den starka geografiska koncentrationen av såväl raffinaderier som kärnkraftverk ökar sårbarheten i energiförsörjningen. I gynnsam riktning verkar däremot den relativt väl skyddade och spridda produktionen av vattenkraft, ett rikt förgrenat eldistributionsnät och decentraliseringen av beredskapslagren.

Av övriga områden som är av särskild betydelse för försörjningsberedskapen bör särskilt nämnas *petrokemisk industri* med dess omedelbara anknytning till tillgången på råolja eller naturgas. Sverige är inom det petrokemiska området starkt beroende av tillförsel utifrån. Vi utnyttjar i hög grad de möjligheter som främst de petroleumbaserade plasterna och den med dessa sammanhängande tekniken erbjuder för produktion och distribution. Störningar i tillförseln får konsekvenser för bl. a. tillverkning av livsmedelsförpackningar (mjölkdistribution) och sjukvårdsmateriel. Ett ökat utlandsberoende kan förväntas.

Inom totalförsvaret har också *transportförsörjningen* en avgörande betydelse för att de personella och materiella resurserna skall vara tillgängliga när och där de behövs i produktion, handel och vid militära operationer. Den starka koncentrationen och specialiseringen av näringslivet ökar behovet av transporter.

Transporternas betydelse bör också ställas i relation till de små lager som numera finns i hela det industriella produktionsförloppet. Inom jordbruksproduktionen är förhållandena annorlunda genom säsongvariationer. Detta medför problem av annan art och storlek t. ex. när det gäller att omfördela tillgångar från överskottsområden. Avbrott i transporterna kan snabbt bli mycket kännbara. Åtgärder för att förbättra uthålligheten i transportförsörjningen vid kriser och krig har vidtagits till följd av 1977 års totalförsvarsbe-

slut.

Utvecklingen inom *telekommunikationer och datateknik* har betydelse både för ledningen inom totalförsvaret och för informationsinhämtning och informationsspridning. I fråga om telekommunikationer förutses en snabb utveckling som leder till starkt ökad kapacitet för telefoni, rundradio och dataöverföring.

Användningen av datorer har ökat snabbt på de flesta samhällsområden. Detta gäller t. ex. inom offentlig och enskild administration, för genomförande av betalningstransaktioner samt för produktions- och processtyrning inom näringslivet. Datoriseringen har medfört att informationsbehandling och informationsflöde har ökat i betydande omfattning. Samtidigt har emellertid sårbarheten ökat. Stark koncentration av resurserna, stora känsliga datamängder, utlandsberoende och behov av pålitlig personal skapar problem både i fred och krig.

För *sjukvården* finns sjukvårdsenheter av olika slag inom landstingskommunerna. Sjukhusvården är väl utbyggd och det finns sju regionsjukhus med hög specialisering. Det ökande antalet äldre kommer att medföra ytterligare utbyggnad av långtidsvården. En omfattande utbyggnad av den öppna hälso- och sjukvården pågår. Antalet läkare och annan sjukvårdspersonal ökar snabbt.

Läkemedelsförsörjningen i landet tillgodoses till ungefär hälften av ett fåtal företag som producerar bruksfärdiga läkemedel. Resten importeras liksom en stor del av råvarorna för den inhemska produktionen av färdiga läkemedel. Som en följd av 1977 års totalförvarsbeslut pågår anskaffning av utrustning för beredskapssjukhus och uppbyggnad av beredskapslager av läkemedel och förbrukningsmateriel.

Sammanfattning

Av den här beskrivna utvecklingen är det enligt försvarskommitténs uppfattning framför allt det ökade utrikeshandelsberoendet, strukturförändringar inom näringslivet och nedgången i de kommersiella varulagren som är av betydelse för försörjningsberedskapen vid *avspärning* i samband med ekonomiska hot och påtryckningar, vid ekonomisk krigföring och vid krig i vår omvärld samt vid olika typer av fredskriser.

Den nuvarande försörjningsberedskapen baserar sig härvid i stor utsträckning på planläggning för utnyttjande och omställning av landets produktionsresurser, stöd till viktiga produktionsområden samt beredskapslagring av främst industriråvaror, bränslen, drivmedel, livsmedel, gödsel, bekämpnings- och fodermedel samt läkemedel och sjukvårdsmateriel.

I *krig* är det, utöver vad som ovan har framhållits ifråga om avspärning, framför allt sårbarheten hos näringslivet och olika samhällsfunktioner som är av intresse. För landets förmåga till försvar är det av utslagsgivande betydelse att samhället kan tillhandahålla de förnödenheter och tjänster som fordras för det militära försvarets och civilförsvarets mobilisering och gruppering och under krig fortlöpande ge det militära försvaret och civilförsvaret erforderligt understöd. Dessutom måste det övriga samhällets oundgängliga behov av förnödenheter och tjänster för befolkning och prioriterad verksamhet kunna tillgodoses.

Ett av syftena med den hittillsvarande planeringen är att skapa förutsättningar för att upprätthålla verksamheten inom ifrågavarande funktioner trots fientlig bekämpning av dem. Inom ramen för planeringen har en rad åtgärder vidtagits eller förberetts för att minska viktiga samhällsfunktioners sårbarhet för krigshandlingar eller minska verkningarna av sådana.

7.2 Totalförsvarets samhällsekonomiska kostnader

De samhällsekonomiska kostnaderna för en viss verksamhet kan sägas vara det samhällsekonomiska värdet av den produktion som skulle kunna åstadkommas om de resurser i form av arbetskraft, anläggningar, etc, som tas i anspråk i verksamheten, i stället används i bästa alternativa verksamhet. Utgångspunkter för en sådan samhällsekonomisk kalkyl bör vara de kostnader för totalförsvaret som redovisas i statsbudgeten. För olika slag av resurser som försvaret tar i anspråk kan beräkningar göras av i vilken utsträckning dessa kostnader avviker från de värden dessa resurser skulle ha haft i den mest lönsamma alternativa användningen.

De beräkningar som redovisas i det följande bygger på förutsättningen att produktionsresurser som totalförsvaret tar i anspråk skulle ha varit fullt utnyttjade vid alternativa användningar. I den mån dessa resurser inte skulle kunna utnyttjas, om försvaret inte efterfrågar dem, uppstår givetvis ingen samhällsekonomisk kostnad.

Den verksamhet som bedrivs i försvaret kan få en del indirekta bonuseffekter för andra samhällssektorer. Bl. a. torde detta vara fallet beträffande forsknings- och utbildningsverksamheten. Värdet av sådana effekter är emellertid svårt att uppskatta. Något försök till sådan analys görs heller inte i detta kapitel. I det följande redovisas vissa överslagsmässiga kalkyler över totalförsvarets samhällsekonomiska kostnader. Sådana avvikelser mellan direkt redovisade och totala samhällsekonomiska kostnader som nedan redovisas för försvarssektorn föreligger givetvis också inom många andra verksamheter, såväl statliga som kommunala och privata.

För att belysa storleken av den samhällsekonomiska kostnaden redovisas inledningsvis en kalkyl i kortsiktigt perspektiv för de olika totalförsvarsgrenarna. Därpå redovisas några olika samhällsekonomiska utvecklingsalternativ som grund för en översiktlig kalkyl rörande totalförsvaret i samhällsekonomi i ett längre tidsperspektiv. Utgångspunkten är de ekonomiska studieramar, vilka regeringen angett såsom en av grunderna för myndigheternas studier under den första fasen av perspektivplaneringen.

Totalförsvarets nuvarande samhällsekonomiska kostnader

Utgifterna för det *militära försvaret* budgetåret 1977/78 uppgick till 12 314 milj. kr., vilket motsvarar ca 7 % av de totala statsutgifterna. Fördelningen av dessa utgifter på olika s. k. huvudproduktionsområden framgår av följande sammanställning.

	Belopp (milj.kr.)
Ledning- och förbandsverksamhet	7 516,2
Materielanskaffning	3 214,4
Anskaffning av anläggningar	535,5
Forskning och utveckling	1 047,8
Totalt	12 313,9

Drygt 60 % av utgifterna för det militära försvaret upptas således av utgifter för ledning- och förbandsverksamhet. Härav utgör lönekostnader och kostnader för grund- och repetitionsutbildning de dominerande kostnaderna. För den anställda personalen betalas marknadsmässiga löner. Det militära försvaret tar emellertid också i anspråk arbetskraftsresurser i form av värnpliktiga, varav huvuddelen under grundutbildningsskedet inte erhåller en marknadsmässig ersättning.

Värdet av den alternativa produktion som skulle ha åstadkommit om de värnpliktiga inte tjänstgjort inom försvaret kan beräknas med ledning av den tid värnpliktiga tas i anspråk av försvaret. Grundutbildningen av värnpliktiga budgetåret 1977/78 omfattade ca 13 milj. dagar eller ungefär 35 000 manår fördelade på 45 000 värnpliktiga. Med utgångspunkt i den genomsnittliga timförtjänsten och årsarbetstiden för vuxna manliga industriarbetare budgetåret 1977/78 kan värdet av den alternativa produktion de värnpliktiga skulle kunnat åstadkomma uppskattas till ca 2 500 milj. kr.* För budgetåret 1977/78 har livsmedelskostnader och förmåner för värnpliktiga i grundutbildningen uppgått till ca 800 milj. kr. Den samhällsekonomiska kostnaden för att utnyttja värnpliktiga skulle således med dessa beräkningsgrunder vara ca 1 700 milj. kr. större än de utgifter som redovisas i statsbudgeten.

Genom det nya ersättningssystemet vid repetitionsutbildning kommer den i budgeten redovisade kostnaden för denna verksamhet att i stort överensstämma med den samhällsekonomiska kostnaden. De fast anställda uppbär löner som i detta räkneexempel antas i huvudsak motsvara vad de skulle kunnat få i annan sysselsättning. Kostnaden för dem motsvarar därför i stort sett den samhällsekonomiska kostnaden.

Ett annat produktionsmedel av stor vikt för det militära försvarets verksamhet är dess utnyttjande av mark och byggnader. Försvaret disponerar f. n. ca 400 000 ha mark, varav ca 140 000 ha ägs av försvaret medan resten i huvudsak tillhör Domänverket. Därtill kommer ett stort antal byggnader, anläggningar m. m. Det bokförda värdet av den av försvaret ägda marken är ca 500 milj. kr. och det oavskrivna värdet av byggnader, anläggningar m. m. uppgår till ca 1 300 milj. kr.

En samhällsekonomisk kalkyl är svår att göra bl. a. på grund av att många byggnader etc. svårigen kan ges någon alternativ användning. En värdering av marken enligt marknadsmässiga grunder kan dock antas avsevärt överstiga det ovan angivna kapitalvärdet. Marknadsvärdet av den av försvaret disponerade marken kan uppskattas till ca 1 700 milj. kr. Om man räknar med att marknadsmässiga hyror och arrenden uppgår till 5 % av tillgångarnas värde kan de samhällsekonomiska kostnaderna för försvarets

* (Genomsnittlig timförtjänst 27:06 kr x 40 tim x 48 arbetsveckor + soc.avg. (36 %)) x 35 000.

utnyttjande av mark och anläggningstillgångar schablonmässigt uppskattas till ca 150 milj. kr. Detta belopp motsvarar ungefär det belopp som via försvarets fastighetsfond inlevereras till statsverket. Försvarets kostnader för utnyttjande av mark och anläggningar torde sålunda överensstämma rätt väl med de samhällsekonomiska kostnaderna.

En stor del av de i statsbudgeten upptagna utgifterna för det militära försvaret avser köp av varor och tjänster från andra sektorer. När det gäller en del av dessa varor och tjänster är försvaret en köpare bland många andra på en marknad med flera tänkbara leverantörer. Priserna får i dessa fall anses i huvudsak motsvara den samhällsekonomiska kostnaden för dessa varor och tjänster.

I andra fall är försvaret den enda köparen – bortsett från eventuella utländska köpare – och det finns ibland också bara en producent. Det gäller i sådana fall oftast rent militär materiel av typen stridsflygplan, stridsfordon och artilleripjäser. Alternativanvändning av dessa produkter torde vara utesluten. En värdering av den samhällsekonomiska kostnaden för försvarets anskaffning av krigsmateriel får grundas på en bedömning av effektiviteten i försvarsindustrin jämförd med motsvarande industrigrenar som har civil produktion. Några avsevärda skillnader förutsätts här inte föreligga. Det kan också antas att de priser som försvarsindustrin betalar för sina insatsvaror återspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna. För försvarets materielanskaffning kan således den samhällsekonomiska kostnaden anses vara ungefär lika med den som redovisas i statsbudgeten. För budgetåret 1977/78 uppgick den till ca 3 200 milj. kr.

Det militära försvarets kostnader för forskning och utveckling (FoU) uppgick budgetåret 1977/78 till ca 1 000 milj. kr. De budgetmässiga kostnaderna för denna verksamhet – i huvudsak löner och materielkostnader – kan antas i stort sett motsvara den samhällsekonomiska kostnaden för de resurser som tas i anspråk.

Enligt den här utförda kalkylen uppgick den totala samhällsekonomiska kostnaden för det militära försvaret till ca 14 miljarder kr. budgetåret 1977/78 vilket svarade mot ca 3,8 % av BNP:s genomsnittsvärde åren 1977 och 1978, vilket uppgick till ca 370 miljarder kr.

Kostnaderna för den utbildningsverksamhet som bedrivs inom ramen för *civilförsvaret* uppgick budgetåret 1977/78 till 75 milj. kr. Dessa kostnader kan genom de ersättningsregler som nu gäller i stort sett anses motsvara de samhällsekonomiska kostnaderna. Detsamma gäller beträffande kostnaderna för förvaltning, underhåll, anskaffning av materiel samt förråds- och utbildningsanläggningar samt för forskning och utveckling. För dessa ändamål förbrukades ca 120 milj. kr.

Under budgetåret 1977/78 har staten utbetalat 37 milj. kr. i bidrag åt kommunerna för anskaffning av anläggningar för civilförsvarets krigsorganisation, däribland ledningscentraler. Bidragen skall enligt de regler som nu gäller i princip ge kommunerna full kostnadstäckning för sådana åtgärder.

Skyddsrumskostnaderna belastar inte längre hyresgästerna i hus, där skyddsrum byggs. Kostnaderna över statsbudgeten får därmed anses motsvara de samhällsekonomiska kostnaderna, vilka således kan uppskattas till ca 23 milj. kr. budgetåret 1977/78.

Enligt civilförsvarslagen skall vissa företag organisera s. k. verkskydd. De

samhällsekonomiska kostnaderna härför, utöver de kostnader som redovisas i statsbudgeten, kan uppskattas till ca 10 milj. kr.

De samhällsekonomiska kostnaderna för civilförsvaret uppgick således enligt dessa kalkyler till ca 270 milj. kr. budgetåret 1977/78, dvs. i stort samma belopp som redovisats för civilförsvarets del.

Det *ekonomiska försvaret* omfattar beredskapsåtgärder inom bl. a. industriproduktionen, livsmedelsförsörjningen, energiförsörjningen och kommunikationerna. De utgifter för administration, planering, lagerhållning och lageruppbbyggnad som det ekonomiska försvaret medför belastar i allt väsentligt statsbudgeten utom vad gäller viss lagring av oljeprodukter. Vissa verksamheter som inte direkt har säkerhetspolitiska motiv redovisas likväl inom det ekonomiska försvaret eftersom berörda myndigheter har den kompetens som behövs och behärskar de medel som utnyttjas. Det är icke möjligt att dra en strikt gräns mellan sådant som hör till det säkerhetspolitiska området och sådant som har med närings-, handels- eller sysselsättningspolitiska frågor att göra.

Här har valts att redovisa de belopp som nu upptas under anslag som berör ekonomiskt försvar. De beredskapslagrade varorna består huvudsakligen av importvaror. Den samhällsekonomiska kostnaden för denna lagerhållning utgörs av räntor på det kapital som nedlagts vid uppbbyggnaden av lagren samt kostnaderna för löpande skötsel av lager och lagerlokaler. Lagren i sig representerar emellertid inte någon samhällsekonomisk kostnad.

De över statsbudgeten redovisade utgifterna för åtgärder inom det ekonomiska försvaret uppgick budgetåret 1977/78 till ca 585 milj. kr. Av detta belopp avses ca 160 milj. kr. för stöd till beklädnadsindustrin, ett stöd som även har sysselsättnings- och näringspolitiska motiv. Kostnaderna för sådana beredskapsåtgärder inom främst energiområdet som finansieras över oljelagringsfonden beräknas 1977/78 ha uppgått till ca 760 milj. kr. Denna fond byggs upp av beredskapslagringsavgifter på oljor och oljeprodukter. Utgifterna avser i sin helhet lagring för fredskrisändamål.

Härtill kommer kostnader över vissa affärsverks egna driftbudgetar på ca 40 milj. kr. och vissa kostnader inom näringslivet på ca 60 milj. kr. (exkl räntor på tvångslagren av oljeprodukter).

Sammanlagt uppgick sålunda de samhällsekonomiska kostnaderna för åtgärder inom det ekonomiska försvaret (inte enbart lagring som visserligen är största posten) år 1977/78 till ca 1 300 milj. kr.

På livsmedelsberedskapens område spelar lagringen en relativt sett begränsad ekonomisk roll. Det väsentliga momentet är i stället att statsmakterna genom jordbrukspolitiken uppehåller produktionen på en högre nivå än den som skulle ha kommit till stånd utan detta stöd. En samhällsekonomisk kostnad för att genom politiska åtgärder hålla jordbruksproduktionen vid en viss nivå kan sägas föreligga i den mån värdet av produktionen per sysselsatt inom jordbruket med givna prisrelationer är lägre än motsvarande genomsnittliga värde inom vissa andra näringar. Det skulle därför med dessa utgångspunkter vara möjligt att, i den mån resurserna kan beredas sysselsättning inom mera lönsamma näringar, öka det totala produktionsvärdet i ekonomin genom att föra över resurser från jordbruket till andra sektorer.

De under senare år kraftigt stigande priserna på den internationella

livsmedelsmarknaden har i hög grad bidragit till att öka produktionsvärdet per sysselsatt inom jordbruket jämfört med det läge som rådde under 1950- och 1960-talen. De samhällsekonomiska nettokostnaderna för att upprätthålla den svenska jordbruksproduktionen på viss nivå har därmed minskat. Dessa kostnader är emellertid svåra att beräkna. Vid sidan om de försvarspolitiska motiven spelar också de sysselsättnings-, regional- och miljöpolitiska skälen en viktig roll för jordbrukspolitikens utformning. Kostnaderna för den jordbruksproduktion som upprätthålls av andra än försvarspolitiska skäl bör givetvis inte medräknas i en samhällsekonomisk värdering av kostnaderna för totalförsvaret. Kommittén har inte funnit det meningsfullt att söka bedöma de av försvarspolitiska skäl uppkomma samhällsekonomiska nettokostnaderna för jordbruksproduktionen.

Kostnaderna för *övrigt totalförsvär* budgeteras dels över försvarsdepartementets huvudtitel, dels över andra huvudtitlar. För budgetåret 1977/78 uppgick de samlade kostnaderna över statsbudgeten för verksamheten inom övrigt totalförsvär till ca 215 milj. kr. Härav föll ca 17 milj. kr. på olika anslag under försvarsdepartementets huvudtitel, ca 60 milj. kr. på hälso- och sjukvården i krig samt ca 60 milj. kr. på anslag för civilbefälvárnas kanslier och länsstyrelsernas försvarsenheter.

Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde finns det vidare vissa anslag som inte hör till det militära försvaret, civilförsvaret eller övrigt totalförsvär. Dessa anslag uppgick 1977/78 till ca 120 milj. kr. och avsåg de svenska FN-styrkorna.

Utöver de medel som förbrukats för övrigt totalförsvär och som anvisas över statsbudgeten anslår berörda myndigheter och andra instanser egna medel för att lösa olika uppgifter inom totalförsvaret. Dessa medel beräknas 1977/78 ha uppgått till ca 80 milj. kr.

Ekonomiska framtidsperspektiv

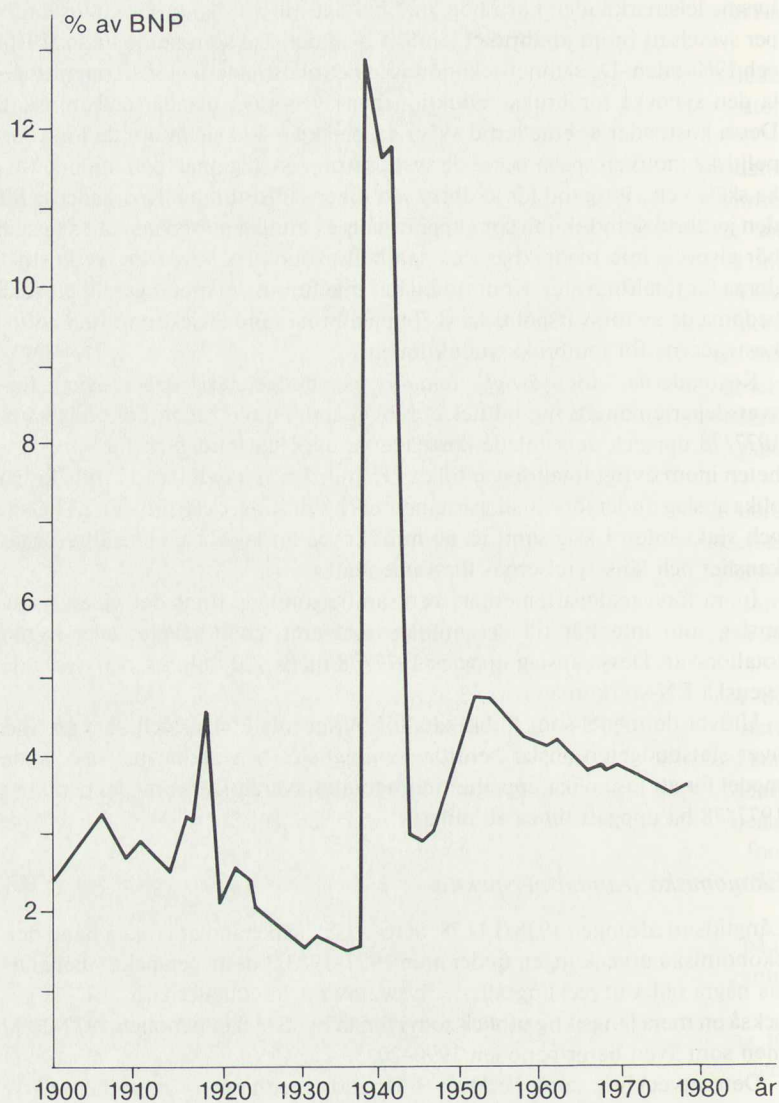
Långtidsutredningen 1978 (LU 78, SOU 1978:78) behandlar i första hand den ekonomiska utvecklingen under åren 1977–1983. I detta perspektiv behandlas några olika utvecklingsalternativ, varav ett huvudalternativ. LU 78 ger också en mera långsiktig utblick som i första hand täcker perioden 1977–1990 men som även berör perioden 1990–2025.

Den utveckling som beskrivs i långtidsutredningens huvudalternativ svarar mot en genomsnittlig årlig procentuell BNP-utveckling av 2,8 % under perioden 1977–2000. Som bl. a. kommit till uttryck i den allmänna debatten kring långtidsutredningen råder dock en avsevärd osäkerhet om hur den verkliga utvecklingen kommer att gestalta sig.

Försvarets forskningsanstalt (FOA) har i en rapport räknat med tre olika alternativ för BNP-utvecklingen fram till år 2000 enligt nedan.

Alternativ	Årlig BNP-tillväxt 1980–2000
A	1,8 %
B	2,4 %
C	2,9 %

Dessa alternativ läggs till grund för en diskussion kring försvaret i sekelskiftets samhällsekonomi.



Figur 7.1 Försvars-
anslagens andel av Sveri-
ges BNP från 1900.

Statsutgifterna för det militära försvaret är f. n. ca 3,3 % av BNP medan de samhällsekonomiska kostnaderna för det militära försvaret sannolikt ej överstiger 4 %.

Överbefälhavaren har redovisat perspektivplan del 1 för det militära försvaret. Planen är en framtidsstudie med syfte att belysa den roll som försvarsmakten kan spela i svensk säkerhetspolitik under skilda ekonomiska förutsättningar och med varierande inriktning. Den innehåller ett antal ideer till försvarsmaktsutformningar – strukturer – som har valts för att översiktligt belysa verkan av flera sinsemellan starkt olika försvarsorganisationer. Planen har utarbetats mot bakgrund av regeringens anvisningar. Anvisningarna

innebär bl. a. att det ekonomiska studieintervallet skall vara 9–14 miljarder kr. i prisläge februari 1977.

De olika strukturer som överbefälhavaren har redovisat, nio stycken, förutsätts finnas i slutet av 1990-talet. Det är inte möjligt att allsidigt beskriva de krav som de ställer på samhällets resurser vid denna tid. I den tidigare nämnda rapporten från FOA har emellertid bl.a. följande analys gjorts. Med utgångspunkt i de olika alternativen A–C för den ekonomiska utvecklingen som har beskrivits ovan har BNP-andelen för statsutgifterna för de olika strukturerna beräknats.

Vid sekelskiftet ligger BNP-andelen för strukturen i studieintervallets övre del vid 2,6 %–3,2 % och BNP-andelen för strukturerna i studieintervallets nedre del vid 1,7 %–2,1 %. För samtliga strukturer gäller alltså att försvarsutgifternas BNP-andel vid sekelskiftet är mindre än för närvarande, under förutsättning att angivna prognoser rörande BNP-utvecklingen är giltiga.

Civildövarsstyrelsen har redovisat perspektivplan del 1 för civilförsvaret. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har redovisat perspektivstudie del 1 för det ekonomiska försvaret. För övrigt totalförsvar finns ingen direkt motsvarighet till perspektivplan del 1 eller perspektivstudie del 1.

Civildövarsstyrelsens plan omfattar strukturer inom ett ekonomiskt studieintervall för civilförsvaret i sin helhet om 250–500 milj. kr. i prisläge februari 1977. För ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvar har inga ekonomiska studieramar angetts.

Det militära försvaret torde även fram mot sekelskiftet vara den ekonomiskt dominerande totalförsvarsgrenen. De ekonomiska ramar som gäller för civilförsvarets perspektivplanering resp kan bli aktuella för ekonomiskt försvar och övrigt totalförsvar bedöms därför i endast marginell grad påverka totalförsvarsutgifternas BNP-andel. Det är därför rimligt att antaga att dessa utgifter i framtiden kommer att utgöra en minskande eller oförändrad andel av BNP även om strukturer skulle realiseras som ligger i studieintervallets övre del.

8 Sveriges säkerhetspolitik

Försvarskommittén har i det tidigare redovisat den internationella utvecklingen i världen och därvid närmare utvecklat de problem och företeelser som är av särskild betydelse för vårt lands framtida säkerhetspolitik. Vidare har det svenska samhället och dess utveckling behandlats. Mot den bakgrunden lägger kommittén i detta kapitel fram sina förslag om målen för den svenska säkerhetspolitiken och de medel som vi i skilda situationer bör använda för att nå dessa mål. Kommitténs förslag om totalförsvarets och de skilda totalförsvarsgrenarnas uppgifter inom säkerhetspolitiken behandlas mera utförligt i ett senare kapitel.

8.1 De övergripande målen

Riksdagen godkände år 1968 följande mål för vår säkerhetspolitik: "Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling."

Detta uttalande bekräftades av 1972 och 1977 års riksmöten. Kommittén finner inte anledning att föreslå någon förändring.

Den svenska säkerhetspolitiken skall bidra till en fredlig utveckling i världen, till utjämning av motsättningar och till större förståelse och mer jämlika förhållanden. Den skall vidare verka för internationell solidaritet och en värld där även små stater kan hävda sina intressen. Den syftar till att minska risken för att Sverige dras in i eventuella konflikter och till att värna våra demokratiska friheter och rättigheter i en oberoende stat. Den skall slutligen lindra verkningarna av fredskriser i vårt land.

I detta syfte bör vår säkerhetspolitik alltså formas genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken. Säkerhetspolitiken arbetar således med olika medel och i olika tidsperspektiv. Dess olika delar måste anpassas till varandra i ett samspel. Hur tonvikten läggs vid de skilda säkerhetspolitiska medlen är därför inte en gång för alla givet utan måste bestämmas med hänsyn till rådande förhållanden.

Vårt lands möjligheter att stå utanför krig och allvarigare konflikter med bibehållen frihet och självständighet bedöms även i framtiden bäst främjas genom ett fasthållande vid den alliansfria politiken inriktad på att möjliggöra neutralitet i ett framtida krig.

Den samlade styrkan av de säkerhetspolitiska åtgärderna skall inge omvärlden respekt för Sveriges vilja att stå utanför alla allianser och att i händelse av krig förhålla sig neutralt. Vår förmåga att stå emot påtryckningar och andra aggressiva handlingar skall inte kunna ifrågasättas. De långsiktiga totalförsvarsbesluten är ett uttryck för vår målmedvetenhet att värna vår frihet och vårt oberoende. Den valda politiken ger oss samtidigt möjlighet att aktivt arbeta för en fredlig värld. Sveriges engagemang i det internationella fredsarbetet är enligt kommitténs uppfattning väl förenligt med strävandena att stödja den svenska alliansfria politiken genom ett allsidigt totalförsvar.

8.2 Åtgärder för att främja fredlig utveckling i världen

En värld i varaktig fred förutsätter respekt för varje nations självbestämmanderätt, social och ekonomisk rättvisa, politisk avspänning och militär nedrustning samt internationellt samarbete.

Fattigdom, våld och förtryck finns kvar i de flesta delar av världen. Det internationella livet rymmer ekonomisk misär, politisk instabilitet och sociala omvälvningar. Men under efterkrigstiden har många folk rest sig mot förtryck; utländsk dominans accepteras inte längre och ett fåtal nationers privilegier har börjat få ge vika för jämställdhet mellan staterna. Denna utveckling har förstärkts av en anda av solidaritet mellan folken och av de krafter som verkar för nationell självständighet och social förändring.

Vår alliansfria utrikespolitik ger oss möjligheter att i olika avseenden främja en fredlig utveckling i världen. I det följande utvecklar kommittén på vilka områden vi kan och bör inrikta våra ansträngningar.

Över hela världen har folken krävt och kämpat för rätt till självbestämmande och självständighet. De nya staterna, som inom ramen för det internationella samarbetet börjar ta sin del av ansvaret, har bidragit till ett ökat medvetande om det ömsesidiga beroendet mellan länderna, grundat på respekten för självbestämmande och jämlikhet. Det är betydelsefullt att Sverige även framdeles utformar sin politik så, att den blir ett stöd för de små staterna i dessa strävanden.

De djupa klyftorna mellan rika och fattiga länder består alltjämt. De vidgade ekonomiska och sociala klyftorna inom och mellan nationer innebär, tillsammans med knapphet på resurser och råvaror, växande konfliktrisker. Om inte en positiv utveckling åtminstone påbörjas kan denna situation på sikt få allvarliga säkerhetspolitiska konsekvenser. Utvecklingen i de fattiga nationerna måste väsentligen vara deras eget ansvar, men det krävs också kraftfulla globala insatser. De rika länderna måste acceptera förändringar i det ekonomiska systemet, bl. a. de regler som gäller för internationell handel och ekonomi, i syfte att ge u-länderna en större andel av världens resurser. Sverige bör fortsätta att medverka här till.

Krav på förändringar har under 1970-talet förts fram med kraft från u-ländernas sida. Kraven har klarast kommit till uttryck i FN-resolutionerna

1974 och 1975 om upprättande av en ny ekonomisk världsordning. Ett program för att förverkliga denna kräver omfattande åtaganden från de rika ländernas sida, bl. a. i form av fortsatt bistånd, stabilisering av råvarupriserna, förbättring av u-ländernas exportinkomster samt en handels- och investeringspolitik som stärker u-ländernas ekonomiska självständighet.

En omställning mot en ny ekonomisk världsordning måste bli en lång och besvärlig process. Det framstår som klart att i-länderna måste göra helt andra insatser än tidigare för att motverka eller häva den underutvecklingens onda cirkel som flertalet u-länder nu befinner sig i. Sverige måste delta i ansträngningarna att bidra till en annan och rättvisare ekonomisk världsordning. För detta krävs bl. a. en aktiv utrikespolitik, ett fortsatt omfattande bistånd samt en handelspolitik som med beaktande av svenska försörjningsberedskapsmål möter u-ländernas krav.

Ett påtagligt bidrag från svensk sida för att minska klyftorna mellan i-länder och u-länder och inom u-länderna är utvecklingshjälpen. Det främsta motivet för vårt omfattande biståndsprogram – såväl det multilaterala som det bilaterala – är en solidaritet med människorna i de fattiga länderna. Genom det bilaterala biståndet söker vi särskilt stödja fattiga länder, som visar framstegsvilja och utvecklingskraft och som aktivt satsar på ekonomisk och social utjämning. Därigenom ger vi ett positivt bidrag också till inre reformer i dessa länder. Genom stöd till befrielseströrelser understöder vi folkens frigörelse från kolonialt förtryck. En utveckling som minskar klyftorna mellan i- och u-länderna reducerar spänningarna i världen och bidrar långsiktigt till ökad säkerhet.

Kapprustningen, främst den mellan supermakterna, utgör ett hot mot freden i världen. Den leder till ökade risker för spänningar, konflikter och spridning av kärnvapen och konventionella vapen samt kan leda till att även andra länder blir indragna i krig.

Ett samband finns mellan strävandena att skapa en ny ekonomisk världsordning och önskemålen om nedrustning. De stora resurser som idag satsas på rustningar skulle kunna utnyttjas för att nå större ekonomisk och social rättvisa. En viktig åtgärd för att främja freden i världen är därför att minska de militära utgifterna. Internationell säkerhet borde kunna upprätthållas på väsentligt lägre rustningsnivå. Inte minst gäller detta de båda stormaktsblocken. Det är därför mot dem som kravet på en reell nedrustning i första hand måste riktas. Men även andra stater har ett ansvar. Från svensk sida har vid skilda tillfällen framhållits att vårt land självfallet skulle delta i en allmänt överenskommen nedrustning men att det inte isolerat kan gå in för en nedrustning av sitt försvar. Denna utfästelse bör stå fast.

Sverige bör fortsätta att bidra till en bred opinion i världen för nedrustning och därmed öka trycket på supermakterna i detta syfte. En grundläggande förutsättning för nedrustning är dock att ingendera sidans säkerhet sätts i fara. Vi kan bidra med konstruktiva förslag och ställa resurser till förfogande t. ex. för kontrollåtgärder av olika slag.

De oerhörda kärnvapenarsenalerna och den snabba både kvalitativa och kvantitativa ökningen av dessa är det allvarligaste hotet mot mänskligheten. Den tekniska utvecklingen går snabbare än arbetet att få till stånd nedrustningsavtal vars efterlevnad kan kontrolleras. De s. k. SALT-förhandlingarna har främst inriktats på den kvantitativa utvecklingen i fråga om strategiska

kärnvapen och kärnvapenbärare. Även de kärnvapen som främst är avsedda att sättas in mot mål i Europa utvecklas snabbt. Det gäller både nya typer av medeldistansrobotar och nya typer av kärnladdningar. Dessa omfattas inte av några nedrustningsförhandlingar. Ytterligare ett antal stater bedöms ha kapacitet att utveckla egna kärnvapen.

Vårt land har sedan länge förklarat sin vilja att avstå från kärnvapen. Ett grundläggande krav som med all kraft måste drivas från svenskt håll är att alla kärnvapenprov stoppas och att nya förstörelsevapen inte får utvecklas, tillverkas eller tilldelas förband. Sverige bör också verka för att avtalet om förbud mot spridning av kärnvapen upprätthålls och att kärnvapen därmed inte sprids till fler länder. Strävandena att få till stånd förhandlingar om begränsning av de kärnvapen som inte omfattas av SALT bör fortsätta.

Det är ett allmänt säkerhetspolitiskt intresse att minska riskerna för kärnvapenkrig. Därför bör kärnvapentröskeln hållas hög. Sverige bör enligt försvarskommitténs mening även i fortsättningen skapa opinion mot utvecklingen av sådana kärnvapensystem och doktriner som kan leda till en sänkning av kärnvapentröskeln. Ett mål på lång sikt bör vara att få till stånd en kärnvapenfri värld. Framgångarna i kampen mot kärnvapen har hittills varit tämligen begränsade. Så länge dessa vapen finns kvar är det under alla omständigheter betydelsefullt att minska riskerna för att de kommer till användning. Åtminstone bör kärnvapenmakterna förklara att de inte avser att sätta in dessa vapen mot de alliansfria stater som ansluter sig till och strikt upprätthåller icke-spridningsavtalet.

Även den fortsatta utbyggnaden av civila kärnkraftprogram i många länder innebär problem. Mängden klyvbart material, som skulle kunna utnyttjas för kärnvapentillverkning, ökar. Den politiska viljan i dessa länder kommer att vara avgörande för den fortsatta utvecklingen. Men åtaganden på internationell nivå – bl. a. om restriktivitet och kontrollåtgärder via det internationella atomenergiorganet – spelar också en viktig roll för att hindra bl.a. en utökning av antalet kärnvapenmakter. Sverige bör enligt kommitténs mening även i fortsättningen aktivt driva frågorna om kärnvapennedrustning och stopp för kärnvapenspridning.

Användning av biologiska och kemiska stridsmedel är förbjuden genom internationella avtal. Inte desto mindre måste supermakternas ökande intresse för kemiska stridsmedel uppmärksammas. Det är angeläget att eftersträva att nuvarande förbud utvidgas till att också omfatta tillverkning och innehav av kemiska stridsmedel.

Också de konventionella vapnen har blivit alltmer effektiva och därmed förödande i sin verkan. Varje nytt vapensystem föder också som regel motmedel, vilka i sin tur tas till intäkt för att genom en ny teknologi åter utveckla nya vapen. Man hamnar i en rustningsspiral. En kontroll av nedrustningsverksamheten förutsätter därför en kontroll av de tidigare faserna, nämligen de tekniska studierna och utvecklingsarbetet. Sverige bör stödja regionala strävanden att begränsa de konventionella rustningarna. En ytterligare åtgärd är att åstadkomma en ökad öppenhet när det gäller de militära budgetarna. Därigenom skulle misstron mellan staterna minskas.

En av förutsättningarna för en stark svensk aktivitet på nedrustningsområdet är att den stöds av en bred och välinformerad opinion i vårt land. En annan är att det engagemang och det kunnande som finns inom landet

samordnas och effektivt tillvaratas. Kommittén anser att dessa frågor bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Den nyss nämnda utvecklingen har ett starkt samband med den internationella vapenhandeln vars omfattning ökar starkt. SIPRI ger kontinuerligt redovisningar härom. Vapenhandeln domineras, liksom kapprustningen, av supermakterna och den har alltmer blivit en metod att vinna inflytande över andra länder, särskilt i fråga om u-länder. Spridningen av konventionella vapensystem måste behandlas i nedrustningssammanhang. Återhållsamhet i vår egen vapenexport är av betydelse för den svenska nedrustningspolitikens trovärdighet.

Förenta Nationerna är främsta uttrycket för strävandena att genom ett frivilligt upprättat internationellt system uppnå kollektiv säkerhet. I Sverige har sedan gammalt funnits ett starkt stöd för tanken på en universell freds- och rättsordning med detta syfte. FN-stadgan innebär att sanktioner kan beslutas endast om de fem ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet är eniga. FN:s verksamhet har hittills främst legat på det normskapande, det opinionsbildande och det fredsbevarande området.

Alltsedan FN:s tillkomst har Sverige bemödat sig om att spela en aktiv roll i organisationens olika verksamheter. Genom vår alliansfria politik har vi speciella förutsättningar att delta i FN:s fredsbevarande verksamhet. Sverige har också anlitats i praktiskt taget samtliga de fall då FN ingripit i fredsbevarande syfte. Vi har bidragit med övervakningspersonal, observatörer, tekniker och militär trupp. Svenskar har använts som medlare samt intagit framskjutna positioner inom FN:s styrande organ. I förhandlingar om nedrustning och rustningsbegränsning har svensk expertis medverkat.

Det är enligt kommitténs mening naturligt att vi på alla sätt söker stärka FN:s möjligheter att förebygga och lösa konflikter. Medverkan och stöd för FN:s arbete bör alltså vara en hörnsten i den svenska utrikespolitiken. Sverige bör bidra till att stärka FN:s ställning inom ramen för nu existerande stadga och påverka medlemsstaterna till att solidariskt delta i FN:s arbete.

Internationell rätt reglerar relationerna mellan länder och bidrar därmed till att minska riskerna för konflikter och till att öka möjligheterna att lösa dem. Den internationella rätten medverkar till att stärka de små staternas ställning. Det är ett svenskt intresse att neutralitetsrätten vidareutvecklas, dvs. såväl den neutrala statens som de krigförandes rättigheter och skyldigheter var för sig och gentemot varandra. Den utveckling som pågår på havsrättens område har främst ekonomisk betydelse men får också säkerhetspolitiska konsekvenser. Betydelsefulla för Sverige är exempelvis reglerna för passage genom internationella sund och enskilt lands territorialvatten i fred och krig.

De framsteg som på senare år har nåtts i förhandlingarna om humanisering av krigföringen är betydelsefulla. Särskilt bör framhållas det förbättrade folkrättsliga skydd för civilbefolkningen och vissa personalkategorier samt de restriktioner på krigföringen som uppnåtts. Det är enligt kommitténs mening angeläget att träffade överenskommelser görs kända och blir respekterade. Dessutom bör en fortsatt utveckling av rättsreglerna eftersträvas.

Det måste framstå klart för omvärlden att vår aktiva utrikespolitiska linje utgår från en fast och konsekvent svensk säkerhetspolitik. Den har en långsiktig inriktning. Men samtidigt måste vi realistiskt utgå från världen sådan den idag ser ut. En förutsättning för att Sverige skall kunna verka för en

bättre värld är att landets oberoende vidmakthålls och att ingen kan betvivla självständigheten i våra ställningstaganden. Sveriges engagemang i det internationella fredsarbetet är därför väl förenligt med strävanden att stödja den svenska alliansfria politiken genom ett allsidigt sammansatt totalförsvar.

8.3 Åtgärder för att främja freden i Europa och Norden

Utvecklingen i Europa och särskilt i Norden har ett direkt inflytande på Sveriges säkerhet. Det är därför naturligt att Sverige på olika sätt kontinuerligt söker påverka denna utveckling. Vår säkerhetspolitik måste vara inriktad på att främja fred och stabilitet i dessa regioner. Sverige har spelat en aktiv roll i konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Genom slutdokumentet från konferensen, som undertecknades i Helsingfors den 1 augusti 1975, skapades en gemensamt överenskommen grundval för den fortsatta utvecklingen av förbindelserna och samarbetet mellan de 35 deltagarstaterna. Dessa gjorde vissa åtaganden i syfte att minska riskerna för akuta konflikter i Europa.

Vid det första uppföljningsmötet i Belgrad erhöles en förnyad utfästelse från deltagarstaterna att fullfölja slutdokumentet i alla dess delar. Några nya åtaganden gjordes dock inte. Det är uppenbart att det krävs ett energiskt och tålmodigt arbete för att nå avgörande framgångar på detta område. Sverige bör aktivt bidra till detta. Inför uppföljningskonferensen i Madrid bör en ökad uppmärksamhet ägnas åt frågan om förtroendeskapande åtgärder.

Sverige är inte representerat i öst-väst-förhandlingarna i Wien om ömsesidiga reduktioner av militäralliansernas styrkor i Centraleuropa (M(B)FR). Men vi är naturligtvis i hög grad berörda av hur de förlöper. Den svenska ståndpunkten beträffande vårt deltagande är att förhandlingarna bör uppmärksam följars från svensk sida och en eventuell svensk närvaro som observatör bör aktualiseras när så bedöms lämpligt. Detta skulle t.ex. kunna ske om en närmare sammankoppling mellan Wien-förhandlingarna och arbetet med förtroendeskapande åtgärder inom ESK:s ram kommer till stånd.

Sverige har, liksom andra alliansfria stater, upprepade gånger pekat på att den politiska avspänningen måste följas av framsteg på nedrustningens område. En väl avvägd överenskommelse inom M(B)FR:s ram skulle få gynnsamma verkningar på relationerna mellan öst och väst. Det är därvid ett starkt intresse för berörda parter att förhandlingarna inte leder till en förskjutning av de båda alliansernas styrkedispositioner mot Europas flankområden.

Läget i Norden har, som försvarskommitten tidigare framhållit, under en lång följd av år kännetecknats av ett betydande mått av stabilitet. De fem nordiska länderna har visserligen valt skilda lösningar för att främja sina säkerhetspolitiska intressen. De förenas dock i en vilja att söka bibehålla lugn och stabilitet i Norden. De binds också samman genom ett omfattande och successivt utbyggt samarbete på en rad andra områden. Det nordiska området har fått ökad strategisk betydelse. Det beror bl.a. på den sovjetiska militära uppbyggnaden på Kolahalvön och den stegrade aktiviteten i berörda

farvatten. För att stabiliteten i Norden skall kunna bevaras fordras att alla berörda stater i området är varsamma med ändringar av sina säkerhetspolitiska dispositioner.

Kommittén konstaterade i ett tidigare kapitel att våra grannländer i flera sammanhang givit uttryck för uppfattningen att Sveriges alliansfria utrikespolitik stödd på ett starkt försvar bidrar till lugn och stabilitet i det nordiska området. Det ligger i dessa länders intresse att en sådan politik fullföljs. Kommittén bedömer att en avsevärd förändring av det svenska försvaret i förhållande till omvärlden skulle kunna leda till osäkerhet inom maktblocken om Sveriges ställning i en eventuell framtida, mera kritisk situation. Därigenom kan även osäkerhet uppstå inom respektive block om den andra partens avsikter och planer. Man kunde befara att Sverige skulle ge efter för påtryckningar från det andra blocket eller vara en för svag barriär för angrepp från detta. För att förebygga en sådan eventualitet skulle maktblocken kunna finna behov av att stärka sin ställning i det nordiska området. Sådana åtgärder skulle negativt påverka situationen i norra Europa och därvid även Sveriges ställning och handlingsfrihet.

Försvarskommittén bedömer att en fast och konsekvent svensk utrikes- och försvarspolitik främjar fred, stabilitet och låg supermaktsnärvaro i norra Europa. Det torde även ligga i andra länders intresse att denna politik fullföljs.

8.4 Åtgärder som i fred skapar förtroende för den svenska alliansfria politiken

Den svenska utrikespolitiska linjen – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – är inte internationellt garanterad eller traktatbunden. Inte heller finns den inskriven i svensk lag. Sverige har valt sin utrikespolitiska linje därför att den ansetts bäst främja landets möjligheter att stå utanför krig och andra allvarliga konflikter med bibehållen frihet och självständighet. Det är också vi själva som bestämmer politikens innehåll.

En väsentlig förutsättning för denna politik är att omvärlden har förtroende för vår vilja och respekt för vår förmåga att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen. För att denna avsikt skall bli klart förstådd och respekterad krävs att politiken inte görs beroende av tillfälliga faktorer utan förs med konsekvens och fasthet. Tilltron till denna vår vilja och förmåga att vid krig och andra allvarliga konflikter fullfölja den deklarerade politiken grundläggs redan i fred och påverkas av statsmakternas agerande och ställningstaganden. Den är också beroende av våra inre politiska, ekonomiska och sociala förhållanden.

Vår politik får inte skapa vare sig misstro eller förväntningar hos någon av stormakterna. Allra minst får den ge stormakterna någon grund för misstanken att svenskt territorium kan ställas till en annan makts förfogande och bilda utgångsbas för angrepp. Några krav på åsiktsneutralitet är vi däremot inte beredda att acceptera. Det finns därför skäl att för omvärlden särskilt understryka, att Sverige oavsett sympatier avser att i händelse av krig inta neutralitet.

Internationella bindningar vilka gör möjligheten att iaktta neutralitet illusorisk kan inte accepteras. Detta innebär att vi inte kan delta i ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete inom en grupp stater med syfte att utforma gemensamma ståndpunkter. Gränser sätts också för våra möjligheter att gå med på en överflyttning av beslutanderätten från nationella till internationella organ. Vi räknar även i fortsättningen med ett nära och omfattande ekonomiskt samarbete över gränserna. Men åtgärder kan behöva vidtas för att hindra att Sverige i alltför hög grad blir beroende av andra stater för försörjningen med viktiga varor eller tjänster. Ett alltför starkt beroendeförhållande kan nämligen utnyttjas för att kräva politiska och militära favörer.

Den svenska säkerhetspolitiken blir trovärdig och realistisk när den byggs upp och genomförs med stöd av ett allsidigt uppbyggt och inriktat totalförsvar tillsammans med andra säkerhetspolitiska medel. Som medlem av Förenta Nationerna har Sverige anslutit sig till FN-stadgans principer. Dessa stadfäster nationers likaberättigande och självbestämmanderätt samt "den naturliga rätten till individuellt och kollektivt självförsvar i händelse av väpnat angrepp mot en medlem av Förenta Nationerna". Nationella försvarsansträngningar har alltså stöd i FN-stadgan.

Det svenska militära försvaret har redan i fred uppgiften att skapa respekt för det svenska territoriets integritet. Den utvidgning av det svenska territorialhavets bredd som nyligen beslutats leder till delvis nya regler för främmande fartygs och flygplans passage genom svenskt område i fred och under neutralitetstillstånd. Det är viktigt att dessa regler görs allmänt kända och respekterade.

Som kommittén nyss sagt sammanhänger tilltron till vår säkerhetspolitik också med våra inre politiska, ekonomiska och sociala förhållanden. Vår försvarsförmåga kan inte bara mätas i ekonomiska eller andra materiella termer. Den är i minst lika hög grad beroende av i vilken utsträckning människorna känner gemenskap med samhället och av att det förs en rättfärdig social och ekonomisk politik. Om levnadsstandarden för stora folkgrupper sänks, om många känner oro inför framtiden och om man märker ökande klyftor i samhället stärks inte försvarsviljan. Därför måste det allmänt föras en politik som främjar framtidstron, tryggheten och solidariteten i det svenska samhället.

8.5 Åtgärder som förhindrar eller begränsar konsekvenserna av fredskriser.

Med fredskris avses ett läge, då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld. Dessa kriser kan orsakas av relativt lokalt bundna krig eller konflikter som berör råvaruproducerande länder eller viktiga transportleder men också av vissa råvaruproducerande länders medvetna begränsning av utbudet av varor för att t. ex. utöva politiska eller ekonomiska påtryckningar.

Till fredskriser hänförs inte sådana knapphetssituationer, konkurrens-

situationer och handelsstrukturomvandlingar som är ständigt återkommande i det internationella handelsutbytet, åtminstone så länge dessa fenomen inte drabbar oss så allvarligt att näringslivets omställning till ändrade förhållanden klart äventyras. Fredskriser bör också skiljas från situationer där kriser och konflikter föranleder medvetna åtgärder, selektivt riktade mot Sverige med syfte att uppnå politiska fördelar gentemot oss.

Fredskriser torde drabba vår försörjning med någon enstaka vara eller ett begränsat antal varor under en och samma tidsperiod. Riskerna för störningar är störst vad gäller olja och oljeprodukter. Härtill bidrar en stark geografisk koncentration av kända tillgångar och i hög grad sårbara anläggningar samt instabila politiska förhållanden och militär upprustning i flera producentländer. Man kan dock inte bortse från risker för störningar också ifråga om andra försörjningsviktiga råvaror såsom viktiga legeringsmetaller.

Försvarskommittén anser att planeringen för fredskriser bör syfta till att så långt möjligt upprätthålla produktion, export och sysselsättning i normal omfattning samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. Planeringen för fredskriser får en speciell karaktär genom att försörjningsstandarden inte kan sänkas i samma grad som under avspärrning och krig.

En viktig åtgärd för att förebygga fredskriser är att främja ett närmare samarbete mellan i-länder och u-länder. Grunderna för en sådan utveckling har redovisats i avsnitt 8.2.

Parallellt härmed måste åtgärder vidtas på nationell nivå eller i samarbete mellan konsumentländer för att begränsa konsekvenserna av framtida störningar. Sådana åtgärder är

- att bygga upp lager och förbereda krisåtgärder (konsumtionsbegränsningar, ersättningsproduktion),
- att samarbeta konsumentländer emellan för att fördela de samlade tillgångarna inom dessa,
- att minska importberoendet genom satsning på alternativa råvaror och energikällor och
- att sprida importen på fler leverantörländer.

Dessa åtgärder innebär alltså ett nära samspel mellan utrikes-, handels-, försvars- och näringspolitiken.

8.6 Åtgärder som avhåller från ekonomisk och annan icke-militär aggression

Vår utrikeshandel är omfattande, främst med länderna inom OECD-området. Vi kan därför inte föra en ekonomisk politik som starkt avviker från dessa länders. Ett fortsatt och utvecklat internationellt ekonomiskt samarbete är ett svenskt intresse. Det ger oss bl. a. möjligheter att bättre utnyttja den internationella specialiseringens och koncentrationens fördelar. Ett ökat internationellt varuutbyte kan bidra till internationell förståelse och kan därmed minska riskerna för att konflikter uppstår. Men en fortsatt interna-

tionalisering av den svenska ekonomin medför också en ökad tillgång för utlandet på ekonomiska maktmedel mot Sverige, särskilt om inflytandet utövas koncentrerat av några få stora länder eller transnationella företag. De maktmedel som skulle kunna utnyttjas är t. ex. vägran att befatta sig med svenska varor, avbrott i utvecklings- och produktionssamarbete med stopp för eller inskränkning av leveranserna av vissa varor.

Under normala förhållanden bedöms åtgärder av här diskuterat slag mindre sannolika. Då de internationella motsättningarna är mycket stora, kanske på gränsen till krig, kan starkare intresse uppkomma att påverka Sveriges utrikespolitiska orientering eller att uppnå ekonomiska eller politiska fördelar. Det kan då också bli fråga om en aktion som är gemensam för olika länder eller företag. Konsekvenserna kan bli allvarliga för vår del.

Man bör kunna räkna med att det svenska folket i en sådan situation är berett att acceptera betydande standardsänkningar i syfte att minska beroendet av omvärlden. Men redan i fred kan flera åtgärder behöva vidtas för att minska sårbarheten mot ekonomisk krigföring.

Försvarskommittén anser att viktiga förutsättningar för att avhålla från ekonomisk aggression är ett livskraftigt och mångsidigt näringsliv understött med vissa åtgärder inom handelspolitiken, näringspolitiken och det ekonomiska försvaret. Att vidga vår krets av handelspartners är en sådan åtgärd. Stödåtgärder aktualiseras inom vissa försörjningsviktiga branscher för att inte hela den inhemska produktionskapaciteten skall gå förlorad. Härutöver kan beredskapsåtgärder inom det ekonomiska försvaret behöva vidtas för att tillgodose behov av råvaror, komponenter m. m. inom de nödvändigaste samhällsfunktionerna. Ett nära samspel mellan handelspolitiken, näringspolitiken och försvarspolitikerna är liksom hittills nödvändigt.

Samhällsutvecklingen leder till förändringar inom många områden. I flera avseenden medför detta att samhällets sårbarhet ökar, i andra att grunden för ett effektivt försvar förbättras. För viktiga samhällsområden gäller att även små skador eller störningar på vitala komponenter kan få omfattande konsekvenser för samhällets funktioner. Detta skulle, i vissa situationer, kunna utnyttjas av främmande makt i utpressningssyfte.

Samhällsutvecklingen måste styras av medborgarnas fredstida önskemål och behov. För att i görligaste mån undvika de risker en ökad sårbarhet medför är det dock väsentligt att i samhällsplaneringen hänsyn även tas till totalförsvarets intressen.

8.7 Åtgärder som begränsar konsekvenserna av krig i vårt närområde

Ett krig i Europa skulle, även om Sverige inte dras in i det, ändå utsätta landet för svåra påfrestningar. Utrikeshandeln kan komma att upphöra helt eller delvis, våra gränser kan utsättas för kränkningar, flyktingar kan söka en fristad i Sverige och i den mån ABC-stridsmedel utnyttjas kan Sverige drabbas av verkningar av dessa. För att hävda vår neutralitet, upprätthålla erforderlig försörjning och skydda befolkningen erfordras i detta läge en aktiv utrikespolitik i nära samspel med försvars- och handelspolitiken.

Genom olika åtgärder måste säkerställas att samhället kan uthärda en avspärning under rimligt lång tid. Därigenom undviker man att landet i försörjningshänseende kommer i sådant beroendeförhållande till främmande makt att det kan utnyttjas för politiska, ekonomiska eller militära påtryckningar. Konsumtionen måste skäras ned, regleras och fördelas enligt rättvisa grunder. Totalförsvarets behov måste tillgodoses. För att möjligheterna till viss import skall kunna tillvaratas måste man söka upprätthålla någon produktion av exportvaror. De åtgärder som kan förberedas är väsentligen av samma karaktär som beskrivits i avsnitt 8.6.

Kränkningar av svenskt område måste motverkas med tillgängliga medel. En krigförande part måste nämligen vara övertygad om att inte motparten utan stora insatser kan skaffa sig fördelar genom att utnyttja svenskt territorium. I sammanhanget bör beaktas att den beslutade utvidgningen av det svenska territorialhavets bredd till tolv distansminuter underlättar skyddet av kustsjöfarten samtidigt som den ökar det område som måste övervakas.

Skulle ABC-stridsmedel sättas in i vårt närområde kan detta få konsekvenser också i vårt land. Befolkningen och dess försörjning måste ges skydd mot verkningarna härav.

I ett läge med krig i vårt närområde torde åtgärder behövas mot utifrån kommande propaganda. Det bästa skyddet mot denna är vår fria opinionsbildning och debatt. Men särskilda åtgärder kan behövas med syfte att öka både förståelsen för situationens krav och försvarsviljan.

8.8 Åtgärder som avhåller från militär aggression och möter hot om sådan

Trots strävandena till avspänning kan krig i Europa inte uteslutas under nu överblickbar tid. Det gäller även sådana aggressiva påtryckningar eller andra yttringar av en maktpolitik, som utgår från hot om krig. Men om stater eller områden i vår närhet skulle dras in i en konflikt, behöver detta inte oundvikligen leda till att också Sverige dras in. Även om sannolikheten för ett krig i vår närmaste omvärld är liten, är dess konsekvenser, om det skulle inträffa, så stora att det måste beaktas vid utformningen av vår säkerhetspolitik.

Om någotdera maktblocket väljer att angripa Sverige eller ej beror på hur dess politiska ledning väger fördelarna med att kontrollera svenskt område mot de med ett angrepp förenade uppoffringarna. De kan vara politiska reaktioner i omvärlden, militära motåtgärder från det andra maktblockets sida, bindningar och förluster av militära resurser och risk för misslyckande.

Försvarskommittén har tidigare gjort bedömningen att ett konventionellt krig i Europa torde komma att präglas av militära operationer för begränsade syften. Redan detta skapar återhållsamhet mot att utvidga kriget till svenskt område. Därtill riskerar den som angriper Sverige åtgärder från Sveriges och även från det andra maktblockets sida som kan leda till förändringar i det

strategiska läget. Därför är det viktigt att det svenska militära försvaret har förmåga att åsamka en angripare sådana uppoffringar att han avstår från att utnyttja svenskt område.

Maktbalansen mellan stormaktsblocken väntas bestå under överskådlig tid, också i Europa. Skulle det bli krig dem emellan bör man kunna räkna med att om endera parten överväger angrepp mot svenskt område endast begränsade delar av hans resurser kan sättas in för en sådan operation. Även vårt land bör ha möjlighet att bygga upp ett totalförsvar som kan avhålla från en sådan aggression.

Vårt totalförsvar bör även i fortsättningen utformas så att det vid kriser och konflikter i Europa mellan stormaktsblocken har en sådan styrka, sammansättning och beredskap att hot, påtryckningar eller angrepp mot Sverige inte kan bedömas lönsamt för någon. Totalförsvaret har i så fall den önskade fredsbevarande förmågan.

Vårt land innehåller inte områden av primärt strategiskt intresse för stormaktsblocken. Kontrollen av sådana områden i vår närhet förutsätter inte nödvändigtvis kontroll av svenskt område. Det är därför svårt att se att någon stormakt skulle finna motiv för ett angrepp mot Sverige annat än i en akut kris- eller krigssituation i Europa. Ett isolerat angrepp på Sverige är osannolikt. Den politiska händelseutvecklingen bör därför kunna ge oss viss förvarning.

Kommittén har dock i kapitel 6 gjort bedömningen att militära operationer avseende kontrollen över för stormaktsblocken viktiga områden kring Nordkalotten och vid Östersjöutloppen torde aktualiseras redan i inledningen av ett krig i Europa. Sverige kan därvid ha intresse framför allt som genomgångsområde till lands, till sjöss eller i luften. Utnyttjande av svenskt område kan i många fall underlätta de krigförandes operationer men är inte nödvändigt.

Även om ingen avsikt att angripa Sverige skulle finnas kan ändå de militära operationerna få ett sådant förlopp att endera parten finner det förmånligt att utnyttja svenskt område t. ex. för överflygning eller passage genom svenskt territorialvatten. Det svenska militära försvaret måste ha tillräcklig styrka för att avhålla härifrån.

I samband med krig i vårt närområde kan en krigförande part finna behov att utnyttja svenskt område utan att vilja genomföra en militär ockupation. Han kan då ställa krav på Sverige understödda av militära hot i syfte att lättare nå framgång. Kraven kan avse uppgivande av neutralitetspolitiken, militär transitering genom Sverige, upprättande av främmande baser etc. De militära hoten kan avse konventionell vapeninsats mot anläggningar som är viktiga för samhällets funktioner eller mot befolkningscentra. Våra åtgärder bör syfta till att så långt som möjligt begränsa dessa verkningar genom olika åtgärder inom befolkningsskyddet och genom ett respektingivande försvar i övrigt. Därmed underlättar man för statsledningen att stå emot hoten.

Tilltron till vår politik kräver att omvärlden är övertygad om att Sverige i händelse av krig är berett att fullfölja den deklarerade politiken. Detta har betydelse bl. a. för totalförsvarets utformning. Det måste vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer från skilda riktningar och verka i olika militärpolitiska lägen. Förberedelser och överläggningar som syftar till militär samverkan är helt uteslutna. Det militära försvaret måste vidare vara så

utformat att dess uteslutande defensiva syfte – försvar av det egna landet – klart framgår. Det kan därigenom inte av någon uppfattas som ett hot. Anskaffningen av för försvaret väsentlig materiel får inte ske så att Sverige kommer i en sådan beroendeställning till andra länder att den kan utnyttjas för påtryckningar.

Det resonemang kommittén fört i det tidigare har avsett möjligheterna av ett angrepp på Sverige med konventionella stridsmedel. Man kan emellertid inte bortse från risken för att kärnvapen kommer att användas i ett krig i Europa. Om ett krig i Europa trappas upp till kärnvapennivå bedöms det få ett mycket snabbt förlopp. Maktblocken måste då koncentrera sin uppmärksamhet på sina mest vitala intressen. Det är svårt att se att militära operationer mot eller genom Sverige då skulle kunna få någon inverkan på krigsförloppet i stort. Ett kärnvapenangrepp mot Sverige skulle också strida mot de uttalanden flera kärnvapenmakter gjort att inte använda kärnvapen mot neutrala stater som anslutit sig till icke-spridningsavtalet. Sverige har inte möjligheter att skapa ett försvar som kan stå emot en angripare som är beredd att sätta in kärnvapen i stor skala. Totalförsvarets ansträngningar måste då koncentreras till att begränsa krigets verkningar och öka befolkningens möjligheter att överleva.

Användningen av bakteriologiska (biologiska) och kemiska stridsmedel har förbjudits genom olika internationella avtal. Den starkaste restriktionen mot användningen av dem i ett krig mellan maktblocken torde vara risken för repressalier mot angriparen. Vi måste emellertid uppmärksamma risken för förtäckta angrepp med biologiska stridsmedel i syfte att sätta ledningsorgan eller befolkningen inom ett område ur spel. Kemiska stridsmedel är främst lämpade för taktiskt-operativa syften. Vad som bidrar till att avhålla från användning av dessa stridsmedel är den begränsade effekt de skulle åstadkomma om vi byggt upp ett visst skydd.

8.9 Säkerhetspolitiken om Sverige råkar i krig

Man kan enligt försvarskommitténs uppfattning inte utesluta att Sverige, trots alla ansträngningar att stå utanför, blir indraget i ett framtida krig. Då måste alla tillgängliga resurser koncentreras på ett kraftfullt försvar och på en politik som syftar till att bevara landets frihet även om det kommer att innebära svåra påfrestningar och umbäranden för hela befolkningen.

Befolkningen måste skyddas och den livsnödvändiga försörjningen upprätthållas. Genom att befolkningen är medveten om samhällets åtgärder i dessa syften bevaras försvarsviljan. Det är angeläget att också effektivt motverka försök från angriparens sida att genom missledande propaganda undergräva folkets försvarsvilja.

Under ett krigstillstånd måste de politiska medlen utnyttjas för att bidra till att kriget kan föras till ett sådant slut att vår frihet bevaras. Försvarets förmåga att hindra angriparen att nå sina syften är ett väsentligt stöd för dessa strävanden.

Även om delar av landet skulle gå förlorade skall motståndet fortsättas så att angriparen så långt möjligt förhindras att utnyttja landet för sina syften.

Detta motstånd är ett uttryck för folkets levande vilja att försvara sin rätt att fortleva i ett fritt land. En angripare skall alltid tvingas räkna med ett aktivt motstånd i olika former. Detta kan vara av betydelse redan i angriparens överväganden om fördelar och uppoffringar i samband med ett angrepp mot Sverige. Motståndets yttersta mål är landets fullständiga befrielse och fortbestånd som fri nation.

9 Försvarspolitiken och totalförsvarsgrenarnas uppgifter inom denna

Försvarskommittén har vid diskussionen om Sveriges säkerhetspolitik i skilda situationer kommit in på den roll som försvarspolitiken spelar. Kommittén sammanfattar i detta kapitel tidigare dragna slutsatser om försvarspolitiken och diskuterar vilka konsekvenser de bör få för det samlade totalförsvarets och de enskilda totalförsvarsgrenarnas uppgifter.

9.1 Totalförsvarets roll och uppgifter

Som stöd för säkerhetspolitiken fordras en fast och konsekvent försvarspolitik som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svenska folket. Den bidrar till stabiliteten och den låga stormaktsnärvaron i norra Europa. Ingen skall behöva befara sådana svenska åtgärder som innebär eller leder till plötsliga militärpolitiska förändringar i vår del av världen.

De förödande konsekvenserna av ett krig i Europa gör att ett sådant i allt mindre grad blir ett rimligt medel för att förverkliga politiska mål. Supermakterna torde i ökad omfattning komma att utnyttja politiskt och ekonomiskt inflytande samt ekonomiska hot och andra påtryckningar för att främja sina intressen. Dessa typer av hot möts främst av andra säkerhetspolitiska medel än försvarspolitiken.

Konflikter i andra delar av världen än Europa kan, som kommittén tidigare har framhållit, leda till allvarliga störningar i importen inom försörjningsviktiga varuområden. Sådana störningar innebär inte i och för sig något hot mot Sveriges säkerhet men kan i svåra fall få en säkerhetspolitisk innebörd, särskilt om vi tvingas utnyttja beredskapslager avsedda för avspärrnings- och krigslägen. Åtgärder för att möta fredskriser är därför nödvändiga.

Om ett krig i Europa inte kan undvikas kan man räkna med att det åtminstone inledningsvis kommer att föras med konventionella stridsmedel. De krigförande kan då överväga att utnyttja svenskt territorium som militärt genomgångsområde för att lättare nå strategiskt viktiga mål i vårt närområde. Totalförsvaret skall därvid genom sin styrka, sammansättning och beredskap avhålla från militärt angrepp eller hot om angrepp mot Sverige.

Även om Sverige inte dras in i ett krig utsätts landet för svåra påfrestningar. För att upprätthålla nödvändig försörjning måste vi inom landet ha sådana tillgångar av viktiga förnödenheter och en bred produktionskapacitet att vi undviker ett för neutralitetssituationen farligt beroendeförhållande till krigförande parter. För att hos dessa upprätthålla respekten för svensk neutralitet

är det också nödvändigt att vi disponerar sådana resurser att kränkningar av svenskt territorium kan upptäckas och avvisas och vår sjö- och lufttrafik kan skyddas. I den mån A-, B- eller C-stridsmedel utnyttjas i omvärlden kan Sverige indirekt drabbas av deras verkningar. För att begränsa dessa erfordras åtgärder för att skydda befolkningen och viktiga försörjningsfunktioner.

Om Sverige utsätts för militärt angrepp skall detta mötas var det än sätts in. Så långt möjligt skall angriparen hindras att nå sina syften. Även om delar av landet skulle gå förlorade skall motståndet fortsättas så att angriparen så långt möjligt hindras utnyttja landet. Befolkning och egendom skall skyddas och den livsnödvändiga försörjningen tryggas. Genom att befolkningen är förvissad om samhällets omsorger även under dessa svåra förhållanden bevaras försvarsviljan. Det är angeläget att också försök från angriparens sida att genom propaganda undergräva vår motståndanda effektivt motverkas.

Försvarskommittén har övervägt i vad mån ett vapenlöst motstånd, s. k. civilmotstånd, skulle kunna ha någon roll i våra försvarsansträngningar. Ett motiv som har anförts för civilmotstånd är att om vi avstår från våld skulle inte en presumtiv angripare provoceras att använda våld. Vi skulle därmed slippa den förstörelse som är förknippad med ett krig. Ett annat motiv är att civilmotstånd skulle förhindra en ockupationsmakt att utnyttja vårt land för sina syften. Han skulle därmed förmås avstå från ockupation. Ett tredje motiv är att ett litet land inte har råd med ett effektivt militärt försvar. Civilmotstånd skulle bli väsentligt billigare. Försvarskommittén har i kapitel 6 redovisat de avsikter en tänkt angripare skulle kunna ha gentemot Sverige. Det rör sig främst om att utnyttja delar av landet som militärt genomgångsområde för att lättare nå strategiskt viktiga mål i vårt närområde. Det rör sig däremot inte om att få kontroll över Sveriges industriella kapacitet eller råvarutillgångar för att utnyttja dessa. Med hänsyn härtill anser kommittén att civilmotstånd inte kan tillmätas någon avhållande effekt mot militär aggression. Ett avstående från ett militärt försvar inom ramen för ett totalförsvar skulle sannolikt i omvärlden tolkas som bristande vilja att hävda självständigheten. Den deklarerade utrikespolitiken skulle inte framstå som trovärdig. Lugnet och stabiliteten i Norden skulle äventyras. I likhet med de två senaste försvarsutredningarna anser därför försvarskommittén att civilmotstånd inte kan utgöra något alternativ till ett militärt försvar.

Försvarskommittén vill emellertid inte utesluta att civilmotstånd tillsammans med andra motståndsformer vid ockupation kan få en roll som uttryck för folkets kamp för sin frihet. Kommittén återkommer i kapitel 10 till frågan om behovet av fortsatt utredningsverksamhet om civilmotstånd och andra motståndsformer.

Totalförsvaret bör vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet. Framtida krig och kriser kommer att på olika sätt beröra hela samhället och hela befolkningen.

Av största betydelse är att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst om vårt totalförsvar även i fortsättningen bygger på plikttjänstgöring såsom den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgöringsskyldighet. För att ytterligare förankra totalförsvarsidéen i samhället är de olika folkrörelserna av stor betydelse. Inte minst bör framhållas de insatser som

görs i de olika frivilliga försvarsorganisationerna. Olika former av obligatorisk och frivillig tjänstgöring ger en god personaltillgång för vår krigsorganisation och säkerställer totalförsvarets behov av kunnig personal. Inom ramen för pliktlagarna bör det vara möjligt att utnyttja de samlade personaltillgångarna på olika sätt beroende på hur totalförsvarsgrenarna utformas. Kommittén återkommer till denna fråga i kapitel 10.

Enligt kommitténs mening bör totalförsvaret och dess olika grenar betraktas som delar av samhället och en ökad samordning mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället bör eftersträvas. Grundläggande för försvarsplaneringen bör vara att ett ansvar i fred om möjligt behålls även i krig. I den svåra situation då samhället skall omställas för kris eller krig måste ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt undvikas.

Den svenska samhällsutvecklingen styrs av fredstida önskemål och behov. Vårt totalförsvar måste anpassas till denna utveckling. Försvarsåtgärderna blir därför i allt väsentligt en fråga om kompletteringar av det fredstida samhällets tillgångar. Försvarskommittén finner det dock väsentligt att i samhällsplanering och vid genomförande av förändringar i samhället hänsyn tas även till totalförsvarets intressen. När totalförsvaret byggs upp bör inte särskilda resurser skapas för sådana behov som kan tillgodoses genom fredssamhället. Omvänt bör de särskilda resurser som finns inom totalförsvaret i möjlig utsträckning användas för att bistå fredssamhället. Genom dessa åtgärder kan en bättre eller bibehållen effekt erhållas till oförändrade eller lägre totala kostnader för samhället.

För att våra försvarsförberedelser skall vara meningsfulla fordras att totalförsvaret vid hot om angrepp kan organiseras snabbt och omställas för att möta detta hot. De militärtekniska förutsättningarna för ett överraskande angrepp ökar. Detta ställer ökade krav på att totalförsvaret snabbt kan mobiliseras och krigsorganiseras. Vi bör emellertid kunna utgå från att hot om angrepp mot Sverige föregås av politiska och militära förändringar i vår omvärld. För att dessa skall uppfattas i tid och åtgärder hinna vidtas behövs en effektiv underrättelsetjänst, en hög mobiliserings- och krigsorganiseringsberedskap samt ett administrativt system som möjliggör beslut om väl avpassade beredskapshöjningar inom totalförsvaret. Försvarskommittén har i olika sammanhang i kapitel 8 behandlat frågan om hänsyn i vår säkerhetspolitik till risken för insats av A-, B- eller C-stridsmedel. Det finns en mängd återhållande faktorer mot att tillgripa kärnvapen. Kommittén bedömer det därför som osannolikt att en första kärnvapeninsats eller allvarligt menat hot om sådan skulle riktas mot ett område med så begränsad strategisk betydelse som Sverige. Om upptrappningen till kärnvapennivå sker i en situation då Sverige är neutralt kan vi ändå drabbas av sidoverkningarna av vapen insatta mot vårt närområde. Dessutom finns risk att kärnvapen sätts in av misstag mot Sverige. Verkningarna härav i Sverige bör kunna begränsas genom olika skyddsåtgärder. Särskilt bör verkningarna mot befolkningen och de för dess överlevnad viktigaste försörjningsfunktionerna därvid uppmärksammas.

Ett kärnvapenkrig kommer troligen att successivt trappas upp till allt högre nivå och får då förmodligen ett mycket snabbt förlopp. Supermakterna måste då koncentrera sin uppmärksamhet på de strategiskt viktigaste områdena och det är föga troligt att ett angrepp mot Sverige övervägs. Om upptrappningen

sker i ett läge då Sverige redan är angripet kan man inte räkna med någon särskild återhållsamhet mot svenskt område. Våra ansträngningar måste då koncentreras på att begränsa krigets verkningar och öka befolkningens möjligheter att överleva samt ge statsmakterna möjlighet att genom förhandlingar föra landet ut ur kriget.

För biologiska stridsmedel gäller ett liknande resonemang. Särskilt måste emellertid uppmärksammas risken för förtäckt krigföring i syfte att sätta ledningsorgan eller befolkningen inom ett område ur spel. Kemiska stridsmedel är främst lämpade för taktiskt-operativa syften. Insats av dem mot en motståndare som har någon form av skydd bedöms som föga verksam. Åtgärder bör vidtas för att minska möjligheterna för förtäckta insatser av biologiska stridsmedel och för att hindra att en angripare vinner stora militära fördelar genom att utnyttja kemiska stridsmedel.

Behovet av skydd mot A-, B- och C-stridsmedel kan och bör tillgodoses till måttliga merkostnader genom att det beaktas redan vid utformningen av ett totalförsvar primärt inriktat på det konventionella kriget. Genom sådana åtgärder skapas möjligheter för ledningsorgan och viktigare samhällsfunktioner att överleva en inledande bekämpning och därigenom bidra till att ge statsmakterna möjlighet att genom förhandlingar föra landet ut ur kriget.

Totalförsvaret måste vara allsidigt sammansatt. De olika totalförsvarsgrenarna är beroende av och kompletterar varandra. Genom en noggrann avvägning mellan och inom totalförsvarets olika delar skall en balanserad sammansättning uppnås inom de för totalförsvaret disponibla resurserna.

I enlighet med förslag från 1970 års försvarsutredning fastställde statsmakterna år 1972 en ny målsättning för totalförsvaret. Den bekräftades i 1977 års försvarsbeslut. Målsättningen har följande lydelse:

1. Totalförsvaret är en hela svenska folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet.
2. Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka.

Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen.

Totalförsvaret skall vara så utformat att resurser kan avdelas för svenskt deltagande i Förenta Nationernas verksamhet i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

3. Under fredstid och under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt skall försvarsmakten avvisa kränkningar av vårt territorium. Civilförsvaret jämte andra berörda grenar av totalförsvaret skall vidta åtgärder för att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krig i vår omvärld. Det ekonomiska försvaret skall bidra till att trygga vår försörjning om vårt land blir hänvisat till egna försörjningsresurser på grund av i vår omvärld inträffande konflikter.
4. Invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsätts för angrepp skall försvarsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt

motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget. Civilförsvaret skall skydda befolkning och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall. Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndssanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer samt annan samhällelig verksamhet skall anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsansträngningarna.

5. Totalförsvarets olika delar skall samverka och understödja varandra i syfte att nå största möjliga försvarseffekt.

Försvarskommittén anser att denna målsättning i huvudsak alltså bör gälla som en allmän politisk manifestation. Den är inte knuten till någon bestämd ekonomisk ram för eller utformning av de olika totalförsvarsgrenarna. Meningen "Invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift" bör dock uteslutas av följande skäl.

Totalförsvarets främsta uppgift är att vara fredsbevarande. Denna uppgift löses främst genom totalförsvarets förmåga att avhålla från militärt angrepp på det sätt som uttrycks i målsättningen, andra momentet, första stycket. Det militära försvaret är för detta ändamål den viktigaste komponenten i totalförsvaret. Försvarsmaktens viktigaste uppgift är således att vara fredsbevarande genom sin krigsavhållande förmåga.

För att vårt totalförsvar skall fylla sin fredsbevarande uppgift krävs att omvärlden har förtroende för vår vilja och respekt för vår förmåga att möta alla former av angrepp. Vår avsikt att möta ett militärt angrepp uttalas i målsättningen, fjärde momentet, andra och tredje meningarna. Försvarsmaktens uppgift att hålla en sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp inte kan bedömas lönsamt för någon anges i målsättningen, andra momentet, första stycket. Här ligger självfallet att försvarsmakten skall kunna möta militärt angrepp. Sådana kan äga rum på olika sätt. Varje angrepp som syftar till kontroll över någon del av svenskt territorium måste rimligen innebära att landet invaderas av främmande trupp. Begreppet invasion har emellertid i allmänt språkbruk kommit att förknippas med ett omfattande angrepp syftande till kontroll av hela landet. Meningen "Invasionsförsvar skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift" kan således förorsaka missförstånd. Den avsedda innebörden av meningen tillgodoses genom texten i övrigt. Mot denna bakgrund bör meningen utgå, vilket i sak inte innebär någon förändring i målsättningen.

Kommittén har i tidigare kapitel uttalat att ett litet land som Sverige inte kan åstadkomma fullständig säkerhet. Ett visst säkerhetspolitiskt risktagande är ofrånkomligt. De prioriteringar kommittén i det följande föreslår för de olika totalförsvarsgrenarna är utformade mot denna bakgrund.

9.2 Militärt försvar

Totalförsvaret fyller sin fredsbevarande uppgift främst genom förmågan att avhålla från militärt angrepp. Det militära försvaret är för detta ändamål den viktigaste komponenten i totalförsvaret.

Det är inte möjligt att entydigt bestämma vilken styrka och sammansätt-

ning det militära försvaret bör ha för att fylla sin fredsbevarande uppgift. Det bestäms av bedömningar om vilka vinster en annan makt kan tänkas erhålla genom att utnyttja svenskt territorium för sina syften vägda mot vilka upppoffringar av politisk, militär och annan art som ett angrepp mot Sverige skulle medföra. Det är också fråga om vilka säkerhetspolitiska risker som vi är beredda att acceptera.

Försvarskommittén har i det föregående bedömt att Sverige i sig själv inte utgör något primärt strategiskt mål men att svenskt territorium kan omfattas av militära operationer som syftar till kontroll över viktiga strategiska områden i vår närhet. Den styrka som en angripare kan avdela i ett angrepp mot oss begränsas genom att huvuddelen av resurserna måste avdelas mot huvudmotståndaren. En annan faktor som bör tillmätas stor betydelse i vår planering är att en angripare rimligen måste eftersträva att så snabbt som möjligt nå syftet med sitt angrepp dels för att minska riskerna för att huvudmotståndaren ingriper, dels för att inte längre än nödvändigt binda sina resurser.

Styrkan i det militära försvaret kan inte tillåtas att variera alltför mycket i takt med tillfälliga säkerhetspolitiska förändringar med hänsyn till bl. a. den långa tid som behövs för att utbilda personal och anskaffa viktigare materiel. Det är därför nödvändigt att det militära försvaret har en viss lägsta operativa styrka samtidigt som den långsiktiga beredskapen och handlingsfriheten prioriteras. En fast och konsekvent försvarspolitik är också, som kommittén har framhållit tidigare, av största betydelse för den deklarerade utrikespolitikens trovärdighet.

Av vad kommittén anfört i det föregående framgår bl. a. att ett eventuell angrepp mot Sverige sannolikt kommer att från angriparens synpunkt vara begränsat i sin omfattning och geografiska utbredning. Sett från svensk synpunkt kan det dock bli fråga om omfattande insatser.

En försvarspolitik planering måste ske under osäkerhet. Det är inte möjligt att göra bestämda förutsägelser om en eventuell angripares val av mål och områden, framförallt inte i det långa tidsperspektiv som gäller för kommitténs bedömningar. Vad som framstår som sannolikt i ett mer kortsiktigt perspektiv mot bakgrund av de senaste årens utveckling och erfarenheter kan visa sig stämma mindre väl in när det gäller en längre bort liggande tid. Med hänsyn härtill är det viktigt att det militära försvaret kan verka i olika militärpolitiska lägen och att det kan om disponeras vid ändringar i dessa. Försvar skall kunna tas upp i varje del av landet mot angrepp varifrån det än kommer. Detta kräver att militärt försvar av någon styrka kan verka snabbt vid för försvaret viktiga punkter och områden i alla delar av landet. Härutöver krävs förmåga till kraftsamlade insatser.

Stridskrafterna skall kunna utnyttjas med tyngdpunkt i kust- och gränsområdena. Om en angripare skulle lyckas tränga in i landet skall motstånd i alla former kontinuerligt kunna genomföras. Försvaret skall vara så utformat att våra naturliga försvarsbetingelser tillvaratas. Det skall ha sådan uthållighet att det kan fortsättas även om delar av landet går förlorade och även om den centrala ledningen tidvis inte skulle kunna utövas.

Ett militärt försvar med styrka och sammansättning som innebär att ingen finner det förenligt med sina intressen att utnyttja svenskt territorium är en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt

närområde. Vi måste också kunna upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och skydda den trafik som vi enligt neutralitetsrätten är skyldiga att medge. Oförmåga i dessa hänseenden skulle kunna leda till att något av maktblocken i eget intresse söker skydda sig mot motpartens kränkningar av svenskt område. Därmed skulle vi steg för steg kunna dras in i kriget.

Ekonomiska och andra förhållanden gör det nödvändigt med vissa prioriteringar inför de skilda uppgifter som försvaret kan komma att ställas inför. Enligt kommitténs mening kan följande bedömningar göras nu.

Med hänsyn till vad som anförts i tidigare kapitel måste försvaret av övre Norrland tillmätas särskild vikt. Vid en kamp mellan maktblocken om kontrollen över strategiskt viktiga områden i norra Norden skulle båda sidor troligen sträva efter att så snabbt som möjligt föra fram förband och besätta nyckelpositioner. Därvid torde sådana vägar och en sådan avvägning mellan operationer till lands, till sjöss och i luften väljas som snabbast och säkrast leder till målet. Vårt militära försvar skall därför snabbt kunna skapa en tillräcklig styrka och uthållighet i övre Norrland för att avhålla de krigförande parterna från att utnyttja svenskt territorium som genomgångsområde eller framskjuten försvarsposition.

Kommitténs bedömningar innebär också att de sydvästra delarna av det nordiska området är av strategisk betydelse bl. a. för kontrollen över Östersjöutloppen. En sådan kontroll kräver inte nödvändigtvis tillgång till svenskt område. Vårt militära försvar bör ha en sådan styrka och uthållighet att de krigförande parterna avhålls från att dra in Sverige i striden om kontrollen över det nämnda området.

Även om de krigförande parterna skulle avstå från att utnyttja svenskt markterritorium måste man räkna med att de har behov att utnyttja framför allt svenskt luftrum men även delar av sjöterritoriet för att underlätta sina operationer mot mål i vårt närområde. Vi bör ha en tillräcklig militär kapacitet för att avhålla från detta. Härtill kommer att anfall mot tidigare nämnda delar av Sverige kan understödjas av luftanfall även mot de centrala delarna av landet i syfte att försvåra mobilisering och tillförsel av förstärkningar. Trots de internationella konventionerna kan vi inte heller bortse från risken att någon genom hot om flyg- eller robotanfall mot befolkningscentra försöker bryta försvarsviljan och tvinga statsmakterna till eftergifter. För att försvåra för en angripare att nå detta mål erfordras ett luftförsvar och andra skyddsåtgärder.

Försvarskommitténs bedömningar rörande de strategiskt intressanta målen i norra Europa leder fram till slutsatsen att de mellersta delarna av Sverige kan betraktas som sannolika genomgångsvägar till dessa mål främst om de krigförande bedömer att kriget får lång varaktighet. I nuvarande militärpolitiska situation bör därför en avhållande effekt mot invasion av dessa delar av landet kunna nås på en något lägre styrkenivå än vad som gäller de norra och södra delarna. Detta får dock inte leda till att det blir gynnsammare för en angripare att utnyttja de mellersta delarna av landet. Det är dessutom viktigt att det militära försvaret kan omdisponeras vid förändringar i situationen.

Redan under fredstid förekommer från båda stormaktsblockens sida en omfattande militär utbildnings- och övningsverksamhet i vårt närområde.

Denna ger ibland upphov till kränkningar av svenskt område. Det är angeläget att respekten för det svenska territoriets integritet grundläggs och upprätthålls genom en förmåga hos vårt militära försvar att upptäcka och beivra kränkningar i fredstid. Liksom hittills bör de resurser som utnyttjas i den fredstida utbildningsverksamheten användas för att tillgodose detta behov.

Sverige medverkar i Förenta Nationernas fredsbevarande verksamhet. Enligt kommitténs uppfattning bör vårt militära försvar även i fortsättningen kunna avsätta resurser för deltagande i denna verksamhet i syfte att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Enheter ur det militära försvaret bör vid behov och i möjlig mån bistå svenska myndigheter för att vid katastroftillfällen rädda människoliv och begränsa de materiella förlusterna.

Krigshandlingar i Europa föregås rimligen av en period av tilltagande motsättningar mellan maktblocken och upptrappning av en från början mera begränsad konflikt. Detta skapar förutsättningar för en politisk förvarning inför ett eventuellt angrepp. Vårt militära försvar bör därför även fortsättningsvis kunna utformas som ett mobiliserat försvar. Den militära styrkeutvecklingen innebär däremot att angrepp kan sättas in med kortare varsel. Detta ställer ökade krav på att det militära försvaret snabbt kan mobiliseras. För att förändringarna i omvärlden skall uppfattas i tid och utnyttjas som grund för beslut fordras en effektiv underrättelsetjänst och ett administrativt system som möjliggör väl avpassade beredskapshöjningar. Från dessa utgångspunkter bör det militära försvaret som hittills utformas så att det i huvudsak är stridsdugligt omedelbart efter en snabbt genomförd mobilisering. Det innebär att verksamheten inom försvarsmakten under fredsförhållanden även framgent främst bör inriktas på att utbilda personal och anskaffa materiel. Utbildningen i fred bör dock vara så organiserad att förband så långt möjligt finns tillgängliga för insats i olika delar av landet.

Den allmänna värnplikten är av största betydelse för försvarsviljan och för att manifestera vår vilja att säkra landets trygghet mot yttre hot. Den är en nödvändig grund för att tillgodose försvarsmaktens behov av personal och möjliggör en värdefull växelverkan mellan civil och militär verksamhet. Det militära försvaret blir därigenom en naturlig del av samhället. Försvarskommittén återkommer i kapitel 10 till frågan om fördelning och utnyttjande av personaltillgångarna inom totalförsvaret.

Den vapentekniska utvecklingen leder inom flera områden till ändrade förutsättningar för vårt militära försvar. Det är angeläget att dessa förhållanden beaktas i den fortsatta planeringen. I vissa avseenden innebär utvecklingen ett ökande hot men den kan, rätt tillvaratagen, också innebära särskilda fördelar för oss. Försvarskommittén vill särskilt framhålla betydelsen av att vi eftersträvar systemlösningar som avviker från stormakternas. Detta kan skapa osäkerhet hos en angripare om vår försvarseffekt. För att möjliggöra detta är det angeläget att vi har tillgång till inhemsk utvecklings- och produktionskapacitet. Försvarskommittén återkommer till de försvarsindustriella frågorna i kapitel 10.

Försvarskommittén vill understryka vikten av kraftfulla åtgärder för att minska kostnaderna för försvarsmaktens fredsorganisation så långt som möjligt utan att handlingsfriheten att variera krigsorganisationens omfatt-

ning och kvalitet beskärs i alltför hög grad. Syftet med dessa åtgärder är att öka den andel av de samlade resurserna som avsätts för krigsorganisationen.

9.3 Civilförsvar

Vid militärt angrepp mot Sverige är civilförsvarets uppgift att skydda befolkning och egendom mot skador samt rädda överlevande. Vetskapen om att de civila förlusterna kan begränsas ökar viljan till motstånd. Ett välutvecklat civilförsvar bidrar därmed till befolkningens motståndsförmåga och omvärldens tilltro till vår vilja att motstå angrepp och påtryckningar och bidrar på detta sätt till totalförsvarets fredsbevarande funktion. Vid krig i vår omvärld skall civilförsvaret tillsammans med andra grenar av totalförsvaret skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krigshandlingar.

Civilförsvaret löser sina uppgifter genom dels skadeförebyggande åtgärder i form av alarmering, skydd och utrymning, dels skadeavhjälpanande åtgärder i form av undsättning.

Internationella konventioner förbjuder anfall direkt riktade mot civilbefolkningen liksom urskillningslösa anfall som kan orsaka stora förluster bland befolkningen. Vidare förbjuder de anfall mot egendom som är nödvändig för civilbefolkningens överlevnad och mot annan civil egendom. Det kan dock inte undvikas att civilbefolkningen drabbas av verkningar av krigshandlingarna. Om respekten för folkrättens regler mot omänsklig krigsföring skulle minska finns dessutom risk för att områdesanfall mot militärt betydelsefulla mål används som förtäckt terrorkrigföring.

Av det sagda framgår att det inte finns någon klar gräns mellan vad som är tillåtna och icke tillåtna krigföringsmetoder. Även folkrättsligt godtagna metoder ger stora skador på det civila samhället. Detta måste beaktas i civilförsvarets planering. Utgångspunkten bör dock främst vara att befolkningen kan utsättas för verkningar av konventionell bekämpning i första hand riktad mot mål av stor betydelse för våra militära operationer och för landets försvarsförmåga i övrigt samt verkningarna av markstrider.

Trots de internationella konventionerna kan vi inte bortse från risken att en angripare söker nå sina syften genom hot om terroranfall mot befolkningen. Civilförsvarets planering bör därför även innefatta sådana åtgärder som ger statsmakterna möjligheter att stå emot dessa hot.

Ett fullständigt skydd mot A-, B- och C-stridsmedel är inte möjligt att åstadkomma. Skadeverkningarna torde dock kunna begränsas genom olika åtgärder. Dessa möjligheter bör så långt möjligt tillvaratas. Befolkningen bör under alla förhållanden kunna ges skydd mot verkningarna i Sverige av A-, B- och C-stridsmedel som används utanför våra gränser. Civilförsvarets behov av personal i krigsorganisationen tillgodoses främst genom civilförsvarsplikten som omfattar alla män och kvinnor mellan 16 och 65 års ålder. Genom försvarsmaktens företrädesrätt till män i värnpliktsåldern kan civilförsvaret endast i begränsad utsträckning ta denna personalkategori i anspråk. De problem detta medför och frågorna om utnyttjande av de samlade personaltillgångarna inom totalförsvaret behandlas i kapitel 10.

Civildförsvarets planering påverkas i hög grad av fredssamhällets utformning och utveckling. Det gäller därför att knyta an till samhällsutvecklingen och i möjlig mån utnyttja samhällets resurser. Samhällsutvecklingen måste därför fortgående följas. Bl. a. måste förändringar i befolkningsfördelningen, bebyggelseutvecklingen och samhällsplaneringen i övrigt uppmärksammas. Skyddet av befolkningen har också på grund av bundenheten till bostäder och arbetsplatser en påtaglig anknytning till lokala förhållanden.

Civildförsvarets skadeavhjälpande åtgärder företer betydande likheter med de åtgärder som vidtas i fredstid för att lindra skador till följd av olyckshändelser av olika slag. Detta samband bör i ökad grad beaktas i civilförsvarets planering så att bl. a. organisatoriska förändringar i möjligaste mån undviks vid mobilisering och krigsorganisering. De resurser som anskaffas för skadeavhjälpande ändamål bör i ökad utsträckning kunna användas i såväl fred som krig. Försvarskommittén återkommer till dessa frågor i kapitel 10.

9.4 Ekonomiskt försvar

Ekonomiskt försvar är ett samlingsbegrepp för alla de åtgärder som behövs för att vårt näringsliv och försörjning skall kunna anpassas till de ändrade förhållanden som kriser och krig innebär. Det ekonomiska försvaret bygger i allt väsentligt på det fredstida samhällets resurser. Planläggning och övriga beredskapsåtgärder i fred inriktas på att göra det möjligt att vid krig, avspärrning eller annan kris tillhandahålla de varor och tjänster som behövs för landets försörjning och försvar. Det ekonomiska försvaret innefattar alla de personella och materiella resurser samt all den verksamhet i övrigt som erfordras för att uppnå en tillfredsställande försörjningsberedskap. Sålunda ingår beredskapsåtgärder som berör råvaruförsörjning, industriell förädling, handel, försörjning med energi och arbetskraft, transportverksamhet, väghållning, post- och bankväsende, försäkringsverksamhet m.m.

Våra möjligheter att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner under kriser och krig bestäms i huvudsak av det svenska samhällets och i synnerhet näringslivets kapacitet vid aktuell tidpunkt och dess förmåga till snabb anpassning och omställning vid olika krissituationer. Staten förfogar bara delvis över dessa resurser i fredstid. Inte heller kan näringslivets utveckling på kort sikt nämnvärt påverkas.

Verksamheten i fred inom det ekonomiska försvaret består till väsentliga delar av åtgärder som syftar till att i krissituationer möjliggöra fortsatt nödvändig verksamhet i det svenska samhället, att motstå hot och påtryckningar som påverkar våra säkerhetspolitiska mål samt att i krig stödja våra försvarsansträngningar.

Därutöver skall det ekonomiska försvaret medverka till att trygga landets försörjning i situationer då störningar uppstår på grund av krig, konflikter eller andra händelser utanför vårt land, utan att hot eller angrepp riktas mot Sverige men vårt oberoende likväl kan hotas.

Vidare skall det ekonomiska försvaret vidta åtgärder inför situationer där vårt oberoende inte direkt hotas men som ändå innebär allvarliga störningar i fråga om tillgång till försörjningsviktiga varor (s. k. fredskriser).

Att således vissa verksamheter som inte direkt har säkerhetspolitiska motiv rymts inom det ekonomiska försvaret motiveras främst med att uppgifterna indirekt har ett säkerhetspolitiskt syfte. Ett annat motiv är att myndigheterna inom det ekonomiska försvaret har den kompetens som behövs och behärskar de medel som bör utnyttjas. Detta är t. ex. förhållandet när det gäller lagring och förberedelser för ransonering. Dessutom är det inte möjligt att dra en strikt gräns mellan säkerhetspolitiskt och närings-, handels- och sysselsättningspolitiskt relevanta situationer eller att säga när mera välfärdspolitiskt betingade situationer övergår till att bli säkerhetspolitiskt betydelsefulla.

Avgörande frågor för det ekonomiska försvarets utformning är vilken uthållighet som med en efter omständigheterna anpassad försörjningsstandard bör eftersträvas för olika situationer. Valet av uthållighet måste grundas på bedömningar av framtida konflikters karaktär och de konsekvenser de får för produktion och handel i världen. Det ekonomiska försvaret skall trygga landets försörjning inom ett brett spektrum av konfliktsituationer. Dessa olika typer av situationer kan var för sig ställa olika krav på försörjningsstandard och beredskapsåtgärder. I planeringen bör förutsättas en försörjningsstandard som för respektive försörjningsområde har anpassats till vad som i olika situationer är rimligt och möjligt.

Skadeverkningarna av krig och andra kriser kan bli mycket omfattande. Detta innebär att det kan ta lång tid innan normal produktion och handel återställs. Det finns därför behov av beredskapsåtgärder för att säkerhetsställa de för individens och samhällets överlevnad viktigaste försörjningsbehoven även vid långvariga störningar.

Framtida fredskriser bedöms kunna bli mera omfattande och långvariga än som tidigare har antagits. En utbyggnad av fredskrisförberedelserna är därför motiverad.

9.5 Psykologiskt försvar

Psykologiskt försvar är i första hand en verksamhet och inte en organisation. Det skiljer sig från andra delar av totalförsvaret bl. a. därigenom att det i fred fordrar relativt obetydliga ekonomiska och personella resurser för beredskapsåtgärder.

För beredskapsplanläggningen svarar beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, som bl. a. utbildar den personal som skall ingå i det psykologiska försvarets krigsorganisation, hjälper massmedier och folkrörelser att planlägga sin verksamhet under beredskap och krig samt bedriver forskning på områden som är av betydelse för det psykologiska försvaret. Bl. a. företar beredskapsnämnden regelbundna opinionsundersökningar om medborgarnas försvarsvilja och attityder till försvaret.

Befolkningens motståndsvilja måste grundläggas redan i fred. Detta är inte en uppgift för beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Vi litar här till vår demokratis inneboende styrka med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. Människornas känsla av solidaritet med samhället har avgörande betydelse för försvarsviljan och viljan att satsa resurser för samhällets försvar.

Den information och debatt om vår säkerhetspolitik och om våra försvarsmöjligheter, som är angelägen, förutsätts i huvudsak kunna fullgöras av politiska partier, massmedier och olika folkrörelser, såsom de frivilliga försvarsorganisationerna och Centraförbundet Folk och Försvar samt totalförsvarsmyndigheterna och skolan. Medverkan lämnas också av totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) som har som främsta uppgift att samordna myndigheternas försvarsinformation.

Försvarskommittén vill i detta sammanhang erinra om att kommittén enligt direktiven har till uppgift att se över formerna för information om säkerhets- och försvarspolitiken. Kommittén kommer att redovisa sina överväganden i detta avseende i ett särskilt betänkande. Vissa utgångspunkter för arbetet redovisas i kapitel 10.

I kriser och krig har vår försvarsvilja och vår motståndskraft mot främmande propaganda avgörande betydelse. Det är beredskapsnämndens uppgift att förbereda det organ, statens upplysningscentral, som i händelse av krig eller krigsfara under regeringen skall leda psykologiskt försvar. I första hand är det en uppgift för upplysningscentralen att försöka se till att fredssamhällets vanliga kanaler för information och opinionsbildning så långt det är möjligt kan hållas öppna och verka för en snabb, fullständig och sannfärdig nyhetstjänst även i krig. Men därtill kommer att det i situationer, då påfrestningarna på allmänheten blir stora och ett stort antal lagar och föreskrifter träder i kraft, kan bli nödvändigt med en väsentligt ökad samhällsinformation för att vidmakthålla försvarsvilja och motståndanda. Det är upplysningscentralens uppgift att leda denna verksamhet, som även innefattar åtgärder mot en angripares psykologiska krigsföring.

Även i situationer innebärande hot, påtryckningar, krig i vår närhet eller olika former av ekonomisk aggression mot vårt land är det av avgörande betydelse att genom en snabb, saklig och effektiv information sprida kännedom om händelseutvecklingen och dess risker liksom om våra försvarsåtgärder.

Försvarskommittén vill därför understryka vikten av att sådana förberedelser och åtgärder vidtas att informations- och upplysningsverksamheten snabbt kan fungera i sådana situationer. Kommittén betonar vidare den stora betydelsen av att övergången från freds- till krigsorganisation kan ske smidigt. Psykologiskt försvar bör ges möjlighet att verka med hög effekt i krig.

9.6 Övriga delar av totalförsvaret

De delar av totalförsvaret som inte ingår i militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar innefattar bl. a. ledning av totalförsvarets civila delar, telekommunikationer, polisverksamhet samt hälso- och sjukvård.

Verksamheten inom dessa delar av totalförsvaret skall i krig bidra till att nödvändiga samhällsfunktioner kan hållas igång och understödja de övriga totalförsvarsgrenarna. Kommittén vill understryka betydelsen av en effektiv samordningsverksamhet i fred så att konsekvens uppnås i alla beredskapsåtgärder.

Ledningsnivåerna inom totalförsvaret är högsta ledningen (riksdagen och regeringen), centrala ledningen (överbefälhavaren och de centrala civila verken), högre regional ledning (civil- och militärbefälhavare), lägre regional ledning (länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare) samt lokal ledning (kommunstyrelser och förbandschefer). Den politiska ledningen d. v. s. högsta ledningen utgörs i krig av riksdagens krigsdelegation och regeringen. Krigsdelegationens 51 ledamöter utses vid början av varje riksmöte. Stora delar av personalen inom de civila ledningsorganen utgörs av frivilliga. För att säkerställa en effektiv samordning och samverkan mellan totalförsvarets alla delar och en god beredskap är det därför av stor betydelse att utbildning och övning bedrivs intensivt och regelbundet.

Så gott som alla grenar av samhället är engagerade i totalförsvaret. Kommittén vill särskilt understryka betydelsen av frivilligorganisationernas verksamhet. Av stor betydelse är också de insatser som utan gottgörelse av statsmedel görs av det svenska näringslivet.

Hälso- och sjukvården i krig bygger väsentligen på de fredstida resurserna. Den utveckling av fredsresurserna som nu kan förutses innebär en avsevärt utökad kapacitet inte minst ifråga om tillgång till läkare och annan medicinalpersonal. Vid krigsorganisering förstärks resurserna ytterligare genom mobilisering av militära sjukvårds- och sjuktransportorgan, utökning av antalet vårdplatser och genom att i fred ej verksam medicinalpersonal ianspråk tas.

Den ökade belastningen på sjukvården under krigsförhållanden kommer att medföra att fredstida normer och standard för behandling och vård måste ändras. Försvarskommittén är dock angelägen att understryka att varje människa som är i behov därav – civil eller militär – skall kunna ges en med hänsyn till omständigheterna godtagbar sjukvård.

För verksamheten inom totalförsvaret vid krigsfara och i krig är telekommunikationer inom landet och med utlandet av central betydelse. Omställningen till krigsuppgifter skall kunna genomföras snabbt.

Polisväsendet skall vid kriser och krig kunna fullfölja sina fredsuppgifter trots den personalminskning som följer av mobilisering och krigsorganisering av totalförsvaret. Polisen skall medverka i försvaret mot överraskande anfall. Av ökad betydelse blir den särskilda verksamheten för att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet.

10 Kommitténs syn på fortsatt arbete

Försvarskommittén redovisar i detta betänkande förslag till säkerhets- och försvarspolitikens inriktning och totalförsvarsgrenarnas uppgifter i stort. Betänkandet innehåller inte några överväganden eller förslag om totalförsvarsgrenarnas utformning m. m. Detta skall kommittén återkomma till i ett senare betänkande.

Till grund för kommitténs överväganden i nästa etapp skall ligga bl.a. överbefälhavarens och civilförsvarsstyrelsens perspektivplaner del 2 samt ekonomiska försvarets perspektivstudie del 2 och motsvarande studier inom övrigt totalförsvar. Myndigheterna skall därvid utforma och värdera förslag till beslut och åtgärder under den närmaste fem- till tioårsperioden efter år 1982. Dessa förslag syftar till både att ge en viss effekt under perioden och att i ett längre perspektiv förverkliga skilda sammansättningar m. m. av resp. totalförsvarsgren. Myndigheterna skall redovisa dessa planer resp. studier under år 1980. Regeringens anvisningar för arbetet lämnas under sommaren 1979.

Kommittén förutsätter att myndigheternas fortsatta studiearbete bl. a. kommer att belysa konsekvenserna av skilda utformningar av resp. totalförsvarsgren så att kommittén får ett tillfredsställande underlag för sina fortsatta överväganden. Det innebär bl. a. att studierna bör avse olika ekonomiska nivåer för resp. totalförsvarsgren i den kommande försvarsbeslutsperioden.

Kommittén behandlar i det följande några problemområden som bör ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta studie- och utredningsarbetet. Kommittén kommer därvid även in på formerna för det fortsatta utredningsarbetet.

10.1 Utnyttjande av de samlade personaltillgångarna inom totalförsvaret

Krig och kriser kommer att beröra hela samhället och hela befolkningen. Totalförsvaret är därför självklart en angelägenhet för hela folket. Försvaret kan bara utövas av folket självt. Det är därför av största betydelse att varje medborgare allt efter sin förmåga bereds tillfälle att bidra till landets försvar. Detta tillgodoses bäst om totalförsvaret även i fortsättningen bygger på den allmänna värnplikten, civilförsvarsplikten och andra former för tjänstgö-

ringsskyldighet. Genom pliktlagarna – värnpliktslagen, civilförsvarslagen, krigssjukvårdslagen m. fl. och ytterst den allmänna tjänstepliktslagen – är alla medborgare, män och kvinnor, mellan 16 och 70 års ålder skyldiga att i krig vid behov medverka inom totalförsvaret. I den meningen kan sägas att vi har "totalförsvarspflicht".

Med stöd av vissa pliktlagar kallas också personal in i fredstid för utbildning för krigsuppgifterna. Detta gäller särskilt det militära försvaret och civilförsvaret där krigsuppgifterna ofta i betydande grad avviker från den fredstida verksamheten. Vapenfria tjänstepliktiga uttas också till utbildning och tjänstgöring i fred för uppgifter av betydelse för totalförsvaret i krig. För ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, hälso- och sjukvården och andra grenar av övriga totalförsvaret gäller att de i första hand tar i anspråk personer med lämplig yrkesutbildning och yrkeserfarenhet. Någon särskild grundutbildning för dessa totalförsvarsgrenar anordnas inte. Däremot bedrivs en utbildning för krigsuppgifterna av utvalda och lämpade personer. Denna utbildning sker genom kortare kursverksamhet. Inom de frivilliga försvarsorganisationerna utbildas på motsvarande sätt ett stort antal män och kvinnor för uppgifter inom såväl de militära som civila delarna av totalförsvaret.

Enligt nuvarande grunder har det militära försvaret företrädesrätt när det gäller utnyttjande i krigsorganisationen av vapenföra män i värnpliktsåldern. Övriga totalförsvarsgrenar får i princip utnyttja andra personalgrupper. Genom uppskovsinstitutet kan dock personer i viktiga nyckelbefattningar inom totalförsvarets civila delar undantas från tjänstgöring i krig inom försvarsmakten. Vissa utbildade värnpliktiga överförs också efter särskilda regler till civilförsvaret före värnpliktsålderns utgång.

I perspektivplan del 1 har överbefälhavaren redovisat ett antal idéskisser, s.k. strukturer, för försvarsmaktens framtida utformning. Strukturerna utgör dock inte förslag om hur försvarsmakten bör sammansättas. De avses i stället ligga till grund för fortsatta överväganden under perspektivplaneringens andra fas. I några av strukturerna har överbefälhavaren redovisat ett mindre uttag av värnpliktiga än vad som gäller för närvarande. I en av strukturerna avses ett antal värnpliktiga ges s. k. korttidsutbildning.

Civilförsvarsstyrelsen har i sin perspektivplan del 1 anfört att, om försvarsmakten inte skulle komma att ta ut hela årsklassen värnpliktiga, kan de som inte ges uppgifter inom försvarsmakten utnyttjas för tjänstgöring inom bl. a. civilförsvaret. En sådan ordning skulle kunna medföra förbättringar i civilförsvarets rekrytering och krigsorganisation. Det skulle även enligt civilförsvarsstyrelsen avsevärt förbättra möjligheterna att utnyttja civilförsvaret vid omfattande katastrofer och nödlägen i fredstid.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har i perspektivstudie del 1 anfört att alternativa sätt att tillämpa principen om allmän värnplikt får betydelse för det ekonomiska försvaret. Bl. a. kan förändringar i uttaget av värnpliktiga till försvarsmakten medföra att ingreppen i samhället vid en omställning till krigsförhållanden begränsas, vilket förbättrar förutsättningarna att upprätthålla en god försörjningsförmåga.

Enligt kommitténs bedömning kommer även övriga delar av totalförsvaret att i framtiden ha ett ökat behov av att i sin krigsorganisation få disponera män i värnpliktsålder med kvalificerad yrkesutbildning och yrkeserfarenhet. Det gäller t. ex. hälso- och sjukvården.

I direktiven för kommitténs arbete angavs särskilt att det finns anledning att fortlöpande pröva hur våra totala personaltillgångar bör disponeras och fördelas inom totalförsvaret liksom vilken utbildning i fredstid som med stöd av plikttag bör åläggas medborgarna för att de skall kunna fullgöra sina olika totalförsvarsuppgifter. Kommittén finner för sin del att det är lämpligt att en sådan prövning görs i samband med att alternativa utformningar av totalförsvargrenarna övervägs under kommitténs andra etapp. Kommittén erinrar i detta sammanhang om att överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen gemensamt och i samverkan med bl. a. värnpliktsverket och civilförsvarsstyrelsen f. n. ser över totalförsvarets personalbehov.

Totalförsvarets skilda grenar ställer olika krav på förberedelser i fredstid. För ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och s.k. övrigt totalförsvar gäller att deras behov av personal i krigsorganisationen i allt väsentligt bör tillgodoses genom personer med en för ändamålet lämplig yrkesutbildning eller yrkesverksamhet i fred. Någon särskild grundutbildning i fred för dessa personer behövs inte utom vissa kortare kurser avseende sådana förhållanden som är specifika för krigsuppgifterna. Vissa befattningar i krigsorganisationen bör besättas av frivillig personal som genomgår särskild utbildning och genom kontrakt åtar sig att fullgöra uppgifterna i händelse av mobilisering och krigsorganisering. Behovet av kvalificerad, manlig yrkespersonal i värnpliktsålder bör liksom hittills tillgodoses genom uppskov. Kommittén bedömer att en vidgad tillämpning av uppskovsinstitutet kan komma att bli nödvändig. Behoven av uppskov bör kartläggas i det fortsatta arbetet.

Vid ett vidgat utnyttjande av uppskovsinstitutet uppkommer frågan om det är ekonomiskt försvarbart att ge ett antal unga män värnpliktsutbildning för krigsuppgifter inom försvarsmakten om de skall utnyttjas inom denna endast kort tid och om de genom sin fredstida yrkesutbildning och anställning senare skall tjänstgöra inom andra delar av totalförsvaret. Det problem man därvid möter hänger emellertid samman med att de värnpliktigas grundutbildning bör genomföras vid så tidig ålder som möjligt. De flesta män har därvid inte påbörjat eller åtminstone inte avslutat sin yrkesutbildning varför det är förenat med betydande svårigheter att förutse vilka som kommer att krigsplaceras i andra delar av totalförsvaret än försvarsmakten. Försvarskommittén anser dock att man bör undersöka om det i speciella fall föreligger uppenbara fördelar att från början ta ut personal för utbildning och tjänstgöring inom andra delar av totalförsvaret än försvarsmakten.

Civilförsvarets behov av personal i krigsorganisationen tillgodoses främst genom civilförsvarsplikten som omfattar alla män och kvinnor mellan 16 och 65 års ålder. Genom försvarsmaktens företrädesrätt till män i värnpliktsåldern kan civilförsvaret endast i begränsad utsträckning ianspråka denna personalkategori. Detta leder till hög medelålder och hög omsättningstakt i civilförsvarets krigsorganisation. Under senare år har civilförsvaret strävat efter att sänka medelåldern och minska omsättningstakten genom att ta ut och utbilda yngre kvinnor. Dessa ansträngningar har dock hittills gett endast begränsade resultat.

En lägre medelålder och ett lägre omsättningsbehov skulle medföra en mer effektiv krigsorganisation och lägre utbildningskostnader för civilförsvaret. Försvarskommittén anser därför att man bör studera förutsättningarna för

och konsekvenserna av att tillgodose civilförsvarets personalbehov främst genom en uttagning och utbildning vid unga år av vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor som är lämpliga för tjänstgöring i befattningar inom civilförsvaret. En vidgad tillämpning av uppskovsinstitutet bör härutöver kunna komma i fråga för att ta till vara yrkeskunnande som är av särskilt värde för civilförsvarets krigsorganisation. Liksom nu bör även vissa värnpliktiga kunna överföras från försvarsmakten till civilförsvaret före värnpliktsålderns utgång. Härvid bör i första hand överföras sådana värnpliktiga som endast kort tid eller inte alls utnyttjas i krigsbefattning efter grundutbildning eller som efter omskolning förs över från en försvarsgren till en annan. Man bör slutligen också kunna pröva en viss direktutbildning av unga män för uppgifter i civilförsvaret. Det torde därvid främst vara fråga om sådana befattningar som kräver längre utbildnings- och övningstid än vad som behövs för civilförsvarspersonalen i genomsnitt.

Uttagning till utbildning och tjänstgöring i civilförsvaret bör bestämmas av krigsorganisationens behov. Civilförsvarsstyrelsen bör i det fortsatta utredningsarbetet noga pröva till vilken del personalbehoven kan tillgodoses genom utbildning av lämpliga vapenfria tjänstepliktiga, kvinnor och värnpliktsavgångna män samt med ledning därav föreslå hur kvarstående behov bör täckas. Civilförsvarsstyrelsen bör också överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa registrering och uppföljning av den personal som överförs, inskrivits och utbildats för civilförsvarsuppgifter.

Det militära försvarets behov av personal, utöver anställd och frivillig personal för vissa befattningar, bör alltså tillgodoses genom den allmänna värnplikten. Den är av största betydelse för försvarsviljan och för att manifestera vår vilja att säkra landets trygghet mot yttre hot. Den är en nödvändig grund för att tillgodose försvarsmaktens behov av personal och möjliggör en värdefull växelverkan mellan civil och militär verksamhet. Det militära försvaret blir därigenom en naturlig del av samhället.

Med utgångspunkt i de uppgifter som försvarskommittén har angett i det föregående och av ekonomiska skäl kan det bli nödvändigt att överväga alternativ för försvarsmaktens framtida utformning i vilka dess personalbehov kommer att vara mindre än för närvarande. Kommittén har i det föregående bedömt att en vidgad tillämpning av uppskovsinstitutet kan bli nödvändig för att tillgodose personalbehovet vid de civila delarna av totalförsvaret. Kommittén har också anført att man bör kunna pröva en viss direktutbildning av unga män för uppgifter i civilförsvaret samt om det i speciella fall föreligger uppenbara fördelar att från början ta ut personal för utbildning och tjänstgöring inom totalförsvarets civila delar. Kommittén vill vidare erinra om att antalet 19-åriga män bedöms komma att minska från år 1985 till år 1995 med ca 12 000. Konsekvenserna härav för försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation måste belysas.

Krigsorganisationens och krigsuppgifternas behov skall bestämma omfattningen av den utbildning för krigsuppgifter i totalförsvaret som med stöd av plikttag åläggs medborgarna. Detta motiveras inte minst av att människorna skall uppleva utbildningen som meningsfull. Utbildningen bör därför heller inte göras längre än vad som motiveras av behovet. En kontinuerlig granskning av utbildningstiderna inom försvarsmakten och civilförsvaret bör således äga rum. Detta gäller även den begränsade fredstida utbildning som

åläggs vissa personalkategorier inom andra delar av totalförsvaret.

I den allmänna debatten har förts fram förslag om att utnyttja de pliktlagar, som berörs i detta sammanhang, för att tillgodose det fredstida samhällets behov av arbetskraft. Som stöd härför har bl. a. rättviseaspekten anförts. Kommittén vänder sig mot dessa tankegångar. Kommittén anser inte heller att utbildningstiden inom försvarsmakten och civilförsvaret skall bestämmas för att tillgodose samhällets fredstida behov av katastrofberedskap. Den här redovisade grunduppfattningen innebär inte att värnpliktiga eller civilförsvarspliktiga som genomgår utbildning inte skulle kunna utnyttjas för att bistå det civila samhället i vissa situationer. Kommittén anser att så bör kunna ske.

Försvarskommittén har i det föregående angett vissa frågor kring personalutnyttjandet som bör studeras och övervägas i det fortsatta utredningsarbetet. Kommittén är angelägen framhålla att de lösningar som kan komma att bli resultatet av detta skall syfta till ett bättre och mer effektivt utnyttjande av personalen samt till en bättre total ekonomi. I det senare hänseendet är inte minst de fredsorganisatoriska konsekvenserna av stor betydelse. De måste följaktligen belysas ingående. Även rättviseaspekterna måste belysas. Bl. a. kan det bli nödvändigt med ekonomisk gottgörelse för dem som åläggs en särskilt lång utbildning.

För att så väl som möjligt tillvarata de kunskaper och erfarenheter som människorna har fått genom sin fredstida utbildning och yrkesverksamhet tillsammans med utbildningen inom totalförsvarets olika grenar måste uttagning, inskrivning och registrering ske effektivt. Organisationen och formerna härför kan behöva ses över liksom de författningar som reglerar personalutnyttjandet inom totalförsvaret.

I den andra etappen av kommitténs utredningsarbete ingår att överväga och föreslå hur totalförsvarets olika grenar bör utvecklas under perioden 1982/83–1986/87. Det kommer därvid att vara av väsentlig betydelse att väga samman ekonomiska, personella och materiella frågor sedda mot de uppgifter som vårt totalförsvaret och dess grenar bör ges. För att kommittén skall kunna väga skilda alternativ, som bl. a. skiljer sig åt ifråga om sättet att utnyttja personal och tillämpa pliktlagar, krävs ett underlag som belyser frågor av den art som berörts ovan.

Det krävs alltså ett omfattande utredningsarbete innan slutlig ställning kan tas. Huvuddelen av detta arbete bör utföras av berörda myndigheter. Den samordning som krävs avser kommittén åta sig bl. a. genom att meddela tidsplaner för arbetet.

10.2 Fortsatta studier av civilmotstånd och andra icke-militära motståndsförmer.

Försvarskommittén har i föregående kapitel övervägt i vad mån ett vapenlöst motstånd, civilmotstånd, skulle kunna spela någon roll inom ramen för våra samlade försvarsansträngningar. I likhet med tidigare försvarsutredningar anser kommittén att civilmotstånd och andra icke-militära motståndsförmer inte kan utgöra alternativ till ett militärt försvar. Ett avstående från ett

militärt försvar inom ramen för ett totalförsvar skulle sannolikt i omvärlden tolkas som bristande vilja att hävda självständigheten. Den deklarerade utrikespolitiken skulle inte framstå som trovärdig.

Kommittén vill emellertid icke utesluta att civilmotstånd tillsammans med andra motståndsformer skulle kunna få en roll då vårt land helt eller delvis blivit ockuperat av främmande makt. Viktigt är då att med olika medel upprätthålla befolkningens motståndsvilja och tro på en framtid i fred och frihet. Motståndet skulle kunna inriktas på att göra det svårare för ockupationsmakten att utnyttja vårt land för sina syften, begränsa hans påverkan på våra samhällsfunktioner, verka för landets befrielse och sist men inte minst verka för nationell sammanhållning i ett läge då det organiserade militära motståndet upphört. Det bör också beaktas att den som av olika skäl inte vill delta i väpnat motstånd ändå kan bidra till den samlade försvarsansträngningen.

I en situation då vi är helt eller delvis ockuperade torde det växa fram en spontan vilja till motstånd mot ockupationsmakten. Den kan få olika former. Det kan t. ex. röra sig om civilmotstånd innefattande agitation och demonstrationer, vägran att samarbeta etc. Det kan också vara fråga om mer våldsamma motståndsformer såsom sabotage. I detta sammanhang berörs dock inte den typ av motstånd inom ockuperat område som avses bedrivas av militära enheter i form av fria kriget.

Fredstida förberedelser skulle förmodligen göra motståndet mot en ockupationsmakt mera effektivt. Medvetandet om att motstånd av denna typ är förberett och kommer att genomföras kan möjligen också verka avhållande för den som överväger att angripa Sverige. Det finns därför anledning att undersöka i vilken omfattning det är möjligt att i fred förbereda en motståndsrörelse inför en eventuell ockupation. Det är därvid flera frågor som måste klarläggas.

Det är sålunda angeläget med vidgade studier om mål och strategi för en motståndsrörelse anpassad till specifika svenska förhållanden. Det bör övervägas hur sådana studier skulle kunna anordnas och läggas upp. En svår fråga, som måste övervägas, är i vilken omfattning förberedelser för en motståndsrörelse kan göras kända bland befolkningen. Om de inte hålls hemliga inom en liten krets av personer löper man självklart risken att en angripare kan vidta motåtgärder så att förberedelserna blir verkningslösa.

Befolkningen inom ockuperat område har en känslig mellanställning – den är fortfarande skyldig trohet mot landets lagliga regering men skall samtidigt efterfölja de lagar och förordningar, som ockupationsmakten utfärdar. Enligt folkrätten har nämligen ockupanten rätt att utfärda lagar och föreskrifter, som erfordras för att skydda den egna administrationen och de egna styrkorna samt för att upprätthålla allmän ordning. För befolkningen blir det således en fråga om dubbel lydnadsställning, vilket kommer att kännas påfrestande och ställa den inför svåra avgöranden. Än svårare blir problemen för de offentliga tjänstemännen, som skall tillvarata befolkningens intressen och rättigheter gentemot ockupationsmakten. Motståndsåtgärder – och förberedelser för sådana – kan leda till att det folkrättsliga skydd som byggts upp för civilbefolkningen, humanitära organisationer, civilförsvaret och organiserade stridande enheter försvagas. Hithörande frågor bör studeras ytterligare innan ställning kan tas till på vilket sätt en motståndsrörelse skulle kunna

organiseras och förberedas.

Man kan inte bortse från risken för repressalier från ockupationsmaktens sida. För att ett motstånd skall ge effekt, trots att risk finns för att befolkningen förorsakas lidande, måste det vara organiserat med en stark ledning. En på förhand tillskapad organisation måste hållas hemlig för att inte slås sönder omedelbart vid en ockupation. En fråga som måste klarläggas är därvid hur den i ett öppet, demokratiskt samhälle nödvändiga politiska kontrollen över en hemlig motståndsorganisation skall kunna upprätthållas. Formerna för rekrytering av lämpliga nyckelpersoner är också en fråga som måste övervägas.

En viktig förutsättning för en motstånds rörelse är tillgång till sambands- och informationsmedel. Genom försorg av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar vidtas redan nu betydande förberedelser för att möjliggöra massmedias verksamhet i krigstid. Det finns anledning att studera i vilken omfattning dessa förberedelser även kan avse verksamheten under ockupation eller på vilket sätt en motstånds rörelse eljest skall kunna få tillgång till informationsmedel. Frågan om anskaffning av och utbildning på särskild sambandsmateriel redan i fredstid bör också övervägas. Även andra materiella förberedelser kan behöva vidtas.

Olika former av personliga förberedelser bör övervägas. Det gäller bl. a. frågan om vilka allmänna anvisningar som bör lämnas hela civilbefolkningen om uppträdande under krig och ockupation. Det gäller också frågan om vilka anvisningar som bör ges för de offentliga myndigheternas agerande i samband med ockupation. En svår avvägningsfråga är därvid om de offentliga tjänstemännen genom ett visst samarbete med ockupationsmakten skall söka tillvarata civilbefolkningens intressen och rättigheter gentemot denna eller om de skall ansluta sig till en motstånds rörelse. Möjligheterna att utbilda särskilda nyckelpersoner i olika former av motstånd bör också övervägas.

Av det föregående framgår att fredstida förberedelser för olika typer av icke-militärt motstånd är förenade med åtskilliga problem. En del av frågorna övervägs av folkrättskommittén. Av dess direktiv (Dir 1978:61) framgår att kommittén bör undersöka vilka allmänna anvisningar som bör lämnas civilbefolkningen om uppträdande under krig och ockupation. Folkrättskommittén skall i det sammanhanget beakta tidigare erfarenheter och överväganden angående myndigheternas befogenheter inom ockuperat område liksom också resultaten av ett till den engelske forskaren Adam Roberts lämnat uppdrag att studera folkrättsliga aspekter på civilmotstånd.

Flera av de nämnda frågorna ligger emellertid vid sidan av folkrättskommitténs uppdrag. För att närmare studera dessa och ge försvarskommittén underlag för fortsatta överväganden avser kommittén att hos regeringen begära att få tillkalla en särskild expertgrupp.

Expertgruppen bör ta del av, sammanställa och värdera de studier som har bedrivits bl. a. av Adam Roberts och inom försvarsdepartementets samordningsavdelning och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar.

Grundlagsberedningen studerade förhållandena i Danmark och Norge under den tyska ockupationen och lät utarbeta en särskild rapport om de norska erfarenheterna (SOU 1972:18). Expertgruppen kan behöva komplet-

tera detta material genom egna studier av förhållandena utomlands. Expertgruppen bör bedriva sitt arbete i nära samråd med folkrättskommittén.

10.3 Försvarsindustriella frågor

Kommittén har i de närmast föregående kapitlen berört den svenska försvarsindustrins betydelse och de allmänna anspråk som bör ställas på försvarsmaterielanskaffningen. Den industriella kapaciteten att inom landet utveckla, tillverka och underhålla försvarsmateriel har betydelse både för vår säkerhetspolitikens trovärdighet och för försvarsmaktens utformning och utnyttjande. Den gör det möjligt att utforma förband och system med särskild hänsyn till sådana försvarsförutsättningar som vårt värnpliktssystem, våra speciella försvarsbetingelser, klimat och försvarsstrategi. Den ger också möjlighet att välja en speciell svensk försvarsprofil som minskar effekten av de stridsmedel och motmedel som maktblocken utvecklar mot varandra. Egen industriell kapacitet på för oss särskilt viktiga områden ger oss också möjligheter att fullfölja och i vissa fall intensifiera materielanskaffning i sådana situationer då vi kan räkna med störningar i importen.

Den svenska försvarsindustriella kapaciteten är i allmänhet inte tillräcklig för en helt självständig svensk utveckling och tillverkning. Mer eller mindre omfattande inköp från utlandet av tekniskt kunnande, licenser, komponenter och delsystem har varit och är ofrånkomligt. Det har dock hittills varit möjligt att behålla vår försvarsindustriella kapacitet på en relativt hög nivå. Detta har möjliggjorts bl. a. genom en fortlöpande och jämn beställningsverksamhet.

Materielanskaffningen till försvarsmakten har dock minskat i omfattning under 1960- och 1970-talen. Det har därvid uppstått svårigheter att hålla en jämn beläggning av de industriella resurserna. Detta har medfört att den svenska försvarsindustrins kapacitet måste anpassas till en ny situation. Under senare tid har frågan om flygindustrin varit i centrum för debatten om vår försvarsindustriella kapacitet. Det är emellertid uppenbart att även andra materielslag och industrigrenar kommer att bli berörda.

Det är därför viktigt att klarlägga vilka verksamheter som är mest angelägna att bibehålla. Val av utvecklings- och produktionsområden som bör bibehållas inom landet bör utgå från värderingar rörande våra möjligheter till jämn beläggning och från de säkerhets- och försvarspolitiskt viktiga faktorer som berörts tidigare. Det är nödvändigt att härvid välja sådana anskaffningsförfaranden och sådan inriktning av vår försvarsindustri att beroendeförhållanden undviks som i krissituationer skulle kunna utnyttjas för påtryckningar. Under alla förhållanden måste inom landet finnas kompetens att utvärdera utländska system, utforma egen taktik, utbilda personal och sköta underhållet i krig. Dessutom måste kompetens finnas att utveckla sådana system som andra länder omger med särskild sekretess.

Den svenska försvarsindustrins kapacitet bör i huvudsak avpassas till försvarsmaktens behov. Dessa bör planeras så att en såvitt möjligt jämn beläggning erhålls. Export av försvarsmateriel inom givna politiska ramar kan vara ett värdefullt tillskott i den industriella beläggningen för att få bättre ekonomi. En kontinuerlig beläggning av utvecklings- och produktionsresur-

ser måste dock alltid utgå från våra egna behov och kan inte grundas på förutsättningen att vi skall exportera vissa kvantiteter av krigsmateriel.

Kommittén avser att i sitt fortsatta arbete ägna uppmärksamhet åt de försvarsindustriella frågorna. Det fortsatta arbetet kommer i denna del att i hög grad bygga på det underlag som utgörs av överbefälhavarens perspektivplan del 2. Kommittén förutsätter att det fortsatta planeringsarbetet inriktas så att det ger underlag för att bedöma planeringens försvarsindustriella konsekvenser såväl från säkerhets- och försvarspolitisk utgångspunkt som från utgångspunkter som berör beläggning och sysselsättning vid försvarsindustrin.

10.4 Samordning mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten

Enligt direktiven skall försvarskommittén pröva lämpligheten av och möjligheterna att öka samordningen mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten. Om kommittén finner att en ökad samordning bör ske, skall kommittén enligt direktiven lämna förslag om hur följdfrågor av författningsmässig, organisatorisk och finansiell art m.m. bör behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

I sin perspektivplan del 1 har civilförsvarsstyrelsen redovisat ett omfattande underlag för att bedöma förutsättningarna för en ökad samordning mellan civilförsvaret och kommunal verksamhet. Styrelsen anser att det framtagna utredningsmaterialet bekräftar en tidigare bedömning att förutsättningarna för en ökad samordning mellan civilförsvaret och kommunal verksamhet är goda. Ett fortsatt utredningsarbete, där berörda instanser får möjlighet att delta, är därför enligt styrelsen angeläget.

Försvarskommittén anser att civilförsvarets skadeavhjälpande åtgärder förete betydande likheter med de åtgärder som vidtas i fredstid för att hindra skador till följd av olyckshändelser av olika slag. De resurser för skadeavhjälpande verksamhet som anskaffas av olika samhällsorgan bör användas i såväl fred som krig. Kommittén anser också att en grundläggande princip för totalförvarets utformning bör vara att ett ansvar i fred så långt möjligt skall behållas i krig och vara förenat med ett ansvar för beredskapsförberedelser. Kommunerna har enligt nuvarande ordning ansvaret för räddningstjänsten i fred. Kommunerna har även i andra avseenden ansvar för människornas omsorg och välfärd, uppgifter som kvarstår eller till och med blir mer framträdande under krigsförhållanden.

Försvarskommittén anser att det från flera synpunkter är angeläget att få till stånd ökade förutsättningar för att samordna civilförsvaret med den verksamhet som kommunerna bedriver. Även den landstingskommunala verksamheten berörs i den mån det är fråga om att samordna civilförsvarsverksamhet med hälso- och sjukvården i krigstid.

Enligt försvarskommitténs uppfattning bör det vara möjligt att förbättra samordningen om man på kommunerna lägger ett ökat ansvar för ledningen av civilförsvarsverksamhet i krig. Det gäller i första hand ansvar för räddningstjänst men berör också vissa andra uppgifter. Exempel härpå är

åtgärder i samband med skyddsrumskberedskap, omflyttning och utrymning av människor. Förvaltningsuppgifter av skilda slag i samband med civilförsvarsverksamhet kan också lämpligen fullgöras under kommunernas ansvar. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att ett betydande ansvar redan har lagts på kommunerna i fråga om skyddsrumsbyggandet.

En naturlig följd av att ledningen av den lokala civilförsvarsverksamheten i krig åläggs kommunerna är att varje kommun bör utgöra ett civilförsvarsområde. På vissa platser, främst i storstadsområdena, kan det dock bli nödvändigt med särskilda lösningar. Denna fråga bör studeras i det fortsatta utredningsarbetet.

Civilförsvarets ledning i krig på regional nivå bör alltså utövas av länsstyrelserna och, inom civilområde, av civilbefälvärdena. Förhållandet mellan länsstyrelse och kommuner bör i princip överensstämma med det som enligt nu gällande ordning råder mellan länsstyrelse och lokal civilförsvarsmyndighet (civilförsvarschef). Dessa förhållanden bör kunna regleras genom lagar och författningar. Huruvida regionala civilförsvarsresurser skall behållas och hur ledningsansvaret för eventuella sådana resurser skall fördelas bör utredas ytterligare.

Nämnda konstruktion av ansvaret för civilförsvarets ledning i krig innebär att det blir ett delat ansvar mellan kommuner och statliga civilförsvarsmyndigheter. Försvarskommittén anser emellertid att detta förhållande inte medför några nämnvärda olägenheter. Kommittén vill framhålla det naturliga och angelägna i att den kommunala ledningen i krigstid inte frångår ansvaret som den har redan i fredstid för kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter. Flertalet åtgärder som är att hänföra till civilförsvarsverksamhet är av sådant slag att ansvarsförhållanden som råder i fredstid inte bör ändras i krigstid. Kommittén anser att civilförsvarsverksamheten, som syftar till att skydda och rädda liv i händelser av krig, bör kunna stärkas betydligt om denna ordning genomförs.

Genom att kommunerna ges ansvar för ledningen av det lokala civilförsvaret i krig öppnas också större möjligheter att samordna kommunernas verksamhet och civilförsvaret vid den frestdida uppbyggnaden av civilförsvarets krigsorganisation. Genom det ökade kommunala ansvaret för civilförsvarsverksamhet blir förutsättningarna bättre för att effektivt utnyttja materiella och personella resurser som finns i fred och att samordna dessa tillgångar med resurser som måste tillföras i krig. Vidare läggs genom den föreslagna ordningen en grund för att utforma lämpliga regler för användning av civilförsvarets ledning och organisation vid katastroftillfällen i fredstid. Denna fråga bör lösas med utgångspunkt från att kommunerna har ansvar för räddningstjänst i såväl fredstid som krigstid och att personal och materiel, som organiseras för civilförsvarsverksamhet i krigstid, bör kunna utnyttjas också i fredstid när det finns särskilt behov av det.

Det förhållande att kommunerna får ansvar för ledning av civilförsvaret på lokal nivå i krig bör leda till att viss planläggning av civilförsvarsverksamhet på lokal nivå infogas i kommunernas frestdida förberedelser. Den närmare innebörden härav och de anspråk på planläggningens utförande som bör ställas bör klargöras närmare i det fortsatta utredningsarbetet. Civilförsvaret bör dock även i fortsättningen ses som en del av totalförsvaret och därmed som en statlig angelägenhet. Kostnaderna för den förstärkning av resurserna

som måste ske vid krigsorganisering liksom för de fredstida förberedelserna bör därför i princip bäras av staten. Det gäller bl.a. anskaffning och förrådshållning av materiel samt uttagning och utbildning av personal.

Försvarskommittén utgår därför från att länsstyrelserna alltiämt skall ha betydande uppgifter i fråga om planläggning av civilförsvarsverksamheten. Länsstyrelserna måste fortfarande ha ansvar för att verksamheten samordnas och att planläggning och andra förberedelser utförs. På central nivå kan ansvarsförhållandena mellan civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd behöva ses över. Genomförandet av den här föreslagna ordningen i fråga om civilförsvarsverksamhet på lokal nivå förutsätter att erforderliga verkställighetsföreskrifter utarbetas. Föreskrifterna berör uppbyggnadsarbetet i fredstid, som planläggning, rekrytering, utbildningsverksamhet, anskaffning av materiel och anläggningar m. m. De berör också ledningen av verksamheten under beredskapstillstånd och krig, bl. a. befogenheter och befälsförhållanden som då skall gälla.

Flera författningsfrågor måste också behandlas. Försvarskommittén erinrar om att frågor rörande kommunernas ansvar för försvarsberedskap regleras i lagen om kommunal beredskap (1964:63) samt att frågor som rör räddningstjänst regleras dels i brandlagen (1974:80) dels i civilförsvarslagen (1960:74) vad gäller räddningstjänst i krig. Kommittén erinrar också i detta sammanhang om att riksdagen (CU 1978/79:18) har uttalat att starka skäl finns för att förutsättningslöst utreda frågan om huvudmannaskapet för en räddningstjänst med nuvarande och möjliga nya uppgifter.

Även frågor av organisatorisk och finansiell art måste övervägas och klarläggas. Det krävs sålunda ett fortsatt omfattande utredningsarbete. I detta bör delta representanter för berörda intresseområden, bl. a. länsstyrelserna, landstingen och kommunerna.

Försvarskommittén har övervägt i vilken form det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas och därvid funnit att det bör ske i nära samband med de överväganden som kommittén har att göra i fråga om civilförsvarets fortsatta utveckling i övrigt. För att närmare studera dessa frågor och ge försvarskommittén underlag för fortsatta överväganden avser kommittén att hos regeringen begära att få tillkalla en expertgrupp.

Arbetet har ett nära samband med den förutsättningslösa utredning om räddningstjänstens huvudmannaskap, som har omnämnts i det föregående. Kommittén vill därför framhålla angelägenheten av att arbetena samordnas såväl i sak som till tid.

10.5 Utredning om försvarsinformation

Med hänvisning till behovet av en allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt om säkerhets- och försvarspolitikens mål, medel och möjligheter gav regeringen i sina direktiv försvarskommittén i uppdrag att se över informationen om vår säkerhetspolitik och lämna förslag till lämpliga åtgärder. Uppdraget avser informationsverksamheten i fred och inte sådan särskild information som kan bli nödvändig i ett kris- och krigsläge.

Som ett led i denna översyn beslutade försvarskommittén att tillsätta en

expertgrupp med uppgift att studera den nuvarande säkerhetspolitiska informationens mål, innehåll, medel och resultat samt att på grundval härav lämna underlag för försvarskommitténs överväganden beträffande lämpliga åtgärder. Det betonades att expertgruppen särskilt skall överväga på vilket sätt informationen kan bidra till en vidgad öppen debatt kring frågorna om säkerhets- och försvarspolitik.

Expertgruppen, som började sitt arbete hösten 1978, har fortlöpande hållit försvarskommittén orienterad om sitt arbete. Arbetet skall vara slutfört vid årsskiftet 1979/80. Försvarskommittén avser därefter att ta ställning till det material som expertgruppen arbetat fram och att avge ett särskilt betänkande i denna fråga under våren 1980. Till ledning för expertgruppens fortsatta arbete har kommittén angett att följande mål bör gälla för informationen kring säkerhetspolitiken:

Informationen bör syfta till att stimulera den allmänna säkerhetspolitiska debatten genom att bl. a. ställa sakligt underlag till förfogande. Strävan bör vara att få en sådan bredd på debatten att den inte endast engagerar ett redan välinformerat fåtal. Informationen skall också tjäna till att belysa bakgrund och motiv för de mål och den inriktning som statsmakterna givit för säkerhets- och försvarspolitik. För den enskilde är det angeläget att få en god kunskap om varför hon eller han kan tas i anspråk för utbildning eller annan tjänstgöring enligt någon av pliktlagarna. Inte minst är det angeläget för den enskilde att inse vilka påfrestningar som kan drabba fredssamhället och medborgarna i händelse av kriser och krig och vad som görs för att möta dessa påfrestningar. Det är också ett allmänt intresse att få en god information om hur de allmänna medel används som satsas på försvars- och säkerhetspolitiska åtgärder.

De myndigheter som bedöms ha förutsättningar att medverka i den säkerhetspolitiska informationen bör inte ha som uppgift att söka påverka opinionen. Deras uppgift bör vara att tillhandahålla det sakunderlag som behövs och som kan utgöra en stimulans för den säkerhetspolitiska debatten och informationen i massmedier och organisationer av olika slag.

Särskilt yttrande av

experten Bengt Schuback

Försvarskommittén bedömer att ett krig i Europa icke kan uteslutas och att det – om det inträffar – åtminstone inledningsvis förs med konventionella vapen. De militära operationerna torde då ske med begränsade syften vilket redan det skulle verka återhållande på viljan att utvidga kriget till svenskt område. Det är därför enligt kommitténs uppfattning svårt att se att någon stormakt skulle finna motiv för ett angrepp mot Sverige annat än i en akut kris – eller krigssituation i Europa. Ett isolerat angrepp på Sverige anses vara osannolikt.

I sin bedömning av riskerna för militära angrepp mot Norden anser kommittén att det nordiska området såväl i norr som söder har en sådan strategisk betydelse att det tidigt riskerar att bli indraget i krigshandlingarna. Sverige får då intresse framför allt som genomgångsområde för att möjliggöra att mål i grannländerna kan nås säkrare och snabbare.

Kommittén drar bl. a. som resultat av dessa överväganden slutsatsen att ett eventuellt angrepp mot Sverige från angriparens synpunkt sannolikt kommer att vara begränsat i sin omfattning och geografiska utbredning. I den på ekonomiska och andra förhållanden gjorda prioriteringen uttalas att de mellersta delarna av Sverige kan betraktas som sannolika genomgångsvägar främst om de krigförande bedömer att kriget får lång varaktighet. I nuvarande militärpolitiska situation görs bedömningen att en avhållande effekt mot invasion av dessa delar kan nås på en något lägre styrkenivå än vad som gäller de norra och södra delarna. Det sägs också att detta icke får leda till att det blir gynnsammare för en angripare att utnyttja de mellersta delarna av landet och att det militära försvaret kan om disponeras vid förändringar i situationen.

De slutsatser som dras för utformning av det militära försvarets uppgifter i framtiden kan synas logiska i förhållande till denna tänkbara händelseutveckling. Emellertid är bedömningarna enligt min mening hårt knutna till i grunden ett scenario.

Om man gör bedömningen att ekonomiska förhållanden framtvingar prioriteringar av skilda uppgifter för försvaret måste självfallet ökade risker tas. Strategiska överväganden bör dock som hittills i svensk försvarspolitik bygga på en sammanvägning av flera i och för sig tänkbara utvecklingar och icke begränsas för snävt. Konventionella militära operationer i Norden kan komma att genomföras som ett direkt stöd till krigshandlingar i Central-europa. Men militärpakternas syfte kan också vara att påverka de strategiska positionerna sinsemellan innan öppna krigshandlingar ägt rum i Central-europa eller när de avstannat där. Militära angrepp bör som kommittén

betonat ses som ett led att nå viktiga strategiska mål i det nordiska området. Angriparen kan i sådana lägen vilja utnyttja hela eller delar av vårt land som genomgångs- och basområden. Försvarskommittén nedprioriterar allför mycket risken för att en angripare kan syfta till att ockupera hela landet. Skandinavien är ur supermaktsperspektiv ett begränsat område. Vi bör därför enligt min mening även framledes räkna med att en angripare kan syfta till att ockupera hela landet och dimensionera försvarets avhållande effekt därefter.

Det bör i sammanhanget påpekas att förslaget att meningen "Invasionsförsvaret skall vara försvarsmaktens viktigaste uppgift" bör utgå ur gällande målsättning för totalförsvaret sakligt sett inte torde innebära någon ändring av uppgifterna för det militära försvaret.

En bedömning av på vilken relativ styrkenivå det militära försvaret bör läggas för att uppnå en regionalt avhållande effekt kan enligt min mening icke för snävt knytas till nuvarande militärpolitiska situation. En angripare torde nämligen grunda sin bedömning av vårt försvars trovärdighet på dess totalt sett avhållande förmåga. Om krigshandlingar inleds i vårt närområde uppstår omedelbart en ny militärpolitisk situation som kan medföra att vi icke hinner omdisponera de militära styrkorna i tillräcklig omfattning. Jag kan således icke dela kommitténs uppfattning att en avhållande effekt kan erhållas på en något lägre styrkenivå i Mellansverige där vi har större delen av vår befolkning, den centrala ledningen och betydelsefulla försörjningsmöjligheter.

Bilaga 1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

Direktiven för utredningsarbetet (regeringsbeslut 78-03-30) angav, mot bakgrund av syftet för vår säkerhetspolitik att bevara landets frihet och oberoende, följande huvuduppgifter för kommittén:

- Att analysera utvecklingen i omvärlden och de hot mot vår frihet och vårt oberoende som kan uppkomma i framtiden
- Att analysera den svenska samhällsutvecklingen från sårbarhets- och resurssynpunkt.
- Att studera samspelet mellan de säkerhetspolitiska medlen och särskilt överväga försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken.
- Att lämna förslag till säkerhetspolitikens inriktning.
- Att överväga de olika totalförsvarsgrenarnas roll inom försvarspolitik.
- Att lämna förslag till försvarspolitikens inriktning och totalförsvarsgrenarnas uppgifter i stort inom ramen för denna.

Vidare anfördes att kommittén borde identifiera sådana problemområden inom totalförsvaret som kan behöva utredas i särskild ordning. Slutligen anförde departementschefen att kommittén borde arbeta under så stor öppenhet som möjligt och stimulera debatten i frågor, som var föremål för utredning.

Direktiven bifogas i sin helhet som underbilaga.

Kommitténs arbete har pågått sedan 1978-04-18.

Grunderna för den svenska säkerhetspolitiken har belysts av kabinetssekreteraren Leif Leifland.

Den internationella utvecklingen, riskerna för konflikter m m har belysts av experterna Katarina Brodin, Knut Thyberg och Krister Wahlbäck samt av företrädare för utrikes- och försvarsdepartementen och centrala myndigheter. Underlaget för kommitténs bedömningar i dessa frågor har vidare breddats genom ett sammanträde med Sveriges ambassadörer i London, Paris, Moskva, Bonn, Washington, Helsingfors och Peking.

Skriftligt underlag har lämnats till kommittén bl. a. i form av rapporter från försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktspianering.

Nedrustningsarbetet och Sveriges roll i Förenta Nationerna har belysts av statssekreteraren Inga Thorsson och ambassadören Anders Thunborg. Frågor rörande internationell nedrustning och rustningskontroll har även belysts av statssekreteraren Johan Jörgen Holst, norska försvarsdepartementet.

Den svenska biståndspolitikerna har belysts av statssekreteraren Thord Palmlund.

Den svenska samhällsutvecklingen, bl. a. i fråga om ekonomisk utveckling och samhällets framtida sårbarhet, har belysts av experterna Lars Dahlberg och Sven-Erik Orrö samt företrädare för olika departement och centrala myndigheter. I samband därmed har vidare företrädare för sekretariatet för framtidsstudier och Lunds universitet redovisat två studier som utförts i sekretariatets regi.

Vid ett särskilt sammanträde har generaldirektörerna Sten Lundberg och Gunnar Gustavsson samt överbefälhavaren, generalen Lennart Ljung lämnat synpunkter på svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Det militära försvarets och civilförsvarets perspektivplaner samt det ekonomiska försvarets perspektivstudie har redovisats av experterna Bengt Schuback, Erik Thyberg och Ulf Broström.

För att tillgodose direktivens önskemål om stor öppenhet i kommittéarbetet och stimulerad debatt har kommittén bl. a. vid två tillfällen anordnat presseminarier i frågor som behandlats av kommittén.

Vidare har uppdragits åt elva fristående säkerhetspolitiska skribenter, nämligen chefredaktör Jan-Magnus Jansson, Finland, redaktör Niels Jörgen Haagerup, Danmark, redaktör Anders Sjaastad, Norge, chefredaktör Sven O Andersson, ambassadör Gunnar Heckscher, chefredaktör Lennart Hirschfeldt, f. d. statsrådet Alva Myrdal, redaktör Johan Tunberger, docent Peter Wallensteen, universitetslektor Håkan Wiberg och docent Nordal Åkerman att lämna sin syn på svensk säkerhets- och försvarspolitik. Bidragen har redovisats i boken "Elva åsikter om svensk säkerhetspolitik".

Slutligen har kommittén uppdragit åt en expertgrupp om sex personer under ledning av kanslichefen Styrbjörn Lindow att lämna underlag för kommitténs ställningstaganden i fråga om informationen om svensk säkerhets- och försvarspolitik. Att som sekreterare stå till expertgruppens förfogande anmodade departementschefen den 1 mars 1979 förste byråsekreteraren Ingemar Staf.

Kommittén har under arbetet med detta betänkande företagit studiebesök i Danmark, Norge och Finland.

Underbilaga 1.1 Kommittédirektiv

Totalförsvarets utveckling efter år 1982

Dir 1978:30

Beslut vid regeringssammanträde 1978-03-30

Departementschefen, statsrådet Krönmark, anför.

Inriktningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik samt de olika totalförsvargrenarnas utveckling har ingående behandlats av statsmakterna år 1977 (prop. 1976/77:74, FöU 1976/77:13, rskr 1976/77: 311) på grundval av förslag från 1974 års försvarsutredning i betänkandena (SOU 1976:5) Säkerhetspolitik och totalförsvaret och (SOU 1977:1) Totalförsvaret 1977-82.

Regeringen har i november 1977 gett anvisningar för perspektivplanering avseende det militära försvarets och civilförsvarets utveckling efter år 1982. Dessa anvisningar ger förutsättningar och riktlinjer för myndigheternas arbete under perspektivplaneringens fas 1 samt vissa riktlinjer för perspek-

tivplaneringens fas 2. För sistnämnda fas kommer särskilda anvisningar att meddelas senare. För perspektivstudier avseende det ekonomiska försvarets utveckling efter år 1982 har regeringen lämnat anvisningar i februari 1978. Myndigheternas arbete med att ta fram underlag inför nästa större beslut om totalförsvarets fortsatta utveckling skall enligt regeringsdirektiven utgå från att detta beslut kommer att fattas under våren 1982.

Anvisningarna för det militära försvaret innebär att överbefälhavaren skall lämna in perspektivplan del 1 för det militära försvaret till regeringen senast den 1 februari 1979. Arbetet under denna fas, som avser slutet av 1990-talet, skall främst inriktas mot att utveckla och värdera sådana skilda ideer avseende försvarsmaktens uppgifter, sammansättning och sätt att verka, som under olika förhållanden kan bli aktuella i framtiden. De ekonomiska studieområdena skall därvid läggas inom ett intervall mellan 9 och 14 miljarder kr. per år i prisläget februari 1977.

I anvisningarna för civilförsvarets perspektivplanering anges att civilförsvarsstyrelsen skall lämna in perspektivplan del 1 för civilförsvaret till regeringen senast den 1 mars 1979. Tyngdpunkten i arbetet under fas 1 bör läggas vid idéutveckling inom ramen för vissa väsentliga funktioner eller problemområden. För civilförsvaret i sin helhet skall de ekonomiska studieområdena läggas inom ett intervall mellan 250 och 500 milj. kr. per år i prisläget februari 1977.

Anvisningarna för det ekonomiska försvarets perspektivstudier innebär att överstyrelsen för ekonomiskt försvar skall lämna in perspektivstudie del 1 till regeringen senast den 1 mars 1979. Huvudsyftet med studierna skall vara att förutsättningslöst söka efter sådana typer av beredskapsåtgärder som med minsta möjliga resursförbrukning ger en godtagbar försörjningsberedskap. Någon ekonomisk ram för perspektivstudiernas fas 1 har inte anvisats.

Inom verksamhetsområdet övrigt totalförsvar bedrivs inte perspektivplanering under fas 1 på samma sätt som för de tidigare nämnda totalförsvargrenarna. De anvisningar som regeringen i mars 1978 har gett till socialstyrelsen innebär i huvudsak att styrelsen i erforderlig omfattning medverkar i övriga totalförsvarsmyndigheters perspektivplanering och genomför vissa underlagsstudier. Vissa frågor skall redovisas den 1 mars 1979.

Regeringens perspektivplaneanvisningar till överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen förutsätter att anvisningar för perspektivplaneringens fas 2 kommer att meddelas i juni 1979. Myndigheternas perspektivplan del 2 förutsätts bli inlämnad under andra kvartalet 1980. För det ekonomiska försvaret gäller att anvisningar för perspektivstudiernas fas 2 kommer att meddelas i juli 1979. Överstyrelsens perspektivstudie del 2 förutsätts bli inlämnad den 1 juli 1980.

Inom övrigt totalförsvar kommer berörda myndigheter att genomföra vissa studier under fas 2. Syftet med studierna är att utgående från styrka och svagheter i beredskapen inom myndigheternas ansvarsområden bl. a. belysa konsekvenserna av alternativa ekonomiska satsningar på försvarsberedskapsåtgärder. Anvisningar för dessa studier kommer att meddelas i juli 1979. Studieresultaten förutsätts bli inlämnade senast den 1 juli 1980.

I anvisningarna för myndigheternas perspektivplanering (motsvarande) har lämnats säkerhetspolitiska utgångspunkter samt en översikt över tänkbara framtida konflikter som skall beaktas i perspektivplaneringen.

Försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP) har utarbetat vissa konkreta exemplifieringar i form av angreppsfall och krisfall m. m. Dessa har ställts till myndigheternas förfogande under hösten 1977.

En grundtanke bakom de anvisningar som har lämnats till myndigheterna är att Sverige som liten nation inte kan bygga upp ett effektivt skydd mot alla typer av konflikter och krig. Det måste alltid vara fråga om en avvägning mellan totalförsvaret och andra samhällssektorer samt mellan säkerhetspolitiskt risktagande och fredstida belastning på samhället.

Mot bakgrund av bedömningar av den internationella utvecklingen har i tidigare försvarsbeslut gjorts vissa avgränsningar av våra försvarspolitiska ambitioner. Vår försvarsplanering utgår sålunda från sådana situationer, där stormaktsblockens mål och resursinsatser för ett angrepp mot Sverige är begränsade i förhållande till deras övergripande säkerhetspolitiska mål och totala resurser. Planeringen bygger vidare på att ett eventuellt angrepp mot Sverige i första hand utförs med konventionella stridsmedel. Vi eftersträvar dock ett begränsat skydd mot ABC-stridsmedel.

En annan utgångspunkt för planeringen f. n. är att det politiska händelseförloppet i samband med en konflikt bör kunna ge oss förvarning om att ett angrepp kan vara förestående. Insatsberedskapen bör därför under normala förhållanden kunna hållas relativt låg.

Från bl. a. dessa utgångspunkter har det varit möjligt att utforma ett totalförsvaret med uppgift att avhålla från angrepp mot Sverige och i övrigt begränsa konsekvenserna i Sverige av kriser och krig i omvärlden. Trots omfattande personalminskningsprogram har utrymmet för materielanskaffning inom försvarsmakten successivt krympt. Konsekvenserna av detta har blivit att antalet kvalificerade förband har minskat i samband med omsättningen av den organisationsbestämmande materielen. Kostnadsutvecklingen leder efter hand till allt större svårigheter att lösa de uppgifter som har lagts på det militära försvaret. Det är i längden inte möjligt att komma till rätta med problemen genom punktvis insatta åtgärder.

Likartade problem kan konstateras också inom övriga totalförsvarsgrenar.

Den nuvarande kostnadsutvecklingen för totalförsvaret och behovet av en hård prioritering av olika samhällssektors krav på resurser framhäver behovet av en genomgripande analys av frågorna kring totalförsvarets uppgifter och resursbehov samt totalförsvarsgrenarnas sammansättning mot bakgrund av våra säkerhetspolitiska mål.

Det är därför nödvändigt att med utgångspunkt i den svenska alliansfria politiken som syftar till neutralitet i krig överväga avvägningen mellan de säkerhetspolitiska medlen samt att närmare pröva totalförsvarets och då särskilt det militära försvarets uppgifter och inriktning. Målet måste vara att skapa rimlig balans mellan uppgifter och resurser.

Riksdagen har vid 1976/77 års riksmöte (FöU 1976/77:13, rskr 1976/77:311) som sin mening gett regeringen till känna vad försvarsutskottet anförde om arbetet med nästkommande försvarsbeslut. Enligt utskottet finns det skäl som talar för att en parlamentarisk granskning bör ske tidigt i arbetet med att skapa underlag för nästa större beslut om totalförsvarets utveckling. Granskningen bör ske i de former och med de resurser som tillkommer en statlig

kommitté. I ett tidigt skede bör granskningen gälla inte minst det säkerhetspolitiska underlaget. Dess politiska relevans, de planerande myndigheternas sätt att utnyttja underlaget och möjligheterna att öppet presentera problemen är frågor som enligt utskottet bör behandlas av utredningen. Försvarsutskottet anförde vidare att en ny försvarsutredning med hänsyn till tidsförhållandena för hela planeringsprocessen kan behöva arbeta i etapper.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att en kommitté tillkallas för att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m.m. efter år 1982. Med hänsyn till frågornas vikt bör kommittén vara parlamentariskt sammansatt.

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara landets frihet och oberoende. Den kommer till uttryck såväl i den alliansfria politiken i fred syftande till neutralitet i krig som i strävandena att minska riskerna för krig och konflikter i världen. Denna inriktning har formulerats i det mål för vår säkerhetspolitik som antogs av 1968 års riksdag och som därefter har bekräftats av riksdagen åren 1972 och 1977. Kommittén bör utgå från att detta mål alltjämt skall gälla.

Vår säkerhetspolitik formas således genom en samverkan mellan utrikespolitiken, försvarspolitiken, vår politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken.

Som grund för sina överväganden om totalförsvarets uppgifter och inriktning bör kommittén i en första etapp av sitt arbete studera samspelet mellan de säkerhetspolitiska medlen och därvid särskilt överväga försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken. Kommittén bör analysera utvecklingen i omvärlden och de hot mot vår frihet och vårt oberoende som kan uppkomma i framtiden samt bedöma vilka av dessa som bör tas till utgångspunkt för den långsiktiga planeringen av totalförsvaret. Kommittén bör ta del av genomförda säkerhetspolitiska studier och det säkerhetspolitiska underlag som utnyttjas i perspektivplaneringen samt pröva i vilken omfattning underlaget överensstämmer med den syn som kommittén kommer till i sin analys.

Kommittén bör också analysera den svenska samhällsutvecklingen från sårbarhets- och resurssynpunkt. Det nuvarande samhället och utvecklingen inom detta kännetecknas av stor komplexitet och av att olika verksamhetsgrenar i ökad utsträckning påverkar och griper in i varandra. Samhället blir därigenom mer känsligt för störningar än tidigare. På flera sätt blir också det internationella beroendet allt större. Kommittén bör som bakgrund till sina överväganden även ta del av gjorda bedömningar rörande den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i Sverige.

Inom försvarspolitiken förutsätts ett samspel och en samverkan mellan totalförsvarets olika grenar – militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar. Kommittén bör mot bakgrund av sina överväganden om försvarspolitikens roll inom säkerhetspolitiken och sina analyser av den internationella och inhemska utvecklingen överväga de olika totalförsvarsgrenarnas roll inom försvarspolitiken. Kommittén bör därför hålla sig informerad om myndigheternas arbete under perspektivplaneringens fas 1 och granska hur det säkerhetspolitiska underlaget utnyttjas.

Kommittén bör lämna förslag till säkerhets- och försvarspolitikens inriktning och totalförsvarsgrenarnas uppgifter i stort inom ramen för denna i sådan tid att förslagen kan beaktas i regeringens anvisningar inför perspektivplaneringens andra fas.

Bl. a. med ledning av myndigheternas perspektivplan (motsarande) del 1 bör kommittén identifiera sådana problemområden inom totalförsvaret som kan behöva utredas i särskild ordning eller som bör beaktas särskilt under det fortsatta studiearbetet. I betänkandet 1976/77:13 har försvarsutskottet behandlat några frågor som enligt utskottet skulle kunna tas upp av en parlamentarisk försvarskommitté.

Utskottet tillstyrkte bl. a. att man ytterligare integrerar och samordnar militära och civila funktioner i totalförsvaret. Med anledning av motionen 1976/77:342 tog utskottet upp vissa folkrättsliga aspekter på en sådan integration och samordning. Utskottet konstaterade att dessa aspekter ständigt måste hållas i åtanke i försvarsplaneringen. Jag förutsätter att kommittén beaktar vad utskottet har anfört i denna fråga.

Som jag redovisade bl. a. i prop. 1977/78:100 (bil. 7) innebär kostnadsutvecklingen i fråga om bl. a. personal och materielunderhåll, främst inom försvarsmakten, att sådan verksamhet som brukar betecknas som vidmakt-hållande av befintliga resurser tar i anspråk en allt större andel av den ekonomiska ramen. Den nu aktuella totalförsvarskommittén bör enligt min mening ägna större uppmärksamhet åt detta förhållande än vad som har varit fallet i tidigare försvarsutredningar. I detta sammanhang är det angeläget att också beakta de personalpolitiska aspekterna för försvarets utformning. I samband med 1977 års försvarsbeslut underströks att totalförsvaret bör vara så uppbyggt att det är en hela folkets angelägenhet. Varje medborgare bör beredas tillfälle att efter sin förmåga bidra till landets försvar. Denna grund för totalförsvarets uppbyggnad bör gälla som utgångspunkt för kommitténs överväganden. Gällande lagar om plikttjänstgöring inom samhället vid beredskap och krig innebär att vi under dessa speciella förhållanden tillämpar en form av "totalförsvarsplikt". Det finns dock anledning att fortlöpande pröva hur våra totala personaltillgångar bör disponeras och fördelas inom totalförsvaret liksom vilken utbildning i fredstid som med stöd av plikttag bör läggas på medborgarna för att de skall kunna fullgöra sina olika totalförsvarsuppgifter.

I fråga om fördelningen av personaltillgångarna inom totalförsvaret vill jag erinra om att totalförsvarets chefsnämnd i mars 1977 uppdrog åt överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen att i samverkan med bl. a. värnpliktsverket och civilförsvarsstyrelsen se över totalförsvarets personalbehov. Som ett led i detta arbete har överbefälhavarens värnpliktsplan arbetats om.

Enligt min mening är värnplikten och annan plikttjänstgöring och deras utformning alltså av grundläggande betydelse för totalförsvarets styrka och förankring i samhället. Det är därför naturligt att kommittén ägnar särskild uppmärksamhet åt dessa frågor.

Med hänsyn till att eventuella framtida krig och kriser bedöms komma att i allt större utsträckning beröra hela samhället och befolkningen, måste även civilförsvarets utveckling studeras mot bakgrund av samhällsutvecklingen. En bättre samordning mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället bör eftersträvas. Ökad vikt bör särskilt läggas vid ett gemensamt och effektivare

utnyttjande av samhällets samlade resurser för skadeavhjälpande åtgärder under fred och krig. Som ett led häri bör lämpligheten och möjligheterna av att öka samordningen mellan civilförsvaret och den kommunala verksamheten studeras. Regeringens anvisningar för civilförsvarsstyrelsens perspektivplanering innebär bl. a. ett uppdrag att bedriva fortsatta studier inom detta område. Resultatet av civilförsvarsstyrelsens studier bör prövas av försvarskommittén. Om denna finner att en ökad samordning bör ske, uppkommer en rad frågor av författningsmässig, organisatorisk och finansiell art. Även om sådana frågor kan behandlas av kommittén, kan det dock vara lämpligare att dessa mer praktiska frågor behandlas i annan ordning på grundval av kommitténs överväganden och förslag. Försvarskommittén bör lägga förslag härom.

Det bör stå kommittén fritt att ta upp även andra frågor som kommittén finner bör undersökas särskilt under det fortsatta studie- och planeringsarbetet.

I prop. 1976/77:74 erinrade jag bl. a. om behovet av en allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt om säkerhets- och försvarspolitikens mål, medel och möjligheter. För att stimulera försvarsdebatten har under senare år åtskilliga uppgifter om krigsorganisationens storlek m. m. som tidigare varit hemliga offentliggjorts. En mängd rapporter om studieresultat m. m. har publicerats och statsbidrag har lämnats till organisationer som svarar för försvarsupplysning. Riksdagen ansåg att det är önskvärt att se över informationen om vår säkerhetspolitik. En möjlighet är därvid enligt försvarsutskottet att en sådan översyn vid lämplig tidpunkt görs av försvarskommittén. Kommittén bör överväga dessa frågor och lämna förslag till lämpliga åtgärder.

Som jag har anfört tidigare skall överbefälhavaren och civilförsvarsstyrelsen redovisa resultatet av perspektivplaneringens fas 2 under andra kvartalet 1980. Under denna fas skall dessa myndigheter utforma och värdera förslag till beslut och åtgärder under den närmaste fem- till tioårsperioden som syftar till en viss effekt under denna period och en viss handlingsfrihet att på längre sikt förverkliga skilda sammansättningar m.m. av resp. totalförsvarsgren. Syftet är detsamma för den andra fasen av det ekonomiska försvarets perspektivstudier och motsvarande studier inom övrigt totalförsvar.

I en senare etapp av sitt arbete bör totalförsvarskommittén på grundval av myndigheternas perspektivplaner (motsvarande) del 2 överväga och lämna förslag om de olika totalförsvarsgrenarnas utveckling efter år 1982. Kommitténs överväganden och förslag i denna del bör redovisas i sådan tid att de kan beaktas i regeringens anvisningar under våren 1981 för myndigheternas programplaner för perioden 1982/83–1986/87.

Dessa programplaner representerar handlingsprogram för den aktuella femårsperioden för resp. totalförsvarsgren. Jag är inte beredd att redan nu ta ställning till om kommittén i ytterligare en etapp skall ha till uppgift att också granska dessa programplaner utan frågan torde få avgöras vid ett senare tillfälle.

Med den uppläggning som jag här har redovisat är det sannolikt att kommittén i ett senare skede när den kommer in på frågor om totalförsvarsgrenarnas utveckling, behöver ett större antal experter, sakkunniga m. m. än i

den inledande etappen. Bl. a. bör då företrädare för arbetstagarorganisationerna i någon form delta i kommitténs arbete. Jag vill därutöver redan nu förutskicka att jag senare kan komma att föreslå att kommittén ges vissa tilläggsdirektiv.

Jag vill i detta sammanhang peka på att den etappvisa uppläggning av kommitténs arbete som jag har angett ökar möjligheterna för en offentlig debatt kring de frågor som kommittén har behandlat, t.ex. genom ett remissförfarande. Kommittén bör bedriva sitt arbete under så stor öppenhet som möjligt och stimulera debatten i frågor, som är föremål för utredning.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med 13 ledamöter med uppdrag att överväga och lämna förslag om säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets fortsatta utveckling m. m. efter år 1982, att utse en av ledamöterna att vara ordförande, att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och biträde åt kommittén.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2 Förkortningar m. m.

Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukt. Det samlade värdet av de varor och tjänster som produceras i ett land.
CCD/CD	Conference of the Committee on Disarmament, numera benämnd Committee on Disarmament. Nedrustningsorgan inrättat av USA och Sovjet samt FN 1961 i Genève, vari bl. a. Sverige ingår.
CTB	Comprehensive Test Ban Treaty, avtal om fullständigt stopp för kärnvapenprov. (förslag).
EG (EEC)	Europeiska gemenskapen, gemensamma marknaden grundad 1957 av Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Västtyskland och Italien. Utvidgat 1973 med Danmark, Irland och Storbritannien. Det finns därutöver ett antal s. k. associerade medlemmar.
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen, konferens om samarbete och säkerhet i Europa åren 1973-75 som bl. a. resulterat i den s. k. Helsingforsöverenskommelsen 1975.
IAEA	International Atomic Energy Agency. FN:s internationella atomenergiorgan i Wien.
MAD	Mutual Assured Destruction, ömsesidigt garanterad förstörelse. Begrepp i amerikansk kärnvapendebatt och -doktrin.
M(B)FR	Mutual (Balanced) Force Reductions. Förhandlingar i Wien om minskning av de konventionella stridskrafterna i (Central)europa.
MIRV	Multiple Independently targetable Re-entry Vehicle. Stridsladdningar för en strategisk kärnvapenrobot, där varje laddning kan inriktas mot ett eget mål.
NATO	North Atlantic Treaty Organisation, Atlantpakten. Bildades 1949. Medlemmar: USA, Canada, Belgien, Danmark, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien, Turkiet, Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike och Grekland. De två sistnämnda deltar inte i det militära samarbetet i fred.

NPT	Non-Proliferation Treaty. Avtal från år 1970 om icke-spridning av kärnvapen.
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development. Ekonomisk samarbetsorganisation sedan 1961. Består av bl.a. USA och Canada, ett antal (väst)européiska stater och Japan.
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries. Sammanslutning av vissa oljeexporterande länder.
SALT	Strategic Arms Limitations Talks. Samtal mellan USA och Sovjetunionen om begränsningar av de strategiska kärnvapnen.
UNDC	United Nations Disarmament Commission. FN:s nedrustningskommission, bildad 1952.
VSF-avtalet	Vänskaps-, samarbets- och biståndsavtalet, upprättat 1948 mellan Sovjetunionen och Finland.
WP	Warszawa-pakten. Bildad 1955. Medlemmar: Sovjetunionen samt Bulgarien, Polen, Rumänien, Tjeckoslovakien, Tyska demokratiska republiken och Ungern.

Övriga begreppsförklaringar

Bilateral	Används för att beskriva förhållanden och skeenden där två parter berörs.
Bipolaritet	Används för att beskriva situationer som främst påverkas av två huvudkrafter.
Bytesbalans	Förhållandet mellan inkomster och utgifter gentemot utlandet ifråga om varor och tjänster.
Civilmotstånd	Typ av icke-våldsagerande som omfattar fortgående samordnade och uthålliga åtgärder mot en fientlig makt, t. ex. i samband med en okkupation.
Doktrin	Lärosats. Används bl. a. för att beteckna en statslednings (i regel) uttalade principer för statens handlande i olika situationer, främst gentemot omvärlden.
Europarådet	Sammanslutning av främst europeiska stater. Bildat 1949. Bland verksamhetsområdena ingår bl. a. ekonomiska, sociala och kulturella frågor.
Federativ	(Av) förbunds- (stats)karaktär.
Flexible response	Amerikansk strategisk doktrin, innebärande att ett angrepp skall kunna mötas med olika motåtgärder, alltifrån konventionella vapeninsatser till totalt kärnvapenkrig.
Kiloton	Sprängstyrka hos kärnladdningar. Ett kiloton motsvarar 1 000 ton trotyl.
Kontinentalsockel	Havsbottnen och dennas underlag i områden under vatten, som gränsar till kusterna men ligger utanför territorialgränsen intill visst djup.

Kryssningsrobot
(*cruise missile*)

I huvudsak ett förarlöst, jetdrivet flygplan använt som robot. Har ofta förmåga att flyga på mycket låg höjd över långa avstånd, kan avskjutas från marken, från fartyg eller från flygplan.

Multilateral

Används för att beskriva förhållanden och skeenden där flera parter berörs.

Sjömil

Nautiska mil. Ca 1 852 m.

Svalbard-
traktaten

Gav från år 1925 Norge fullständig överhöghet över ögruppen Svalbard, men alla deltagarländer i fördraget (f. n. ett 40-tal) har rätt att ekonomiskt utnyttja ögruppen eller dess territorialvatten. Den får ej utnyttjas för militära ändamål.

Transnationella
företag

Benämns även multinationella företag. Har produktion i flera länder.

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
25. Nya namnregler. Ju.
26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
28. Barnolycksfall. S.
29. Lotterier och spel. H.
30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
32. Fastighetstaxering 81. B.
33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
35. Rationellare girohantering. E.
36. Konsumenttjänstlag. Ju.
37. Aktivt boende. Bo.
38. Lagerstöd. A.
39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
40. Malmer och metaller. I.
41. Barnen i framtiden. S.
42. Vår säkerhetspolitik. Fö.

KUNGL. BIBL.

1979-06-25

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8]
2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Lön, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. [17]
Museijärnvägar. [18]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jaktvårdsområden. [19]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]

Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]

Sytematisk förteckning

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:1
 Utredning nr 1978:2
 Utredning nr 1978:3

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:4
 Utredning nr 1978:5
 Utredning nr 1978:6

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:7
 Utredning nr 1978:8
 Utredning nr 1978:9

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:10
 Utredning nr 1978:11
 Utredning nr 1978:12

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:13
 Utredning nr 1978:14
 Utredning nr 1978:15

Statens offisiella utredningar

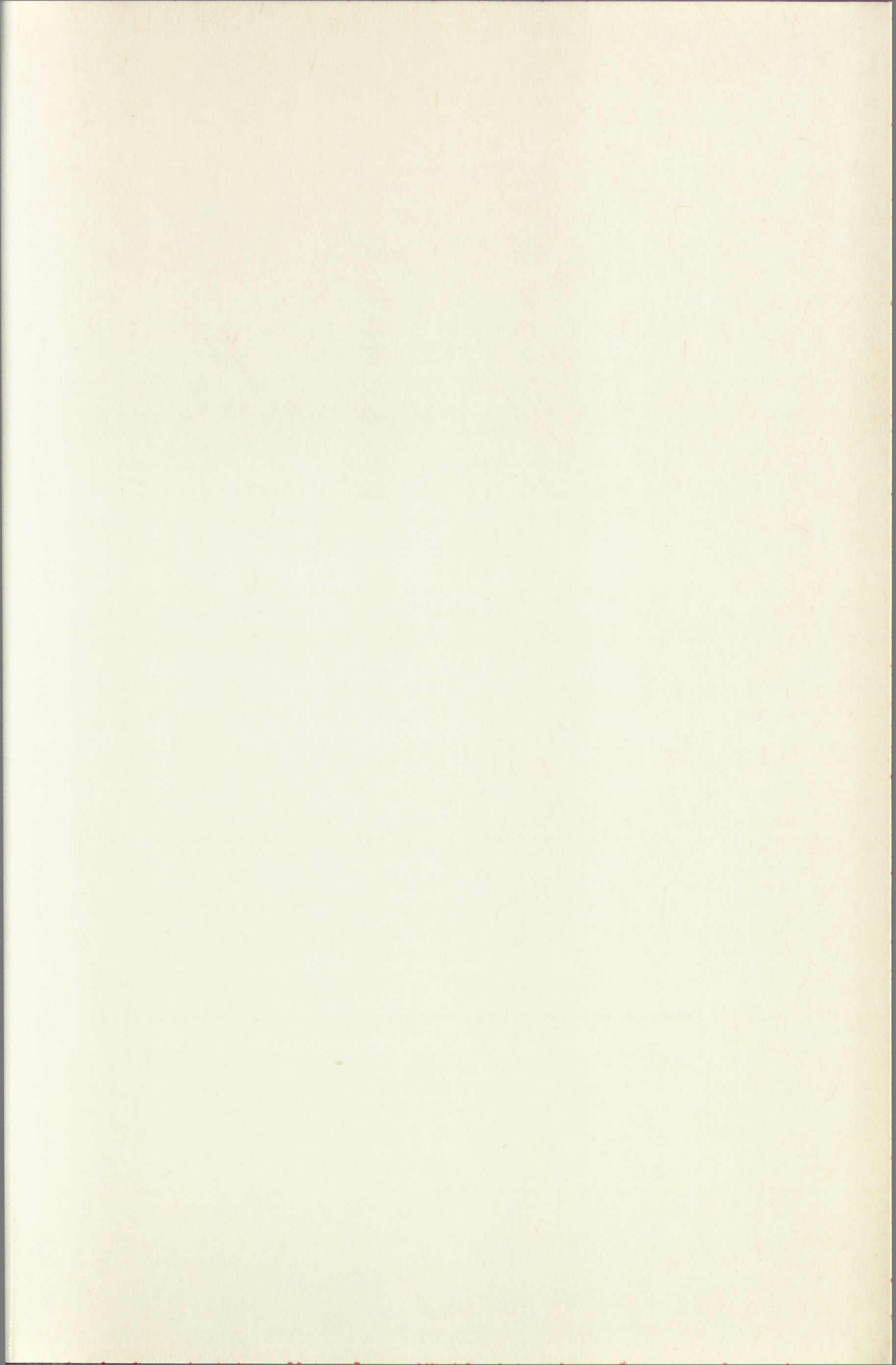
Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:16
 Utredning nr 1978:17
 Utredning nr 1978:18

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:19
 Utredning nr 1978:20
 Utredning nr 1978:21

Statens offisiella utredningar

Statens offisiella utredningar 1978
 Utredning nr 1978:22
 Utredning nr 1978:23
 Utredning nr 1978:24





LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-04991-0

ISSN 0375-250X