

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Sammanfattning .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>2 Utvecklingen på Balkan .....</b>   | <b>17</b> |
| 2.1 Inledning .....   | 17        |
| 2.2 Kosovo .....  | 18        |
| 2.3 Konsekvenser för det internationella systemet .....                                       | 24        |
| <b>3 Ryssland .....</b>   | <b>29</b> |
| <b>4 Europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete.....</b>                                     | <b>41</b> |
| <b>5 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik.....</b>  | <b>49</b> |
| 5.1 Försvarsberedningens värdering av den internationella<br>utvecklingen under år 1999 ..... | 49        |
| 5.2 Försvarsberedningens bedömning av konsekvenserna för<br>svensk säkerhetspolitik .....     | 53        |
| <b>6 Försvarspolitikens inriktning.....</b>   | <b>61</b> |
| 6.1 Konsekvenser av den internationella utvecklingen under<br>år 1999 .....                   | 61        |
| 6.2 Totalförsvarsresursernas utveckling .....   | 68        |
| <b>7 Det militära försvaret .....</b>   | <b>71</b> |
| 7.1 Inledning .....   | 71        |
| 7.2 Anspråk på Försvarsmaktens operativa förmåga och<br>beredskap .....                       | 73        |
| 7.3 Inriktning av operativ förmåga.....   | 76        |
| 7.4 Samlat behov av kompetenser.....  | 82        |
| 7.5 Principer för utformning av insatsorganisationen .....                                    | 86        |
| <b>8 Det civila försvaret samt annan verksamhet .....</b>                                     | <b>91</b> |

---

|  |                 |
|--|-----------------|
| 8.1 En förbättrad helhetssyn på hanteringen av hot och risker                  | 91              |
| 8.2 Mål och inriktning för det civila försvaret                                | 93              |
| 8.3 Internationella uppgifter  | 94              |
| <b>9 Hot mot informationssamhället</b>   | <b>97</b>       |
| 9.1 Internationell utveckling  | 98              |
| 9.2 IT-säkerhet respektive informationskrigföring – likheter<br>och skillnader | 101             |
| <b>Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)</b>                          | <b>Bilaga 1</b> |
| <b>Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)</b>                           | <b>Bilaga 2</b> |
| <b>Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)</b>                            | <b>Bilaga 3</b> |

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Björn von Sydow

## Europas säkerhet - Sveriges försvar

### **Rapport från Försvarsberedningen**

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. Försvarsberedningens arbete har efter det att 1996 års försvarsbeslut fattades varit inriktat på att inom ramen för s.k. kontrollstationer genomföra en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Beredningen har också tagit upp ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen bör behandlas i kontrollstationsarbetet.

I januari 1999 redovisade Försvarsberedningen i rapporten *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (Ds 1999:2) sina överväganden inför 1999 års kontrollstation.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skall svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa. Försvarsberedningen bör redovisa en samlad bedömning av det säkerhetspolitiska läget inför det slutliga ställningstagandet år 2001 till nästa försvarsbeslut.

Arbetet i Försvarsberedningen har letts av statssekreterare Lars Danielsson. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Håkan Juholt (s), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp) och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren (mp).

Försvarsberedningens sekretariat har letts av sakkunnige Göran Franzén t.o.m. den 17 maj 1999 och därefter av kanslirådet Michael Mohr. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Birath och departementssekreteraren Eino Örnfeldt. Departementsrådet Katarina Engberg har ingått i sekretariatet och varit expert i Försvarsberedningen.

Departementsrådet Ulf Bengtsson, sakkunnige Göran Franzén och biträdande utrikesrådet Sven-Olof Petersson har varit sakkunniga i Försvarsberedningen. Generalmajoren Bo Waldemarsson och överdirektören Bo Riddarström har varit experter i beredningen.

Beredningen har inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheter, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök. Ett omfattande arbete har genomförts av Försvarsmakten och Försvarets forskningsanstalt för att ge beredningen underlag rörande utvecklingen av konflikten på Balkan, särskilt i Kosovo.

Departementsrådet Dag Hartelius har bidragit med underlag till rapporten.

Försvarsberedningen redovisar i denna rapport sina överväganden avseende det säkerhetspolitiska läget och synen på viktigare frågor inför den till hösten 1999 planerade propositionen om försvarspolitikens inriktning.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Lennart Rohdin, Annika Nordgren och Berit Jóhannesson anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 29 september 1999

Lars Danielsson

Tone Tingsgård

Håkan Juholt

Berit Jóhannesson

Anders Svärd

Lennart Rohdin

Annika Nordgren

/Michael Mohr

Ulf Birath

Katarina Engberg

Eino Örnfeldt

# 1 Sammanfattning

Försvarsberedningen analyserar i rapporten den säkerhetspolitiska utvecklingen under 1999 och drar slutsatser därav för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Beredningen redovisar också sin syn på viktigare frågor inför den till hösten 1999 planerade propositionen om försvarspolitikens inriktning. Utgångspunkten för Försvarsberedningens bedömningar och förslag i denna rapport är riksdagens beslut våren 1999 om försvarspolitikens inriktning och om riktlinjerna för totalförsvarets ekonomi.

## **Utvecklingen i omvärlden**

Konflikten mellan Belgrad och kosovoalbanerna, som successivt förvärrats under hela 1990-talet, resulterade under våren 1999 i ett militärt ingripande av Nato för att tvinga Milosevic-regimen till en uppgörelse. Kriget har med skrämmande tydlighet visat att det internationella samfundet ännu saknar tillräcklig förmåga att ingripa på ett tidigt stadium i en konflikt. Problemen i Kosovo har fått omfattande politiska, militära och humanitära konsekvenser för situationen på Balkan. Men den har också påverkat internationella relationer och säkerhetspolitiskt samarbete mellan många länder långt utanför det aktuella konfliktområdet.

Det positiva samarbetsklimat som utvecklats det senaste decenniet har upplevts som hotat. Det faktum att förutsättningarna för samarbetet inte helt urholkades av Kosovokonfliktens påfrestningar har visat att det ändå finns en grund för fortsatt samarbete. Nato, som trots spänningar lyckades hålla samman under konflikten, har befast sin roll som det centrala instrumentet för militär krishantering i Europa. Vikten av att Förenta staterna

bibehåller sitt engagemang för Europas säkerhet har också bekräftats liksom betydelsen av att Ryssland medverkar.

Erfarenheterna från konflikten i Kosovo har förstärkt ansträngningarna bland Europas länder att utveckla förmågan att förebygga konflikter och genomföra internationella insatser för att hantera kriser. Viktiga konkreta steg på vägen mot en stärkt europeisk krishanteringsförmåga togs bl.a. vid Europeiska rådets möte i Köln då EU:s medlemsländer åtog sig att utveckla effektivare europeiska militära resurser för krishantering.

Det ryska samhällets institutioner är ännu bräckliga och landet är fyllt av motstridiga intressen. Den inrikespolitiska utvecklingen förblir därför osäker. Detta får främst konsekvenser för Ryssland självt men kan också medföra komplikationer och påfrestningar för landets relationer till omvärlden. Trots risk för bakslag talar mycket dock för att den demokratiska utvecklingen kommer att fortsätta att konsolideras och att Ryssland kommer att sträva efter ett fortsatt samarbete med Västeuropa och Förenta staterna.

Den ekonomiska krisen i Ryssland fortsätter. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är begränsat. Bristande samhällskontroll, krigsmaktens fortsatta sönderfall, utbredd organiserad brottslighet och terrorism kan komma att medföra avsevärda påfrestningar även för grannländernas säkerhet. Det finns fortsatt risk för väpnade motsättningar inom federationen med sin grund främst i det oroliga Kaukasusområdet.

Samtidigt som det är viktigt att uppmärksamma de risker som kan förknippas med osäkerheten om utvecklingen i Ryssland är det väsentligt att bygga vidare på de positiva förändringar som också sker. Ett stabilt, demokratiskt och välmående Ryssland är av avgörande betydelse för en varaktig fred på kontinenten.

### **Sveriges säkerhetspolitik**

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges säkerhetspolitik alltmer vävs in i ett brett internationellt samarbete om säkerhet i Europa. Detta breda samarbete är av grundläggande betydelse för de stora förbättringar som skett i vårt säkerhetspolitiska läge sedan



det kalla krigets slut. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.

Det är inte längre risken att dras in i ett krig mellan två maktblock som står i fokus för Sveriges säkerhet utan risker förknippade med regionala och lokala konflikter, med risker för auktoritära regimer eller sönderfall och bristande samhällelig kontroll i vissa länder. Aktörer som kan tänkas agera mot Sverige och hota vår säkerhet är inte i första hand stormakter med överväldigande militära resurser utan snarare stater eller organisationer och grupper, kanske geografiskt långt från Sverige, som med hot och påtryckningar, våld och skadegörelse kan tänkas vilja påverka oss.

Det senaste årets internationella utveckling ger inte anledning att ändra den bedömning av hotens karaktär som gjordes av regering och riksdag i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999. Trots de jämfört med det kalla kriget mer begränsade hoten måste vi dock fortsätta våra säkerhetspolitiska ansträngningar. Dessa måste nu i högre grad utgå från en vidgad säkerhetssyn. Det är avgörande för Sveriges säkerhet att det breda internationella säkerhetssamarbetet fortsätter att utvecklas. Ett svenskt bidrag till detta samarbete har därför hög prioritet. Samtidigt måste vi kunna hantera de hot och risker som kan riktas mot landet även i dagens situation och ha förmåga att anpassa våra resurser till de förändringar som kan ske i omvärlden i framtiden. Det kräver en helhetssyn på hela skalan av insatser från konfliktförebyggande via krishantering till försvar mot väpnat angrepp och en gemensam syn på våra insatser för säkerhet nationellt och internationellt.

Försvarsberedningen har inte funnit anledning att ompröva säkerhetspolitikens mål så som de senast kom till uttryck i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999. Ett utökat svenskt bidrag till gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering är fullt förenligt med Sveriges militära alliansfrihet eftersom samarbetet inte innefattar ömsesidiga försvarsgarantier i händelse av väpnat angrepp.

## **Försvarspolitiken**

Den för svensk försvarspolitik viktigaste slutsatsen av det senaste årets internationella utveckling är behovet av att stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering. Redan förslagen i kontrollstationen våren 1999 innebar en sådan förstärkning, men det framstår nu som än viktigare att snabbt genomföra den. Förstärkningen av vår internationella förmåga bör ske så att vår förmåga till samverkan med EU-länderna i krishantering förbättras. Inom ramen för samarbetet inom EU får också det nordiska samarbetet ökad aktualitet. Med utgångspunkt i bl.a. det samarbete som bedrivs mellan de nordiska länderna i Kosovo, bör förutsättningarna för att samverka inom ramen för en nordisk brigad fortsatt prövas.

Inom ramen för de resurser som kan avdelas för försvarsändamål är det därmed angeläget att tidigarelägga ökningen av förmågan till internationell fredsfrämjande verksamhet. För att göra detta bör sådana åtgärder ges prioritet som har stort mervärde för vår internationella förmåga, medan sådana åtgärder kan få anstå som enbart har betydelse för att utveckla den nationella försvarsförmågan. Det kan därför bli nödvändigt att avstå från vissa åtgärder som syftar till att i ett femårsperspektiv kunna anpassa förmågan att möta ett mer omfattande väpnat angrepp. För att ställning skall kunna tas till vilka konkreta åtgärder som bör genomföras krävs enligt Försvarsberedningens mening ett visst kompletterande underlag.

Planeringen för tillväxt är en kontinuerligt pågående process och en viktig del av anpassningsprincipen. Det är väsentligt att denna planering utvecklas, samtidigt som ett eventuellt framtida tillväxtbehov inte får leda till att otidsenliga system bibehålls.

De erfarenheter som konflikten på Balkan givit måste också leda till att Sveriges förmåga att snabbt och med rätt resurser medverka i en internationell insats utvecklas. För detta krävs en fortsatt internationalisering och att tiden från det att behovet uppstår till att en insats kan ske förkortas.

Vad gäller risken att mer begränsade väpnade hot mot Sverige eller andra påfrestningar med sin grund i omvärlden skulle uppstå

ger händelserna under år 1999 inte anledning att ändra tidigare bedömningar.

Bedömningen från den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 kvarstår att resurserna för försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet kan reduceras i förhållande till 1996 års försvarsbeslut när det gäller antal förband, beredskap m.m. Men det krävs att Sverige har en sådan beredskap som gör det möjligt att möta de väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Det är också nödvändigt att Sverige kan hantera svåra situationer som skulle kunna uppstå utan att vara väpnade angrepp från en annan stat. Vår försvarsförmåga måste också kunna anpassas till uppkommande nya hot.

God resurshushållning uppnås genom en helhetssyn på hur de samlade resurserna kan utnyttjas i de olika uppgifterna, såväl i förebyggande syfte som i akuta lägen i både fred och krig. Totalförsvarsresurserna skall kunna hantera alla de fyra huvuduppgifterna.

### **Det militära försvaret**

Försvarsberedningen har granskat de förslag rörande framtida struktur som Försvarsmakten lämnat den 19 maj och 15 juni 1999. Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens förslag uppfyller de krav som omvärldsutvecklingen och Sveriges säkerhetspolitiska mål ställer och svarar mot den inriktning av försvarspolitikerna och de krav på operativ förmåga som beslutades i kontrollstationen. Försvarsmaktens redovisning av förslag till framtida struktur uppfyller i allt väsentligt också de krav som ställs på ett sammanhang i planeringen och på möjligheterna att följa det operativa inflytandet.

Försvarsmaktens förslag kan till sin huvuddel ligga till grund för det fortsatta arbetet. Försvarsmaktens förslag måste dock i viss utsträckning kompletteras mot bakgrund av slutsatserna från utvecklingen under det gångna året.

Det är genom anpassningsförmåga, förnyelse och flexibilitet som förmågan att kunna möta mer omfattande väpnade angrepp

säkerställs. De närtida kraven på förmåga att möta ett väpnat angrepp inryms i praktiken i vår grundläggande försvarsförmåga och inom ramen för kraven på förmåga att kunna hävda vår territoriella integritet.

Försvarsberedningen konstaterar att de justeringar av statsmakernas krav på operativa förmågor som Försvarsmakten föreslagit bättre speglar uppgiften och dessutom förbättrar möjligheterna att följa upp hur dessa utvecklas. Innebörden av Försvarsmaktens förslag är att kraven på förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden preciseras vad gäller bl.a. ledning och samverkan och uttrycker en öppenhet för att efter hand vidga förmågan att delta i fredsfrämjande operationer till fler typer av förband.

Beredningen vill även att möjligheterna prövas och kostnaderna beräknas för att tidigare öka förmågan när det gäller internationella insatser av den omfattning och till de kostnader som Försvarsmakten föreslagit (två bataljoner under längre tid). De resurser som skall kunna användas måste återspegla kravet på flexibilitet och bör därmed utgöras av olika typer av förband, enheter och särskilda kompetenser.

De operativa insatsförbanden bör successivt utvecklas för att kunna delta i internationell verksamhet. Försvarsberedningen anser att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Avgörande för utvecklingstakten är dels när resurser för att åstadkomma den operativa förmågan kan avdelas, dels inom vilka områden som efterfrågan kan förväntas bli stor liksom inom vilka områden som Sverige har goda förutsättningar att lämna bidrag.

Försvarsberedningens anser att uppgiften att kunna stärka det svenska samhället i fred skall påverka utformningen av Försvarsmaktens resurser. Vid militärt och ekonomiskt likvärdiga alternativ skall således den lösning väljas där Försvarsmakten bäst kan stödja samhället vid räddningstjänst, vid svåra påfrestningar i fred och i övrigt lämna stöd till andra myndigheter enligt gällande regler. Möjligheter att sambruka militära och civila statliga

resurser skall också bättre tas tillvara. Som exempel kan nämnas behovet av en ökad samordning mellan Kustbevakningen och Försvarmakten.

Försvarsberedningen redovisar också sin syn på de samlade kompetenser som krävs för att Försvarmakten skall kunna lösa sina uppgifter i såväl nuvarande som ett förändrat omvärldsläge. Tillgången till erforderlig kompetens är den viktigaste förutsättningen för att säkerställa den långsiktiga förmågan till anpassning. Det är viktigt att följa den mycket snabba militära och civila tekniska utvecklingen som sker idag och som sannolikt kommer att accelerera ytterligare. Väsentliga kompetensområden måste identifieras efter hand. Det är lika viktigt att kunna avveckla föråldrade kompetenser som att kunna tillföra nya.

Insatsorganisationen och grundorganisationen skall tillsammans utgöra Försvarmaktens viktigaste kompetensbas där personalens kompetens att kunna genomföra väpnad strid upprätthålls och utvecklas i syfte att kunna försvara hela landet. Genom att upprätthålla denna förmåga kan, alltefter rådande omvärldsläge, stridskrafternas beredskap och tillgänglighet anpassas för nationella och internationella behov samtidigt som det ges förutsättningar för kontinuerlig kompetensutveckling.

Försvarsberedningen anser att en utveckling mot en insatsorganisation av den typ som Försvarmakten föreslagit är en viktig del av det militära försvarets strukturella förnyelse. Det är väsentligt att insatsorganisationens utformning och beredskap anpassas till de relativt låga kraven på försvar mot väpnat angrepp som ställs i närtid så att ett tillräckligt stort utrymme kan skapas för långsiktig anpassningsförmåga och förnyelse och för att öka den internationella förmågan.

Enligt Förvarsberedningens uppfattning ger Försvarmaktens förslag när det gäller personalfrågor uttryck för ett i många avseenden nödvändigt nytänkande och vill framhålla betydelsen av att en översyn genomförs som grund för ett beslut om ett samlat system för personalförsörjningen, senast i samband med nästa försvarsbeslut år 2001.

Riktlinjerna för Försvarmaktens planering och de omförhandlingar som genomförts med berörd försvarsindustri har

syftat till en ökad materiell förnyelse. Försvarsberedningen finner det angeläget att detta förändrings- och förnyelsearbete fortsätter.

Försvarsberedningen anser att myndigheternas arbete ger underlag för att nu besluta om vissa förändringar i ledningsorganisationen, bl.a. en reduktion av antalet regionala ledningsnivåer. Myndigheternas underlag kan utgöra en grund för nödvändiga förslag i propositionen och för det fortsatta arbetet med att utveckla ledningsorganisationerna så att ett samlat beslut om ledningsfrågorna kan fattas senast i samband med nästa försvarsbeslut år 2001.

### **Det civila försvaret**

Inriktningen för det civila försvaret enligt kontrollstationen bör kvarstå. Utvecklingen på Balkan har åskådliggjort infrastrukturens strategiska betydelse i ett krig utan invasionsföretag liksom behovet av också civila säkerhetsfrämjande insatser. Påfrestningarna på Balkans samhällen har varit svåra såväl i länder som direkt utsatta för krigshandlingar som i grannländerna.

Europeiska rådet beslutade i Köln att bygga ut och bättre koordinera EU:s och medlemsstaternas icke-militära krishanteringsinstrument. Möjligheterna att skapa en beredskap inom EU bestående av nationella civila resurser och expertis bör övervägas.

### **Hot mot informationssamhället**

Försvarsberedningen betonar att det är nödvändigt med ett fortsatt och fördjupat arbete kring frågor som rör skyddet mot informationsoperationer och IT-säkerhet. Frågan om samhällets sårbarhet i detta hänseende är av säkerhetspolitiskt stor betydelse. Angrepp kan utföras av t.ex. en kriminell aktör, någon individ/organisation med politiska motiv eller av en statlig eller statligt understödd aktör, något som ytterligare försvårar frågan om vem som bör hantera ett akut hot. Det krävs ett samlat grepp om detta område och ansvaret på myndighetsnivå måste snarast definieras och läggas fast.

## 2 Utvecklingen på Balkan

### 2.1 Inledning

Sedan Försvarsberedningen avlämnade sin förra rapport "Förändrad omvärld omdanat försvar" (Ds 1999:2) har Balkan drabbats av ytterligare en akut konflikt.

Det 78 dagar långa Kosovo-kriget avslutades den 10 juni 1999. Konfliktens inledning, förlopp och slut väcker en rad principiella frågor som går utanför det omedelbara händelseförloppet.

För Sydosteuropa är frågan om avslutandet innebär kulmen - om ej slutet - på tio år av etniska konflikter och krig på Balkan, eller bara en parentes i en fortsatt konfliktutveckling med risk för destabilisering av regionen? Kommer det internationella samfundet - och inte minst de europeiska och transatlantiska institutionerna - att kunna bidra till att Balkan omvandlas i demokratisk riktning och integreras i ett större europeiskt sammanhang, eller riskerar regionen att bli en permanent oroshärd som absorberar betydande delar av Europas politiska, ekonomiska och militära resurser över lång tid? I ett bredare perspektiv är frågan hur det europeiska säkerhetssamarbetet behöver utvecklas för att möta den kommande utvecklingen och liknande utmaningar i framtiden. Hur kommer folkrätten att förändras mot bakgrund av det som skett i Kosovo och vilka krav ställer detta på det internationella samfundet?

Händelseförloppet i Kosovo ligger ännu för nära i tiden för att några definitiva svar skall kunna ges. Det finns dock ändå

anledning för Försvarsberedningen att redovisa sina preliminära iakttagelser.

## 2.2 Kosovo

Spänningen mellan Belgrad och kosovoalbanerna ökade under hela 1990-talet och den våldsamma utvecklingen under 1998-99 kom knappast som en överraskning för någon part. Kriget flammade upp på allvar i Kosovo våren 1998 då UCK-gerillan i samband med ökad närvaro och aktivitet av jugoslaviska säkerhetsstyrkor gick till offensiv och den jugoslaviska armén gjorde ett första mera omfattande försök att slå ned den. Richard Holbrooke träffade i oktober 1998 en överenskommelse med Milosevic som ledde till att OSSE kunde sända obehäpnade verifikatorer till Kosovo. Deras verksamhet begränsades dock kraftigt av de upptrappade stridigheterna mellan de jugoslaviska styrkorna och UCK-gerillan.

Försöken att finna en fredlig lösning på konflikten bröt samman i Rambouillet den 23 mars, sedan de förslag som förelagts parterna accepterats av kosovoalbanerna efter hårda Nato-påtryckningar, men inte av Serbien. Rambouillet-avtalet förutskickade ett tillbakadragande av de jugoslaviska styrkorna från Kosovo, öppnade dörren för en prövning av Kosovos status efter tre år och förutsatte närvaron av en internationell fredsfrämjande styrka i Kosovo. Inte minst de senare punkterna var svåra att acceptera för den jugoslaviska statsledningen. Omedelbart efter sammanbrottet inledde Nato sina militära insatser med huvudsyftet att förhindra den etniska rensningen och att tvinga Milosevic till en uppgörelse.

Bland motiven för Natos ingripande kan nämnas den insikt som vunnits under 10 år av Balkankrig: Grava brott mot mänskliga rättigheter på Balkan har en destabiliserande effekt av direkt slag på regionen och indirekt på hela Europa. För Balkan hotade ytterligare spridning av konflikter till nya delrepubliker och länder. För Europa som helhet riskerade kriget underminera de



transatlantiska institutionernas trovärdighet. Natos trovärdighet hade anfräts av de många hot som uttalats men inte verkstälts. Frukten för ytterligare flyktingströmmar från Balkan bör också ha påverkat Nato-ländernas beslut. Passivitet inför den aggressiva nationalismens effekter var en hållning som blev allt svårare att upprätthålla för de berörda regeringarna när media förmedlade dagliga intryck av skeendet och därmed bidrog till att skapa ett starkt opinionstryck.

Natos ingripande skedde i ett tidigare skede än i Bosnien - men kom dock för sent för att förhindra det etniska krigets fullföljande. Ingripandet skedde utan FN-mandat sedan det stått klart att Ryssland och Kina, trots resolutionerna 1160/98 och 1199/98 om det allvarliga läget i Kosovo, med största sannolikhet skulle komma att blockera ett beslut i FN:s säkerhetsråd om godkännande av operationen. Svenska försök att i säkerhetsrådet få presenterat en resolution som skulle kunna stödjas av alla medlemmar nådde ingen framgång. Den FN-ledda styrkan i Makedonien - UNPREDEP - tvingades lämna landet sedan Kina lagt in sitt veto mot en förlängning av styrkans mandat i protest mot att Makedonien erkänt Taiwan.

Den väpnade konflikten avslutades den 10 juni på i huvudsak Natos villkor. De jugoslaviska styrkorna lämnade Kosovo och de 900000 externa och 200000 interna kosovoalbanska flyktingarna kunde börja återvända till provinsen. Samtidigt började stora delar av den serbiska minoritetsbefolkningen att fly till det egentliga Serbien. KFOR har inte kunnat förhindra hämndaktioner mot serber och romer som till stora delar lämnat provinsen. Romernas särskilt utsatta situation under krigen på Balkan har ytterligare understrukits efter Kosovo-krigets slut.

För att finna skälen till krigets avslutande på i huvudsak Natos villkor måste man väga samman både militära och politiska faktorer. Till den politiska analysen hör antaganden om Milosevic-regimens bedömning av sina långsiktiga möjligheter att behålla greppet över Kosovo, samt vilken strategi som bäst tjänade regimens möjligheter att hålla sig kvar vid makten under ytterligare en krigsvinter med dess förmodade effekter på den serbiska civilbefolkningen. Nato-ländernas enighet och

benägenhet att överväga en markoption bör också ha påverkat den jugoslaviska ledningens beslut, liksom Rysslands beslut att spela en konstruktiv roll inom G8-gruppen.

Arbetet med att utvärdera Kosovo-kriget har ännu inte avslutats. Nedan följer några preliminära säkerhetspolitiska iakttagelser.

\*Situationen på Balkan präglas alltjämt av en betydande instabilitet som kan få mycket allvarliga konsekvenser för regionen i form av väpnade konflikter på andra håll i sydöstra Europa. Den kan även få betydande konsekvenser för Europa i dess helhet, inte minst genom nya flyktingströmmar och försämrade möjligheter för länderna i Central- och Östeuropa att komma tillrätta med sina betydande ekonomiska och sociala svårigheter. Behoven är naturligtvis särskilt stora i de länder och områden på Balkan som drabbats direkt och indirekt av Kosovo-kriget. Kostnaderna för återuppbyggnaden kommer att bli mycket stora och absorbera en avsevärd del av de europeiska ländernas politiska energi och ekonomiska resurser för denna typ av insatser. Om Europas enhetsprocess i andra geografiska riktningar därmed försenas, riskerar detta att påverka säkerheten och stabiliteten negativt.

\*Utvecklingen har visat på nya och ökade behov av internationell krishantering med betydande militära och civila resurser över lång tid. Detta ställer i sin tur krav på ett stärkt europeiskt samarbete och förbättrade strukturer och beslutsprocesser för detta ändamål. Det är sannolikt att flertalet europeiska länder nu kommer att överväga en ytterligare prioritering av internationella insatser i sin planering.

\*Nato har i ökad utsträckning kommit att framstå som den enda fungerande strukturen för operativ ledning av större internationella militära insatser, av den typ som genomfördes i Kosovo. Trots en inledande kris i samarbetet mellan Nato och Ryssland, har även denna relation visat sig klara en allvarlig påfrestning.

\*Folkrättsdiskussionen har intensifierats vad gäller synen på respekt för staters suveränitet i förhållande till medborgarnas rättigheter i de fall grova brott mot mänskliga rättigheter sker innanför ett lands gränser, samt vad gäller mandat för internationell intervention i fall av humanitära kriser. Dessa frågor kommer av allt att döma att stå högt på dagordningen både inom och utom FN under den kommande tiden.

10 års erfarenheter av Balkan-konflikter hade frambringat en samsyn mellan de Nato-allierade på de intressen som stod på spel, vilket innebar att det fanns en uppslutning bakom den militära operationen i Nato-länderna, även om det inrikespolitiska stödet för insatserna skiftade. På det hela taget höll dock enigheten under de nästan tre månader kriget pågick och var aldrig allvarligt hotad. Stark politisk solidaritet visades också av EU.

Dock rådde olika uppfattningar mellan Nato-länderna i frågor som gällde krigets förande - bl.a. frågan om insatser på marken. USA förordade, liksom i tidigare skeden av Balkan-krigen, det högteknologiska luftkriget, vilket USA i realiteten är ensamt om att kunna genomföra. Särskilt Storbritannien ansåg att insatser på marken borde övervägas mer aktivt. Trots denna meningsskillnad upprätthölls dock en övervägande enighet inom Nato.

Natos val av luftkrig – och det sätt på vilket detta utkämpades – påverkades både av politiska och militära överväganden. Då inga för Nato-länderna vitala intressen ansågs stå på spel i Kosovo, antogs hemmaopinionen i dessa länder ha låg tolerans för de förluster som ett markkrig skulle ha inneburit för de egna styrkorna, men också för den jugoslaviska civilbefolkningen. Bristen på omedelbart tillgängliga markstridskrafter begränsade dessutom valmöjligheterna.

Luftkrigets betydelse behöver analyseras vidare, men redan nu kan konstateras att det inte går att dra några enkla slutsatser om sambandet mellan valet av flygbekämpning och konfliktens avslutande på i huvudsak Natos villkor. De serbiska markstridskrafterna förefaller, t.ex., bara ha åsamkats begränsad skada. Dessa kunde, å andra sidan, inte avgöra kriget mot UCK till sin egen fördel eftersom varje attack riskerade att exponera de

jugoslaviska markstridskrafterna för Natos flygstridskrafter. Det faktum att Nato hade tillfört trupp och föreföll förbereda en markoffensiv som skulle tagits till om inte flygkriget givit avsett resultat var rimligen också betydelsefullt. Även insatserna mot civil infrastruktur bör uppmärksammas. Dessa förefaller att ha varit utformade i syfte att föra kriget till den jugoslaviska hemmafronten och därmed att undergräva regimens ställning på sikt. Under kriget försämrades den interna jugoslaviska oppositionens ställning på ett påtagligt sätt.

Den ryska medverkan var viktig för att återföra frågan till FN, men också för att förmå Milosevic att inse att den jugoslaviska ledningen stod isolerad i sin krigföring.

Den fördel som Milosevic hade i konfliktens inledningsfas, genom sin beredskap att bryta mot det internationella samfundets normer och regler, uppvägdes i längden av de demokratiska ländernas politiska och militära övertag som gjorde det möjligt för dem att över tiden utveckla medel för att ingripa mot den aggressiva nationalismen.

Den omedelbara faran för att Kosovo-konflikten skall spridas till andra delar av Balkan förefaller att ha övervunnits. Potentialen för fortsatta våldsutbrott på Balkan är dock fortsatt stor och kräver internationellt engagemang i regionen. Serbiens framtida utveckling inger oro både vad avser den humanitära situationen och risken för att landets politiska omstöpning kommer att ske på våldsamt väg. Serbiens integration i det europeiska samfundet bör påbörjas så snart de politiska omständigheterna så tillåter. Kosovo är fortsatt instabilt och omstöpnings av UCK till det fredstida samhället kommer att ta tid och vara behäftad med svårigheter. Också Makedonien med dess stora albanska minoritet är en potentiell krishärd. Den jugoslaviska delrepubliken Montenegro plågas inte av etniska motsättningar, men dess förhållande till den jugoslaviska statsledningen är mycket spänt.

Dayton-avtalet tog sin utgångspunkt i de fakta som skapats av kriget på marken i Bosnien. Den multietniska ledningen för Bosnien har inte heller den lyckats förhindra en fortsatt etnisk uppsplittring av landet, som hålls samman endast tack vare världssamfundets ansträngningar. I Kroatien strävar ledningen

efter att genomföra en militär upprustning vilket skulle kunna påverka den fortsatta utvecklingen av den bosniska federationen.

Mycket av den grundläggande problematiken på Balkan kvarstår - att på sikt inom ramen för ett integrerat Europa erbjuda ett demokratiskt alternativ till aggressiv nationalism och etnisk separatism. Den s.k. stabilitetspakten för sydöstra Europa avser att anlägga just ett sådant helhetsperspektiv på Balkan - och då också på de länder utanför själva krigsområdet som ställt sig till Natos förfogande (bl.a. basrättigheter och tillträde till luftrummet) under kriget och vars ekonomier i många fall är beroende av den ekonomiska återuppbyggnaden av de krigsdrabbade områdena.

En rad länder på Balkan omfattades under kriget av temporära säkerhetsåtaganden från Nato. Samma dag som Nato inledde sin militära kampanj i Kosovo försäkrades fem grannländer (Albanien, Bulgarien, Makedonien, Slovenien och Rumänien) att ett eventuellt jugoslaviskt angrepp på dem skulle anses vara oacceptabelt och utlösa en reaktion från Natos sida. Liknande uttalanden gjordes med avseende på den jugoslaviska delrepubliken Montenegro. Slovakien upplät i likhet med de fem länderna sitt territorium för Natos insats. I samband med Nato-toppmötet i Washington den 25 april bildades ett konsultativt forum för sydöstra Europa bestående av de fem tidigare nämnda länderna samt Kroatien och Bosnien-Hercegovina.

Nato har gjort stora åtaganden i förhållande till Albanien där en särskild styrka under KFOR:s ledning, söker bidra till stabilitet i landet.. KFOR är också beroende av replipunkter och logistiska arrangemang i Makedonien för sin Kosovo-operation.

Det torde finnas förväntningar, både i de krigsdrabbade delarna av Balkan och i Rumänien, Bulgarien, Slovakien och Slovenien på kompensation, t.ex. i form av ekonomiskt stöd och påskyndade förhandlingar om medlemskap i EU och Nato - eller att sådana förhandlingar skall inledas. Därmed finns också risker för besvikelse och missnöje.

## 2.3 Konsekvenser för det internationella systemet

Utgången av Kosovo-kriget påverkar det internationella politiska systemet i en rad viktiga avseenden.

Natos ingripande i Kosovo intensifierar en redan pågående debatt om folkrätten som berör två viktiga principfrågor. Den första rör staters rätt i förhållande till medborgarnas då grova brott mot mänskliga rättigheter förekommer innanför en stats gränser. Den andra gäller frågan om behovet av mandat vid en s.k. humanitär intervention.

Den internationella folkrätten och de institutioner - varav FN är den viktigaste - som har att upprätthålla respekten för denna, är i allt väsentligt byggda på nationalstaten som den grundläggande enheten. Denna ordning avspeglar den situation som rådde efter det andra världskriget, då den förstärkta respekten för nationell suveränitet innebar ett stort framsteg i förhållande till tidigare tillstånd präglade av mellanstatliga angreppskrig och kolonialism. Respekten för den nationella suveräniteten är en viktig princip att slå vakt om för Sverige och innebär ett skydd mot att "djungelns lag" tillämpas i det internationella samfundet.

Under de senaste decennierna har folkrätten genomgått en utveckling som också lyfter fram medborgarnas - individens och befolkningens - rättigheter i förhållandet till statsledningar som begår brott mot mänskliga rättigheter. Helsingforsdeklarationen från 1975 - med dess betoning av respekten för de mänskliga rättigheterna som ett för världssamfundet gemensamt ansvar - utgör en tidig manifestation av denna tendens. På senare tid har bl.a. inbördeskriget i Rwanda aktualiserat frågan. Natos ingripande i Kosovo motiverades med att den nationella statens suveräna rätt upphävts på grund av den jugoslaviska statsledningens grova brott mot kosovoalbanernas grundläggande mänskliga rättigheter.

Folkrättens utveckling vad gäller synen på staters rättigheter i förhållande till medborgarnas har ännu inte kodifierats på något

entydigt sätt - och så kommer kanske inte heller att ske. Den suveräna statens rättigheter i förhållande till medborgarnas utgör ett reellt dilemma som torde hanteras främst genom den gradvisa utvecklingen av det internationella rättsmedvetandet och den praxis som kan komma att formas av akuta kriser som den i Kosovo.

Den andra principfrågan gäller frågan om mandatgivning vid humanitär intervention. I Kosovo-fallet var möjligheten att få ett godkännande från FN:s säkerhetsråd blockerad av Ryssland och Kina. Natos medlemmar ansåg att detta inte fick förhindra ett ingripande. Den viktigaste slutsatsen av denna händelse måste vara att det finns ett stort behov av fortsatt reformering av FN:s säkerhetsråd, tillsammans med andra åtgärder som kan återge världsgenorganisationen en mera central roll i den internationella krishanteringen. Ett särskilt ansvar ligger här på de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet.

Rysslands och Kinas motstånd mot Natos ingripande i Kosovo betingas både av upprördheten över att ha åsidosatts i sin egenskap av permanenta medlemmar av säkerhetsrådet - och därmed sina möjligheter att hävda egna nationella intressen i anslutning till konflikten - och av en rädsla för att de stora västländerna håller på att upprätta en ny praxis som på sikt skulle kunna ge dem rätt att ingripa i Rysslands och Kinas interna konflikter.

Från andra håll har det gjorts påpekanden om bristen på universell tillämpning av den nya principen. Det är en svårbedömd, men mycket intressant fråga om Kosovo-konfliktens förlopp och det internationella samfundets agerande får någon avskräckande effekt på presumtiva anstiftare av grova brott mot de mänskliga rättigheterna.

Natos egen benägenhet att i framtiden ingripa i enlighet med den nya principen får antas vara starkt begränsad både vad avser politisk vilja och geografi - i det senare fallet i realiteten till Europa och dess periferi. Det finns en del som talar för att Kosovo-fallet utgjorde ett undantag snarare än inledningen på en ny praxis.

Om Natos, men i förlängningen även EU:s trovärdighet underminerades av Balkan-krigens ohämmade förlopp, får

ingripandet antas ha stärkt de båda organisationerna. Förmågan till enighet i de övergripande frågorna mellan de Nato-allierade under kriget måste betraktas som en framgång för alliansen.

De europeiska ländernas understödjande roll i det i hög grad amerikanska luftkriget blottade ånyo det ojämna transatlantiska förhållandet, men gav också stimulans åt arbetet på att utveckla den europeiska dimension inom det transatlantiska systemet som diskuterats under senare år inom EU, Nato och VEU. Större delen av KFOR:s styrkor utgörs av européer, och EU-länderna står för merparten av kostnaderna för återuppbyggnaden på Balkan.

Det finns anledning att reflektera över Kosovo-krigets betydelse för EU:s och Natos fortsatta prioriteringar, däribland de fortsatta utvidgningsprocesserna. EU:s och Natos stora åtaganden på Balkan kan förmodas absorbera en avsevärd del av de båda institutionernas politiska kraft och ekonomiska resurser avseende internationell krishantering under de kommande åren vilket bl.a. kan innebära en risk för förseningar för ansökarländer i Central- och Nordeuropa.

Som nämnts, var Rysslands medverkan i Kosovo-konfliktens avslutande betydelsefull i flera avseenden; den bidrog till att isolera Milosevic och gjorde det möjligt att återföra frågan till FN. Rysslands betydelse för krishantering i Europa tydliggjordes, liksom behovet av ett ryskt ansvarstagande i kriser som denna. Vikten av att befrämja en konstruktiv rysk roll förefaller vara en viktig slutsats av konflikten. Utgången av denna ledde, efter en tids avbrott i förbindelserna med Nato, till att Ryssland återupptog delar av samarbetet. Det kommer dock att ta tid att reparera den förtroendeklyfta som uppstod under kriget. Utvecklingen förefaller bekräfta att den nuvarande ryska regeringen prioriterar goda förbindelser med väst. Det faktum att ryska styrkor utan förvarning eller samordning med Nato förekom KFOR-operationen och intog Pristinas flygplats väcker samtidigt frågor bl.a. om det interna ryska beslutsfattandet. Samarbetslinjens seger innebär inte heller någon garanti för att utgången av eventuella framtida kriser blir lika lyckosam. Överlag torde dock det ryska agerandet haft som huvudsyfte att stärka Rysslands position i det fortsatta samarbetet med Nato om Kosovo.



G 8:s betydelse på en rad politikområden förefaller bekräfta tendensen att allteftersom centrala politiska fora får utvidgade medlemskretsar, kanaliseras makten till mindre grupperingar av centrala aktörer - en för bl.a. Sverige principiellt problematisk utveckling. Rysslands engagemang i G 8-kretsen och i den s.k. kontaktgruppen fick stor betydelse för hanteringen av konflikten genom att utgöra ett forum där Tyskland kunde medverka i kretsen av de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. I särskilt de europeiska Nato-länderna uppfattades också Rysslands deltagande i G 8 som viktigt. När det gäller de militärstrategiska förhållandena i Sveriges närområde har inga förändringar kunnat konstateras till följd av Kosovo-kriget. På det politiska planet ledde de baltiska staternas beredvillighet att stödja Natos aktion till kritik från Moskva i krigets inledningsskede. Det bilaterala militära samarbetet mellan Norge och Ryssland suspenderades på ryskt initiativ.



### 3 Ryssland

Kontroverserna mellan Ryssland och Natos medlemsländer rörande hanteringen av krisen i Jugoslavien har på nytt väckt frågan om 1990-talets goda samarbetsklimat har gått mot sitt slut eller mot en kvalitativt helt ny fas. Den kraftiga konfrontationen under våren 1999 kom att skapa en intensiv debatt om dels Rysslands framtida politiska kurs, dels landets fortsatta internationella agerande. Den ryska inrikespolitiken och ekonomin begränsar emellertid varje rysk regerings handlingsutrymme. Den ryska ekonomins beroende av utländska lån och investeringar bidrog sannolikt till att det överlag goda samarbetsklimatet mellan å ena sidan Ryssland och å andra sidan Förenta staterna och Europa tycks ha klarat en ganska kraftig påfrestning. Att detta samarbete, även mellan Ryssland och Nato inom ramen för bl.a. Permanent Joint Council (PJC), kunnat återupptas utgör ett viktigt konstaterande för bedömningen av säkerhetsläget i Europa. På samma gång understryks vikten av att Ryssland engageras, men också tar sitt fulla ansvar, i internationell krishantering.

Ett visst mått av inrikespolitisk turbulens har varit en normalbild i Ryssland under de senaste åren. Att avskedanden av premiärministrar och efterföljande regeringskriser inte har lett till särskilt stora politiska konvulsioner får sannolikt tillskrivas både det ryska samhällets allmänna svaghetstillstånd i förening med en tilltagande politisk apati hos väljarna samt att det konstitutionella ramverket som infördes i början av 1990-talet i stort sett respekteras. Att parlamentsvalet i december 1999 radikalt skulle förändra denna bild ter sig inte särskilt troligt. Dragkampen mellan presidenten och parlamentet lär bestå åtminstone fram till

presidentvalet år 2000, varefter en utveckling mot mer balans är tänkbar, eventuellt genom en författningsreform. Det opinionsstöd som förre premiärministern Primakov hade, torde bl.a. kunna tillskrivas en önskan hos väljarna att se mer av gemensam handling för att få samhällsutvecklingen på räls i stället för ihållande maktkamper mellan den exekutiva och den lagstiftande makten. Det kommande presidentvalet kan dock på avgörande punkter komma att påverka såväl den inrikes- som utrikespolitiska situationen.

Utvecklingen i norra Kaukasus fortsätter att vålla allvarliga problem. Konflikter i området är inget nytt fenomen utan har sin grund i en sedan länge konfliktfylld relation mellan Ryssland och de kaukasiska folken. Efter kriget år 1996 mellan den Ryska federationen och delrepubliken Tjetjenien är situationen i området mycket orolig och instabil. Den präglas av maktkamp mellan välbeväpnade grupperingar och grov kriminalitet såsom kidnappningar, narkotikasmuggling och omfattande stölder av olja m.m. Den tjetjenske presidenten Maschadovs ställning har successivt försvagats av krafter som motsätter sig dennes samarbetsinriktade politik i förhållande till Moskva. Det oroliga läget i Tjetjenien försvårar möjligheterna till en varaktig förbättring av den ekonomiska och sociala situationen i norra Kaukasus som helhet. Av Tjetjeniens grannrepubliker har Dagestan drabbats mest, men också Ingusjetien och Nordossetien har påverkats.

Stridigheter mellan väpnade tjetjenska grupperingar och ryska förband har förekommit regelbundet i gränsområdet mellan Tjetjenien och Dagestan och situationen har blivit allt mer akut det senaste året. Tjetjenska friskaror har genomfört angrepp från den tjetjenska sidan in i sydvästra Dagestan. Ryska federala styrkor, understödda av enheter ur det dagestanska inrikesministeriet samt delar av lokalbefolkningen sattes in för att driva tillbaks angriparna till Tjetjenien. Efter den serie av bombdåd mot civila mål i Ryssland och som antas hänga samman med konflikten i Dagestan förstärks farhågorna för en fortsatt orolig, och i värsta fall förvärrad, situation i området.

Såväl centralmakten i Moskva som de stora regionerna är överlag svaga, och för båda parter - och deras ledare - gäller det framför allt att överleva politiskt och ekonomiskt. Den svaga federala makten och svårigheterna att driva igenom och implementera ny lagstiftning medför emellertid att federationen blir alltmer heterogen med olikartade regelverk på exempelvis det ekonomiska området mellan de olika regionerna. Detta kan leda till växande ekonomisk och social spänning inom Ryssland. På samma gång verkar framförda förslag om ett antal storregioner inte särskilt realistiska. Genomförande av dessa skulle kräva grundlagsändring, vilket bl.a. förutsätter stöd med två tredjedels majoritet i det överhus som består av representanter för de existerande 89 regionerna samt bifall i två tredjedelar av de 89 regionala lagstiftande församlingarna.

Icke desto mindre förekommer på central nivå klara farhågor för upplösningstendenser av federationen och föreställningar om utländsk inblandning för att påskynda en sådan utveckling, särskilt i Rysslands södra och muslimska delar. Sådana föreställningar påverkar i viss utsträckning Moskvas utrikes- och säkerhetspolitiska agerande och retorik.

Det partipolitiska landskapet tycks förbli splittrat men samtidigt någorlunda stabilt. Samtidigt är den demokratiska kulturen ännu inte rotad i det ryska samhället i vid mening.

Rysk inrikespolitik kommer under det närmaste året att domineras av de kommande valen – till Duman den 19 december 1999 och till presidentposten i juli 2000. Det ryska partiväsendet är fortfarande svagt utvecklat men i flera politiska läger har under våren och sommaren gjorts ansträngningar att bygga allianser för att öka möjligheterna till framgång i valen. Allianserna framstår som tämligen löst sammanhållna och består främst av starka personligheter i rysk politik samt vissa av de mer framträdande regionala ledarna. En konstellation som väntas få stor betydelse är en center-vänster allians mellan bl.a. förre premiärministern Primakov och Moskvas borgmästare Luzjkov. Alliansen går under beteckningen "Fäderneslandet – hela Ryssland" och torde även komma att föra fram en kandidat i nästa års presidentval. På

högerkanten i rysk politik finns en valallians mellan rörelser som leds av bl.a. förre premiärministern Kirijenko. I politikens mittfält återfinns såsom tidigare Grigorij Javlinskijs rörelse "Jabloko" och förre premiärministern Tjernomyrdins "Vårt hem är Ryssland". På vänsterkanten dominerar kommunistpartiet och dess allierade, även om splittringstendenser i detta block har kunnat noteras under senare tid.

Av grundläggande betydelse för den ryska samhällsutvecklingen är givetvis landets prekära ekonomiska situation. Den finansiella kris som bröt ut i augusti 1998 fortgår och någon snar återhämtning av den ryska ekonomin verkar inte vara i sikte. Reformtakten är fortsatt låg till följd av regeringskriserna, svagt utvecklade institutioner samt utbredd korruption. Byteshandel fortsätter att dominera de ekonomiska transaktionerna och ytterligare försvåra förutsättningarna för en modern marknadsekonomi. Detta tillstånd försvårar i sin tur Rysslands möjligheter att uppfylla de internationella finansiella institutionernas villkor för kreditgivning till Ryssland. Den allvarliga och långvariga ekonomiska krisen i landet kommer i mycket hög grad att begränsa varje rationell rysk regerings inrikes- och utrikespolitiska handlingsmöjligheter. Krisens följder för tillståndet i den ryska sociala sektorn, bl.a. hälsovården, kan på längre sikt också få internationella konsekvenser, inte minst för grannländerna.

Rysslands handel och samarbete med övriga länder i Oberoende Staters Samväldet (OSS) har minskat drastiskt under 1990-talet. Om Ukraina, Vitryssland och Kazakstan undantas, har handelsutbytet vid decenniets slut överlag krympt till mellan fem och tio procent av 1991 års nivå. Också utbytet med de tre förstnämnda länderna har minskat radikalt, om än något långsammare.

Integrationsprocessen mellan Ryssland och Vitryssland, där utvecklingen fortsätter i en negativ riktning, avses fortsätta, åtminstone att döma av politiska uttalanden från såväl Moskva som Minsk. Sålunda har förutskickats ett nytt unionsavtal mellan länderna som bl.a. skulle innebära införande av den ryska rubeln

som betalningsmedel i Vitryssland. Starka krafter verkar nu för upprättandet av en unionstat Ryssland-Vitryssland, vars kompetens i förhållande till de däri ingående staterna – som samtidigt förutsätts bibehålla sin självständighet – dock tills vidare framstår som oklar.

Rysslands förbindelser med Ukraina utvecklas successivt. 1997 träffades efter långa förhandlingar en överenskommelse om Svartahavsflottan. Överenskommelsen har under år 1999 också ratificerats av båda ländernas parlament. I april i år trädde det s.k. stora vänskaps- och samarbetsavtalet mellan länderna i kraft. Ukraina är inte minst i ekonomiskt hänseende starkt beroende av Ryssland. Sålunda fick förra årets ekonomiska kris i Ryssland stora efterverkningar i Ukraina som också har stora obetalda skulder till Ryssland för olje- och gasleveranser. Ett ytterligare närmande mellan länderna, efter de förestående presidentvalen i såväl Ukraina (i oktober 1999) och Ryssland (i juli 2000), kan inte uteslutas även om det i Ukraina finns starka krafter som i stället vill söka en integrering västerut, främst med EU.

Integrationsförsöken inom OSS har inte varit framgångsrika eftersom både utrikespolitiska målsättningar och ekonomisk politik och utveckling snarast har varit divergerande. Rysslands ambitioner har gradvis avtagit och börjat fokusera sig på samarbete på olika områden med olika länderkretsar inom OSS-området. Sålunda finns sedan ett par år en tullunion mellan Ryssland, Vitryssland, Kazakstan och Kirgisistan. Unionen har under år 1999 även utökats med Tadzjikistan. Även på det militära området finns det tecken på att vissa länder inom OSS söker sig bort från Ryssland i riktning mot ett tydligare samarbete med bl.a. Nato. Innan den ryska ekonomin förbättras förefaller det troligt att dessa tendenser fortsätter. Avsaknaden av effektiv gränskontroll mellan de flesta OSS-länderna innebär påtaglig risk för att Ryssland i ökad omfattning blir transitland för bland annat narkotika- och vapensmuggling samt illegal migration.

Eftersom politiska och ekonomiska reformer generellt har varit mindre långtgående i flera av länderna i Transkaukasus och Centralasien, i vilka det pågår eller finns latent etniska konflikter,

finns starka skäl att befara fortsatt och tilltagande instabilitet i dessa regioner i form av konflikter både inom och mellan länderna. Den senaste utvecklingen i Centralasien med bl.a. upprepade kidnappingsincidenter i Kirgisistan och uzbekiska luftangrepp i Tadjikistan har tydligt visat på den instabila situationen i regionen.

Ryssland är sedan flera år militärt involverat i inbördeskriget i Tadjikistan samt i Abchasien samtidigt som Moskva inte minst på grund av sina farhågor för dominoeffekter söderifrån in på ryskt territorium kommer att vilja ha förmåga till medverkan i fredsfrämjande insatser i bland annat Centralasien. Behovet av att kunna agera med militära förband och inrikestrupper, särskilt längs landets södra gränsområden, kommer sannolikt att binda upp betydande ryska militära resurser under överskådlig tid.

Trots de stora svårigheter som finns inom den ryska krigsmakten och det militära engagemang som Ryssland har i söder visar det ryska truppbidraget till KFOR och de samtidiga insatserna i Dagestan att Ryssland alltjämt har en förmåga att snabbt sätta in förband av bataljons- till brigadstorlek. Insatserna försvårar dock den pågående reformprocessen inom den ryska krigsmakten. Ryssland är också beroende av finansiellt bidrag från väst för sitt deltagande i Kosovo.

Under hela 1990-talet har rysk utrikespolitik och -debatt försökt finna en hållbar och trovärdig roll för det nya Ryssland inom det internationella systemet. Bortsett från de första åren efter Sovjetunionens upplösning, har det härvid i hög grad handlat om att på bästa sätt säkerställa en status om inte som supermakt så i varje fall som en av de ledande stormakterna i en, för att använda rysk vokabulär, multipolär värld. Trots att andra stormakter med Förenta staterna i spetsen har försökt tillmötesgå denna strävan åtminstone på det politiska och symboliska planet, har Moskva vid flera tillfällen reagerat kraftigt över att, som man har sett det, ha blivit förbigånget i samband med beslut om internationella militära krishanteringsinsatser. Så skedde med stort eftertryck efter Natos beslut den 24 mars 1999 om att inleda flygbombningar mot



Förbundsrepubliken Jugoslavien utan föregående beslut i FN:s säkerhetsråd.

Den starka reaktionen får förklaras dels av att Moskva kan ha känt sig förödmjukad och åsidosatt i en region där man av tradition och historiska band anser sig ha särskilda intressen, dels av rysk oro för en förändring av internationell praxis till stöd för separatistiska strömningar. Det senare har i sin tur bäring på de farhågor för en stegvis upplösning av den Ryska federationen vilka som tidigare nämnts finns på sina håll i Moskva. Efter hand dämpades reaktionerna, och den ryska regeringen har kommit att direkt medverka i det internationella samfundets ansträngningar för en lösning av konflikten omkring Kosovo.

Ett återupptagande av Rysslands samarbete med Nato har inletts och en förhoppning är därför att Ryssland inte skall vända sig bort från fortsatt och fördjupat samarbete med den euroatlantiska regionen. Även om Ryssland tar en aktiv del i KFOR så är Rysslands relation till Nato, på det övergripande institutionella planet, fortsatt avvaktande.

Kosovokrisen kom att demonstrera den politiska vikt som Ryssland fäster vid sin internationella status och medverkan i G8-samarbetet. Vidmakthållandet av Rysslands ställning som en stormakt och ett av flera kraftcentra i en multipolär värld utgör en grundbult i rysk utrikespolitik. Detta ställer krav på en klart definierad rysk position i alla viktiga internationella sammanhang – att "Ryssland gör sin röst hörd". Hävdandet av denna stormaktsstatus kan ibland medföra att Ryssland känner behov av att inta en annan ståndpunkt än övriga stormakter, trots att detta i det enskilda fallet kan förefalla strida mot Rysslands direkta intressen. Det är dock värt att notera att Ryssland, efter dylika markeringar, ofta låtit intresset av att samverka och samarbeta med Europa och Förenta staterna ta överhanden. Rysslands behov av stöd och krediter för att komma ur sitt ekonomiska svaghetstillstånd har sannolikt bidragit till samarbetsvilja men det finns också hos många i det ryska utrikespolitiska etablissemanget en känsla av samhörighet med Väst. Att Ryssland därtill söker nära relationer med bl.a. Kina och Indien bör ses som ett

komplement till denna huvudorientering och ett uttryck för Rysslands strävan efter en roll som en av ett fåtal globala stormakter samt det faktum att landet geografiskt även är ett asiatiskt land.

På senare tid har Ryssland visat ett ökat intresse att utveckla och fördjupa förbindelserna med EU. Till stor del torde detta förmedlas av en allt större insikt i Moskva om EU:s betydelse som Rysslands största handelspartner (ca 40 % av den ryska utrikeshandeln sker med EU) samt en oro över möjliga negativa konsekvenser för rysk ekonomi och handel av EU:s utvidgning. Till en del kan intresset för EU kanske också förklaras av en strävan att söka balansera Förenta staternas styrka och inflytande i såväl Europa som Ryssland. Den senare faktorn kan i Moskva ha uppfattats öka i betydelse mot bakgrund av utvecklingen på Balkan, främst i Kosovo. Av vikt för det ryska intresset för EU torde också vara EU:s ökade intresse för Ryssland, senast uttryckt i den gemensamma strategi för relationerna med Ryssland som Europeiska rådet antog vid sitt möte i Köln i juni 1999.

Det är viktigt att konstatera att samarbetet bl.a. kring viktiga rustningskontrollförhandlingar fortsatt, trots meningsmotsättningarna i anledning av Kosovo-konflikten. Förenta staterna och Ryssland har nu inlett preliminära samtal syftande till ett avtal om ytterligare reducering av de strategiska kärnvapnen, ett START III. Förhoppningsvis kan dessa samtal underlätta en rysk ratificering av START II-avtalet under det kommande året. En komplicerande faktor är att Förenta staterna i anslutning till ett START III-avtal också vill diskutera justeringar i ABM-avtalet från 1972, för att möjliggöra utvecklandet av ett missilförsvar, vilket är en känslig fråga för Ryssland. Även CFE-förhandlingarna har fortskridit. Tvärtemot vad många fruktat undvek Ryssland att låta kontroversen över Kosovo påverka förhandlingarna. Allt tyder på att det anpassade CFE-avtalet kommer att undertecknas vid OSSE-toppmötet i Istanbul i november.

Samarbete mellan Förenta staterna och Ryssland torde även i fortsättningen utgöra en mycket viktig förutsättning inte bara för rysk medverkan i centrala internationella beslut, utan även i

mycket konkret bemärkelse. Det kan gälla stöd från internationella finansiella institutioner liksom ytterligare bilateralt amerikanskt stöd bl.a. för destruktion av ryska massförstörelsevapen till överenskomna nivåer. Det är främst på det strategiska området som de ryska militära resurserna har betydande relevans för Förenta staterna. Även om Förenta staterna i resurshänseende har åtskilligt att vinna på en vidare nedskärning av de strategiska arsenalerna, är effekterna av fortsatt respektive avstannad kärnvapenedrustning avsevärt större för Ryssland. Beroende på en rad faktorer, ter det sig allt mindre sannolikt att Ryssland kommer att klara den av Kervapenkonventionen fastställda tidsgränsen för förstöring av existerande 45 000 ton kemiska stridsmedel. Bli avvikelserna alltför betydande, kan konventionen riskera att undermineras med ökad produktion av kemiska stridsmedel i utvecklingsländer som en möjlig följd. Den ofta bristfälliga kontrollen av ryskt höganrikat uran liksom av kärnvapenkunnande, kan på liknande sätt bidra till ökad internationell kärnvapenspridning.

I sammanhanget kan noteras att även om Rysslands relationer med Nato som organisation försämrats, mer eller mindre långvarigt, som en följd av Kosovo-krisen, har det samtidigt kommit signaler från Moskva om att man eftersträvar ett fortsatt gott samarbete med de enskilda Nato-länderna. Detta torde i princip även kunna omfatta kontakter och samarbete på det försvarspolitiska området, inkl övningsverksamhet, krishantering m.m.

Förbindelserna mellan Ryssland och de baltiska länderna präglas av relativt lugn. Under det senaste året har t.o.m. en viss förbättring kunnat noteras. Fortfarande återstår dock viktiga frågor att lösa, inte minst ryskt undertecknande och ratificering av gränsavtal med Estland och Lettland samt rysk ratificering av det sedan tidigare undertecknade gränsavtalet med Litauen.

Som Försvarsberedningen tidigare har konstaterat, växer samtidigt de ryska kärnvapnens relativa betydelse för rysk försvars- och säkerhetspolitik i takt med den omfattande och långsiktiga krisen för Rysslands konventionella militära styrkor.

Denna trend kan fortgå under överskådlig tid eftersom de betydande finansiella resurser som erfordras för att genomföra den planerade militärreformen inklusive anskaffning av ny materiel m.m. sannolikt inte kommer att ställas till förfogande under överskådlig tid. Det ökade ryska kärnvapenberoendet måste tas på betydande allvar i första hand som det kan ge upphov till större oro och nervositet i omvärlden och på detta sätt kan väcka nya spänningar, samt eftersom det finns fara för att den sjunkande moral och bristande kontroll som idag präglar de ryska väpnade styrkorna i allmänhet också skall sprida sig till de strategiska rakettrupperna med risk för ödesdigra misstag. De taktiska kärnvapnen omfattas inte av några internationella avtal. Det finns anledning att hysa oro för en bristande kontroll över dessa.

Försvarsberedningen ser liksom tidigare med betydande oro på de risker som härrör från de stora mängder kärntekniskt avfall i vårt närområde, inte minst från rysk militär verksamhet. Det torde vara nödvändigt att fortsatt aktivt bistå Ryssland med hjälp på detta område för att säkerställa att hanteringen av detta avfall sker på ett för människor och miljö adekvat sätt.

Kaliningrads politiska och militära betydelse för Ryssland framstår som oförändrad. Polens Nato-medlemskap har såvitt kan bedömas ej medfört en ökad prioritering av området från Moskvas horisont. Dock har från tid till annan från olika håll, inte minst lokalt från Kaliningrad, framförts oro över följderna, främst de ekonomiska, för området av den kommande EU-utvidgningen. Oron omfattar även möjligheterna att bibehålla den förmånliga visumregim som för närvarande gäller för resor från Kaliningrad till grannländerna Polen och Litauen. Motsvarande oro finns i ryska gränsområden mot Estland och Lettland.

Så länge som den ekonomiska medelstilledningen för den ryska krigsmakten inte förstärks, riskerar moral, utbildningsstandard och materiel att fortsatt försämrats. Detta leder i sin tur till ökade risker för Rysslands grannar till följd av misstag och slarv, bristfällig ledning eller att militära medel kommer i orätta händer. Denna tendens kan komma att fortgå under avsevärd

tid, och med de resurser som trots allt finns på rysk sida, kan konsekvenserna av detta slags incidenter bli betydande.

Av stor säkerhetspolitisk betydelse är likaså att den ryska förmågan att med paramilitära förband bevaka kust och gränser troligen kommer att fortsätta att reduceras. Detta ökar risken för gränsöverskridande brottslighet och kommer att ställa krav på Rysslands grannar.

Mot bakgrund av de bestående svårigheterna att möta den ryska krigsmaktens personal-, utbildnings- och materielbehov samt den betydande krispotential över tid som finns på båda sidor om Rysslands gränser i Kaukasus och Centralasien, finns bindningar som väsentligt begränsar Rysslands möjligheter att bidra med trupp i andra sammanhang i någon större omfattning eller över längre tid. Rysslands engagemang i Kosovo är dock prioriterat från rysk sida.

En begränsad rysk förmåga att bidra till internationell krishantering kan också i framtiden bidra till frustration, utanförskap och isolationism. En sådan tendens skulle förvisso strida mot det erkänt pragmatiska intresset som Ryssland har av fördjupat samarbete med i första hand EU-länderna. Härtill kommer att känslan av egen oförmåga och nonchalant behandling från Natos sida kan leda till ny aggressiv retorik, något som i sin tur kan skapa nya spänningar och oroå små grannar - inte minst de baltiska länderna - samt på andra sätt komplicera samarbetet med Ryssland.

Det ryska samhällets institutioner är ännu bräckliga och landet är fyllt av motstridiga intressen. Den inrikespolitiska utvecklingen förblir därför osäker. Detta får främst konsekvenser för Ryssland självt men kan också medföra komplikationer och påfrestningar för landets relationer till omvärlden. Flera faktorer talar dock för att Ryssland, med en fortsatt reforminriktad ledning kommer att sträva efter ett fortsatt samarbete med Västeuropa och Förenta staterna. En viktig indikation på Rysslands kommande väg - och relation till omvärlden blir de förestående parlaments- och presidentvalen. Trots risken för bakslag talar mycket dock för att

den demokratiska utvecklingen kommer att fortsätta att konsolideras.

## 4 Europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete

Under 1990-talet har ett ganska radikalt omtänkande beträffande europeiska krishanteringsbehov och -resurser ägt rum. Bakgrunden är framförallt utvecklingen i Sydosteuropa i kombination med det kalla krigets slut. Det fortsatta europeiska integrationsarbetet har i sin tur skapat förbättrade möjligheter att finna lösningar för hanteringen av dagens och morgondagens utmaningar för Europa. Ett viktigt steg var Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999. Genom fördraget utvecklades och fördjupades den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). I enlighet med det svensk/finska förslaget vid EU:s senaste regeringskonferens görs krishantering till en central uppgift för Europeiska unionen.

Den senaste händelseutvecklingen i och omkring Kosovo har satt denna utveckling, som har en lång historisk bakgrund, i blyxtbelysning och understrukt nödvändigheten av tydliga och substantiella förändringar vad gäller EU:s krishanteringsförmåga i såväl besluts- som resurshänseende.

Indirekt påverkas situationen på sikt också av den ökade amerikanska prioriteringen av Stilla havsområdet och Kina, som utgör en växande marknad och innehåller stora potentiella säkerhetsshot mot Förenta staterna. Övergripande amerikanska intressen i Europa och den ryska kärnvapenarsenalen innebär samtidigt att någon snabb tyngdpunktsförskjutning knappast är att vänta; icke desto mindre har händelseutvecklingen under 1999 ytterligare demonstrerat Rysslands relativt sett minskande betydelse för Förenta staterna. Det måste samtidigt slås fast att

hantering av allvarigare kriser i Europa fortsatt kommer att kräva amerikansk medverkan - att Europa ensamt under överskådlig tid skulle kunna ta ansvar för militära insatser liknande dem i Bosnien och Kosovo framstår som orealistiskt. Den grundläggande demokratiska intressegemenskapen mellan Förenta staterna och Europa talar för ett fortsatt amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang.

Under våren och sommaren 1999 har en rad centrala politiska beslut fattats av EU, Nato och VEU som syftar till att skapa förutsättningar för att möta dessa utmaningar. Besluten har omgärdats med tydliga politiska maningar från europeiska ledare om att påskynda processen mot förbättrad europeisk krishanteringsförmåga. Bilateral deklARATIONER av sådan innebörd har också utfärdats bland annat vid det brittisk-franska toppmötet i december 1998. Det skall samtidigt framhållas att processen allttjämt befinner sig i ett inledningskede.

Vid sitt möte i Köln antog Europeiska rådet en deklARATION om att stärka den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken i syfte att förbättra EU:s krishanteringsförmåga. Häri slås fast att EU bör kunna fatta beslut på samtliga områden som berörs av de s.k. Petersbergsuppgifterna (humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder) för att kunna handla självständigt och underbygga detta handlande med militära resurser. EU kommer därmed att öka sina möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans principer.

Medlemsländerna åtar sig därför att utveckla den europeiska militära förmågan på detta område, utgående ifrån nuvarande nationella och multinationella resurser samt att stärka respektive lands förmåga för detta syfte. Enligt KölndeklARATIONEN kräver detta ett upprätthållande av konsekventa satsningar på försvarsområdet, genomförande av de anpassningsåtgärder som behövs och i synnerhet förstärkning av de europeiska ländernas förmåga inom områdena underrättelsetjänst, strategiska transporter



och ledning. Det krävs även insatser för att anpassa, öva och sammanföra europeiska nationella och multinationella styrkor.

Av vikt är också uthålliga insatser för att förstärka den industriella och tekniska basen för försvarsresurserna. EU-länderna uttalade vidare i Köln sin beslutsamhet att främja en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin och att arbeta för ett närmare och effektivare samarbete inom denna.

Europeiska rådet hänvisar till Nato-toppmötets stöd för EU:s krishantering och slår fast behovet av ökat samråd och ömsesidig transparens mellan EU och Nato. Syftet är att utveckla en effektiv europeisk krishanteringsförmåga i vilken samtliga EU-medlemmar kan delta fullt ut och på lika villkor. EU skall samtidigt försöka skapa förutsättningar för att Nato-medlemmar som inte samtidigt är EU-medlemmar skall kunna medverka i denna verksamhet så långt möjligt.

I syfte att skapa de institutionella förutsättningarna för en förbättrad krishanteringsförmåga för EU, skall formerna för att inkludera de funktioner från VEU som EU behöver för att kunna leva upp till sina nya åtaganden fastställas. Exakt vilka funktioner som kommer att övertas är ännu inte beslutat och kommer att bli föremål för omfattande diskussioner under det närmaste året.

Avsikten är att fatta ett antal konkreta beslut före utgången av år 2000. Europeiska rådet konstaterar uttryckligen att medlemsländernas skiljaktiga status vad gäller kollektivt försvar inte kommer att påverkas av de planerade förändringarna. Det skall understrykas att beslutet i Köln syftar till att stärka EU:s förmåga att ta det övergripande ledningsansvaret för en krishanteringsinsats. Däremot avser EU inte bygga upp resurser för operativ ledning av militära operationer eller några egna stridskrafter.

Det fortsatta arbetet efter mötet i Köln förs nu vidare under ledning av det finska ordförandeskapet. Krishantering och konfliktförebyggande åtgärder behandlas i två parallella förhandlingsprocesser.

Nato-toppmötet i april gav klartecken för alliansens fortsatta utvidgning efter det att Polen, Tjeckien och Ungern kort

dessförinnan hade upptagits som medlemmar. Mötet signalerade mycket tydligt att utvidgningsprocessen kommer att fortgå även om någon fast tidtabell inte fastställdes. Nästa översyn kommer dock att äga rum år 2002. För svenskt vidkommande särskilt notervärt var att de baltiska länderna tydligt beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer. Man kan vidare konstatera att den så kallade "Membership Action Plan" (MAP) som antogs i sammanhanget, ger ansökarländerna förhållandevis utförlig vägledning om de anpassningsåtgärder de måste vidta för att förbättra sina möjligheter till upptagande som medlemmar. MAP presenterar en à la carte-meny för individuella åtgärdsprogram som skall framförhandlas i 19+1-krets (dvs. Nato-medlemmarna tillsammans med varje enskilt ansökarland). Även om Nato uttryckligen förklarar att det inte råder någon automatik mellan medlemskap och fullt genomförande av dessa anpassningsåtgärder, har alliansen med detta program kommit närmare klara medlemskapskriterier än någonsin tidigare. Ytterst kommer det givetvis alltjämt att handla om ett politiskt beslut huruvida ett kandidatland skall upptas som medlem eller ej.

Ett centralt dokument som antogs vid toppmötet utgörs vidare av det reviderade strategiska konceptet för Alliansen. De viktigaste förändringarna i förhållande till den tidigare gällande versionen var att internationell krishantering nu upphöjs till en av Natos fyra huvuduppgifter. De övriga tre utgörs av att bidra till stabilitet inom det transatlantiska området, att föra säkerhetskonsultationer inom den transatlantiska regionen samt att kollektivt försvara Alliansens medlemmar. Den tidigare målsättningen om att säkra strategisk balans utgår samtidigt. Konceptet fäster här till ökad vikt vid att motverka spridning av massförstörelsevapen. Vid internationella krishanteringsoperationer eftersträvar Nato, i samarbete med andra organisationer, att förebygga och hantera konflikter i enlighet med internationell rätt. I det strategiska konceptet erinras samtidigt om de beslut som tagits i samband med insatser på Balkan. Natos deltagande i internationell krishantering beslutas av

medlemsländerna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

I det nya Strategiska konceptet görs en tydlig koppling till EU:s Amsterdamfördrag och Unionens beslut om att inkludera s.k. Petersbergsuppgifter i detta fördrag. På liknande sätt lyfts huvudelementen i Natos Europeiska säkerhets- och försvarsidentitet (ESDI) och formerna för europeiskt ledda insatser fram i konceptet.

Vid VEU:s ministerrådsmöte i Bremen i maj manifesterades de europeiska ländernas vilja att stärka europeisk operativ förmåga för s.k. Petersbergsuppgifter i olika konstellationer. VEU välkomnar likaså de förbättrade praktiska möjligheterna att få tillgång till Nato-resurser.

Wiendokumentet, Uppförandekoden om politiska och militära aspekter på säkerhet och CFE-avtalet om rustningsbegränsning utgör tillsammans kärnan i den europeiska konventionella rustningskontrollen. CFE-avtalet undertecknades av Natos och Warszawapaktens medlemsländer 1990. Avtalet är för närvarande under omförhandling. Det är ett viktigt svenskt intresse att substansen i det nuvarande avtalets så kallade flankregim bevaras i det nya avtalet. Det nya avtalet kommer att innehålla en klausul för att möjliggöra anslutning av nya stater. Även om Sverige inte är avtalsslutande part i CFE-avtalet, och för närvarande inte har för avsikt att ansluta sig, har detta avtal betydelse för Sveriges säkerhet genom de militära begränsningar och den transparens som avtalet föreskriver också i Sveriges närområde.

Vad gäller det europeiska försvarsindustriella samarbetet, är den senaste utvecklingen knappast entydig. Här finns både sentida exempel på nationella företagssamgåenden i länder som aktivt förespråkar ökat gränsöverskridande industrisamarbete (Storbritannien) och utländska inbrytningar i länder som prioriterat nationella konglomerat (Frankrike). En omfattande omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin fortgår emellertid i hög takt och med industrin själv som viktig drivkraft. Tillkomsten av europeiska dotterbolag till amerikanska försvarsindustriföretag och i många fall fördjupat transatlantiskt

projektsamarbete har samtidigt börjat sudda ut gränserna mellan amerikansk och europeisk försvarsindustri. I viss utsträckning kan man se tecken på en globalisering också på försvarsindustrins område där på sikt även amerikanska företag blir mer internationella.

När det säkerhetspolitiska läget medgivit sänkta försvarskostnader, innebär det samtidigt att vi inte kommer att avdela lika stora resurser för att upprätthålla en hög grad av självförsörjning vad gäller försvarsmateriel. För att tillgodose behovet av försvarsmateriel av hög kvalitet och för att underlätta materielanskaffning i ett läge med ökad rustning i omvärlden krävs ett ökat internationellt försvarsmaterielsamarbete. Detta kan uppnås bl.a. genom en framsynt materieförsörjnings- och forskningsprocess i internationellt samarbete kombinerat med insatser för att säkra egna strategiska kompetenser.

I linje med detta har en mycket viktig process inletts på hög nivå mellan de viktigaste europeiska materielproducerande länderna Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Sverige för att underlätta omstruktureringen av den europeiska försvarsindustrin. Processen syftar till att minska klyftan mellan amerikansk och europeisk industri och därigenom skapa en bättre grund för ett transatlantiskt samarbete på någorlunda jämbördiga villkor och till ömsesidig nytta. Samarbetet pågår i en rad arbetsgrupper och kan få stor betydelse för svensk försvarsindustri och för svensk säkerhet överlag. I likhet med övrigt materielsamarbete, står omfattningen av varje lands konkreta medverkan i hög grad i relation till nationella upphandlingsplaner.

En viktig fråga för den europeiska försvarsindustrin är i vilken utsträckning de europeiska länderna har en samsyn på hur deras försvarsmakter skall användas vid internationell krishantering. De internationella insatserna på Balkan kan ge viktiga impulser för en ökad samsyn.

Sammantaget råder det knappast någon tvekan om färdriktningen vad gäller den övergripande europeiska militära förmågan. En förbättrad krishanteringsförmåga kräver att EU-

länderna upprätthåller och utvecklar sin militära förmåga på detta område och anpassar dessa resurser så att de i större utsträckning kan användas för internationell krishantering. Länderna i Europa, och i synnerhet EU och dess medlemmar, måste ta på sig ett väsentligt ökat ansvar för att leda och genomföra krishantering på olika nivåer. Parallellt med detta växer också unionens behov av tidig konfliktvarning och möjlighet till aktivt konfliktförebyggande. Dessa ambitioner måste reflekteras både i form av nya bedömnings- och beslutsförmågor inom unionen liksom mellan EU och Nato, nya institutionella ramar, och av en rad praktiska åtgärder vad gäller medlemsländernas stridskrafter sammansättning och samverkansförmåga. Utvecklingen i Kosovo har med kraft understrukt nödvändigheten av att Europa måste kunna ta ett långtgående och omfattande ansvar för konflikt- och krishantering utmed hela spektrumet från förvarning, konfliktförebyggande, evakuering, övervakning, verifikation till fredsfrämjande och återuppbyggnad - ibland även över lång tid.

Framför allt på den militära sidan saknas flera av förutsättningarna för detta. Som Europeiska rådet framhåller i sin deklARATION, och som även betonas från europeiska politiska ledare och militära experter, gäller detta särskilt underrättelsetjänst, strategiska transportresurser samt ledningsförmåga. Mest realistiskt är dock att dessa behov i första hand kommer att tillgodoses genom en större prioritering av krishantering i de europeiska ländernas försvarsplanering samt genom att utnyttja de stordriftsfördelar som en förbättrad samordning och arbetsfördelning på detta område mellan de europeiska staterna ger. Förenta staterna ser med viss oro på utvecklingen av en europeisk krishanteringsförmåga. Det handlar främst om behovet av europeiska resurser, risken för minskat amerikanskt politiskt inflytande samt hur Turkiets, Norges och Islands medverkan skall säkerställas. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att dessa länder, genom sitt Nato-medlemskap, kan påverka EU:s möjligheter att utnyttja Nato-resurser för europeisk krishantering. Detta är en aspekt som bör beaktas i den fortsatta diskussionen kring europeisk krishantering.

Samtidigt som det finns en amerikansk oro för ett minskat inflytande är det viktigt att konstatera att varje större krishanteringsinsats i Europa, av den typ som nu genomförs i Kosovo, under överskådlig tid kommer att bygga på amerikansk medverkan. Sådana insatser kan även fortsättningsvis komma att innefatta medverkan av länder utanför EU- och Nato-kretsen. Bland dessa är det i synnerhet de stora länderna Ryssland och Ukraina som har förbands- och transportkapacitet i någon större omfattning. De båda ländernas mycket besvärliga ekonomiska situation återspeglas emellertid på deras respektive krigsmakter. Ryssland har dessutom att hålla beredskap för militära krishanteringsoperationer på det egna territoriet samt i bland annat Centralasien, där man redan idag har trupp bl.a. i Tadzjikistan. Möjligheterna till ytterligare rysk och ukrainsk medverkan med större kontingenter i europeiska krishanteringsinsatser över lång tid kan därför bedömas som relativt begränsade. Det kan dock finnas skäl att närmare undersöka förutsättningarna för utnyttjande av rysk och även ukrainsk flygtransportkapacitet t.ex. i EU-ledda krishanteringsinsatser. Ett ramavtal av sådan innebörd existerar redan mellan VEU och Ukraina.

## 5 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

### 5.1 Försvarsberedningens värdering av den internationella utvecklingen under år 1999

Den oroliga situationen på Balkan har dominerat den säkerhetspolitiska scenen i Europa genom den eskalering av Kosovokonflikten som skedde under våren 1999 och som resulterade i ett militärt ingripande av Nato. Problemen i Kosovo var tidigare väl kända men få hade förväntat att de skulle få så omfattande politiska, militära och humanitära konsekvenser för situationen på Balkan. Därtill påverkades internationella relationer och säkerhetspolitiskt samarbete mellan många länder långt utanför det aktuella konfliktområdet.

Trots att Kosovokonfliktens händelseförlopp och enskilda konsekvenser inte förutsetts kvarstår i allt väsentligt de bedömningar av det säkerhetspolitiska läget som gjordes i Försvarsberedningens rapport "Förändrad omvärld - omdanat försvar" från januari 1999. Konflikten i Kosovo understryker handgripligen behovet av förstärkta satsningar på konfliktförebyggande verksamhet och en förbättrad förmåga till

gemensam krishantering. Försvarsberedningens bedömning är att såväl civila som militära internationella insatser kommer att vara nödvändiga på Balkan för lång tid framöver.

Konflikten utvecklades till en svår prövning av det internationella samfundet och dess förmåga att agera. Nato-ländernas och inte minst Förenta staternas relationer till Ryssland och även Kina var tidvis mycket ansträngda och det positiva samarbetsklimat som utvecklats det senaste decenniet upplevdes som hotat. De hårdaste tongångarna från ryskt håll har dock avklingat och Ryssland har i huvudsak övergått till att spela en konstruktiv roll i den fortsatta hanteringen av konflikten. Även om den ryska misstron mot Nato har stärkts synes landets regering ha kommit till insikt om att Ryssland måste samarbeta med Förenta staterna och Europa och aktivt bidra till krishanteringen på Balkan. Det faktum att förutsättningarna för samarbetet inte helt urholkades av Kosovokonfliktens påfrestningar har visat att det ändå finns en grund för dess fortsatta utveckling.

Nato lyckades trots både inre och yttre spänningar att hålla samman under hela flygkampanjen. Sedan Jugoslavien i allt väsentligt accepterat Natos villkor för att avsluta sin flygbekämpning, kunde man även följa upp denna med en stor insats med marktrupp. I de uppföljande insatserna deltar även andra länder. Nato har därmed befest sin roll som det centrala instrumentet för militär krishantering i Europa.

Vikten av att Förenta staterna bibehåller sitt engagemang för Europas säkerhet har bekräftats. Utan amerikanska resurser hade den omfattande flygoperationen inte kunnat genomföras i Kosovo. Samtidigt är det viktigt att konstatera att Europas länder har påtagit sig ett avsevärt ansvar såväl politiskt som militärt i Kosovo. De europeiska ländernas truppbidrag i KFOR är större än det amerikanska, EU kommer att stå för en stor del av återuppbyggnaden och europeiska politiker har spelat en viktig roll i hela processen.

Milosovic-regimens upprepade kränkningar av mänskliga rättigheter över lång tid visar med skrämmande tydlighet att det internationella samfundet ännu saknar tillräcklig förmåga att



ingripa på ett tidigt stadium i en konflikt. Om det internationella samfundet haft instrument för att hantera konflikten i Kosovo i ett tidigare skede hade mycket mänskligt lidande och materiell förstörelse kunnat undvikas.

I det nyligen framlagda handlingsprogrammet ”Att förebygga väpnade konflikter” (Ds 1999:24) presenteras metoder och instrument för att hindra att konflikter trappas upp och leder till våld. I programmet betonas bl.a. vikten av att klart definiera sambanden mellan olika politikområden och att utforma en helhetssyn för att stärka den konfliktförbyggande kapaciteten.

Samtidigt är det viktigt att understryka sambandet mellan konfliktförebyggande insatser och möjligheten för det internationella samfundet att vid behov kunna bruka vapenmakt. Det är viktigt att notera den avskräckande effekt som en sådan möjlighet kan ha. Kosovokonflikten och nu senast utvecklingen på Östtimor visar på vikten av att ha trovärdig och snabbt tillgänglig militär förmåga.

Erfarenheterna från konflikten i Kosovo har förstärkt viljan bland Europas länder att utveckla förmågan att delta i och genomföra internationella insatser. De beslut som fattats inom EU, VEU och Nato under våren är konkreta steg på vägen mot en stärkt europeisk krishanteringsförmåga. Särskilt i de fall då Förenta staterna väljer att inte agera i en konflikt är en utvecklad europeisk förmåga en förutsättning för att hantera mindre konflikter i Europa och dess närområde. Kosovokrisen har åter visat på hur viktigt ett amerikanskt engagemang är för att bilägga större konflikter.

För att EU skall kunna utföra sina uppgifter när det gäller konfliktförebyggande och krishantering har medlemsländerna vid Europeiska rådets möte i Köln åtagit sig att utveckla effektivare europeiska militära resurser för krishantering. Behovet av underrättelsetjänst, strategiska transporter och ledning lyfts särskilt fram.

Vidare pekar Europeiska rådet på behovet av att stärka den europeiska försvarsindustrin. De pågående sexnationsförhandlingarna mellan Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Sverige syftar till att underlätta en

omstrukturering av europeisk försvarsindustri, vilket är nödvändigt för att bevara industrins internationella konkurrenskraft.

Östtimor är åter ett exempel på en konflikt där det internationella samfundet kom att ingripa allt för sent för att förhindra omfattande mänskligt lidande och materiell förödelse. Den av Australien ledda FN-insatsen som nu genomförs är dock ett första steg mot att återupprätta fred och ordning i ett självständigt Östtimor. Även om insatsen borde kommit i ett tidigare skede så kan det konstateras att den inleddes relativt snabbt efter det att Indonesien givit efter för det internationella samfundets påtryckningar. Östtimor är också ett exempel på en insats där en tillfällig koalition av länder, under en nations ledning, svarar för planering och genomförande av insatsen.

Utvecklingen i andra delar av världen inger också oro. Detta gäller i synnerhet flera av de konflikter Folkrepubliken Kina är inblandad i med grannländer såsom det skärpta tonläget och de militära makt demonstrationerna gentemot Taiwan under sommaren, ordkriget med Filippinerna rörande dispyten i Sydkinesiska sjön under våren samt inte minst intensifieringen av konflikten mellan Indien och Pakistan över Kashmir. Därtill kommer det fortsatt spända läget på och omkring den koreanska halvön. Konflikterna i det för energiförsörjningen så viktiga Kaukasus-området fortgår. Det finns anledning att återkomma till den säkerhetspolitiska utvecklingen i världen i den samlade bedömning av det säkerhetspolitiska läget som Försvarsberedningen, enligt sina anvisningar, skall lämna inför det slutliga ställningstagandet år 2001 till nästa försvarsbeslut.

I det följande ger Försvarsberedningen sin syn på olika aspekter av svensk säkerhetspolitik som påverkas av den internationella utvecklingen under år 1999 och då särskilt av konflikten i Kosovo och dess konsekvenser. I övrigt kvarstår de bedömningar som beredningen gjorde i sin rapport i januari 1999.

## 5.2      Försvarsberedningens bedömning av konsekvenserna för svensk säkerhetspolitik

Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde kvarstår, även om också osäkerheten om Rysslands politiska utveckling består. Det senaste årets utveckling på Balkan och särskilt i Kosovo har dock konsekvenser för de säkerhetspolitiska relationerna såväl i Europa som globalt.

I 2000-talets Europa tryggas säkerheten främst genom ett successivt alltmer omfattande politiskt, ekonomiskt och kulturellt samarbete. Fördjupad demokrati, öppenhet och ökad välfärd bidrar till stabilitet och trygghet. Solidariska gemensamma insatser för att främja säkerheten och för att hantera uppkommande kriser utgör nödvändiga komponenter i ett långsiktigt hållbart euroatlantiskt säkerhetssystem.

För Sveriges del är vårt deltagande på stor bredd i det europeiska samarbetet och vårt bidrag till gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering centrala medel för att trygga också vår egen säkerhet. Härvid bör såväl civila som militära medel kunna komma till användning. Sverige bör främst inom ramen för sitt medlemskap i EU, FN, OSSE, och sitt samarbete med Nato inom ramen för EAPR/PFF och i faktiska krishanteringsinsatser utöka och förstärka sitt bidrag till gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering.

Försvarsberedningen har inte funnit anledning att ompröva säkerhetspolitikens mål så som de senast kom till uttryck i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999. Ett utökat svenskt bidrag till gemensam säkerhetsfrämjande verksamhet och krishantering är fullt förenligt med Sveriges militära alliansfrihet eftersom samarbetet inte innefattar ömsesidiga försvarsgarantier i händelse av väpnat angrepp.

Kosovokrisen har tydligt visat att civila och militära insatser från det internationella samfundet kommer att vara nödvändiga på Balkan för lång tid framöver. Det är viktigt att dessa insatser sker

integrerat i bred och solidarisk internationell samverkan. Sverige bör aktivt medverka med både civila och militära resurser för att skapa en fredlig och demokratisk utveckling på hela Balkan.

Enligt Förenta nationernas stadga tilldelas organisationen en central roll för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det är av grundläggande betydelse att FN kan spela denna roll och att medlemsländernas ansvar för att följa dess stadga inte urholkas. Sverige bör fortsatt aktivt verka för att hävda säkerhetsrådets roll och ställa krav på särskilt de permanenta medlemmarna att leva upp till sitt ansvar. Det går dock inte att utesluta att det kan uppkomma situationer där säkerhetsrådet är låst på grund av ett veto eller hot om ett sådant. Grova kränkningar av mänskliga rättigheter kan då leda till militära ingripanden från det internationella samfundet. En humanitär intervention måste prövas från fall till fall med hänsyn till om grundläggande värden står på spel och huruvida alla andra vägar har prövats. Liksom i fallet Kosovo kan det dock bli svårt att i en folkrättslig bedömning finna en entydig grund för beslut om ett sådant ingripande. Om en intervention sker - utan säkerhetsrådsbeslut - måste strävan alltid vara att snarast återföra frågan till rådet.

Försvarsberedningen konstaterar liksom tidigare att EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. EU:s fortsatta utvidgning och utökade samarbete med länder i EU:s närområde har stor betydelse på det säkerhetspolitiska planet. Medlemskap i EU förutsätter bl.a. en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har redan haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer. Utsikterna till medlemskap har inneburit att kandidatländerna gjort stora ansträngningar för att lösa kvarvarande konflikter med sina grannländer. Sverige bör fortsatt verka aktivt för att knyta de länder som aspirerar på medlemskap närmare unionen. Även samarbetet med länder utanför kretsen av medlemmar och kandidatländer bör utvecklas.

Ett fortsatt engagemang från EU-ländernas sida i de sydöstra delarna av Europa har stor betydelse för att långsiktigt uppnå

stabilitet även här. Europeiska unionens beslut i Köln att långsiktigt arbeta för stabilitet och återuppbyggnad i regionen inom ramen för den s.k. stabilitetspakten utgör ett första steg i denna riktning. Det är i sammanhanget väsentligt att också ägna Turkiets relation till EU särskild uppmärksamhet. Genom Turkiets medlemskap i Nato och geografiska närhet till EU är en god och nära relation av stort intresse. En förutsättning för detta är dock att Turkiet lever upp till kraven på bl.a. respekt för mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter.

Ett fortsatt fördjupat euroatlantiskt säkerhetssamarbete är av grundläggande betydelse för att hantera konflikter i Europa och dess närhet. Genom de beslut som tagits vid Natos toppmöte i Washington i april 1999 och EU-toppmötet i Köln i juni samma år, har Europeiska unionen fått en tydligare roll i europeisk krishantering. Sverige bör även fortsättningsvis bidra till att utveckla EU:s förmåga på detta område. EU:s beslut i Köln att stärka den europeiska förmågan till krishantering bör enligt Försvarsberedningen få konsekvenser för utformningen även av svenska försvarsresurser.

EU besitter en rad instrument för att förebygga konflikter och kriser. Dessa instrument har hittills varit enbart av politisk, diplomatisk, ekonomisk och humanitär karaktär men kan nu också bli militära. Den militära kapaciteten i EU syftar till att hantera kriser, inte till att skapa någon gemensam stående armé, något gemensamt territorialförsvar eller utfästelser om säkerhetsgarantier. De delar av VEU:s funktioner som på ett substantiellt sätt bidrar till att stärka unionens förmåga till krishantering bör i lämpliga delar överföras.

En militär kapacitet i EU kan öka förmågan till gemensamma krishanteringsinsatser. En förstärkt europeisk krishanteringsförmåga kan dock inte ersätta den amerikanska politiska och militära närvarons politiska betydelse, som är stor inte minst för stabiliteten i norra Europa och Östersjöregionen.

Det försvarsrelaterade samarbete som bedrivs mellan de nordiska länderna är en viktig utgångspunkt också för fördjupningen av den europeiska krishanteringsförmågan. De

nordiska länderna har gemensamma värderingar och erfarenheter och kan gemensamt driva frågor och nå ökat inflytande. Sveriges och Finlands likartade säkerhetspolitiska förutsättningar, geografiska närhet och militära alliansfrihet gör det särskilt naturligt för länderna att ytterligare utveckla och fördjupa sitt inbördes samarbete och att agera gemensamt inom det europeiska säkerhetssamarbetet.

Insatsen i Kosovo bekräftar Natos centrala roll som militär krishanterare i Europa och behovet av ett brett samarbete om krishantering. Ett aktivt svenskt deltagande i PFF bidrar till att stärka vår förmåga att delta i internationella insatser. I syfte att ytterligare stärka vår förmåga att samverka med alliansanslutna och icke alliansanslutna länder bör Sverige ta aktiv del i utvecklingen av det fördjupade PFF. Försvarsberedningen understryker att ett svenskt deltagande i det fördjupade PFF bör ske i enlighet med de rekommendationer som angivits i propositionen Förändrad omvärld - omdanat försvar (prop. 1998/99:74). Sammanfattningsvis innebär detta en utveckling mot mer komplexa övningar, inte minst för att möjliggöra att större och mer samansatta förband övas. Det innebär också en utveckling av datorstödda övningar och andra kostnadseffektiva övningsformer. Det innebär vidare ett fortsatt aktivt deltagande i planerings- och översynsprocessen - PARP, som även fortsättningsvis bör omfatta såväl mark som sjö och luftförband. Det är också av vikt att övningsverksamheten inom ramen för PFF blir en naturlig del i Försvarsmaktens verksamhet.

Det är angeläget att PFF-samarbetet även efter toppmötet i Washington fortsätter att bedrivas på bred front och att självdifferentieringsprincipen, dvs. att samtliga länder har möjlighet att välja i vilken grad man deltar i olika aktiviteter, fortsatt är styrande. Den uppdelning av PFF-samarbetet som kan skönjas efter Natos toppmöte i Washington mellan länder som aspirerar på medlemskap i Nato och alliansfria länder är enligt Försvarsberedningen inte helt oproblematiskt ur svensk synvinkel.

Det är viktigt att fortsatt utveckla det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet. De nordiska ländernas tilltagande

samarbete sinsemellan och med främst de baltiska länderna ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen. Som utvecklingen inte minst i Kosovo visat är det väsentligt att också Ryssland inkluderas i det internationella säkerhetssamarbetet.

De tre baltiska staterna eftersträvar liksom tidigare medlemskap i både EU och Nato. Att de baltiska länderna genom europeiska rådets beslut i Luxemburg 1997 fått ett klart medlemskapsperspektiv i EU har stor betydelse för deras säkerhet. Det är också positivt att de baltiska länderna numera enligt besluten vid Nato-toppmötet i Washington i april 1999 beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer till Nato. Det är väsentligt att den av alla OSSE-länder godtagna principen - att varje land har rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje - vidhålls. De baltiska länderna har valt att söka säkerhet genom medlemskap i EU och Nato. En gynnsam säkerhetspolitisk utveckling för de baltiska länderna är till gagn för Sveriges och hela regionens säkerhet.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter pekat på vikten av att uppmärksamma sådana hot och risker som kan följa av t.ex. sociala och ekonomiska klyftor, miljöförstöring och brist på naturresurser samt det moderna komplexa samhällets sårbarhet. Den ökade internationaliseringen och den tekniska utvecklingen innebär också att sårbarhetsaspekter måste uppmärksammas. Det är svårt att inom detta område avgränsa komplexa skeenden som har inträffat sedan beredningens förra rapport. Området kräver fortsatt analys och uppföljning. Som Försvarsberedningen tidigare angett är detta frågor som kräver uppmärksamhet inom flertalet politikområden.

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland och i synnerhet med de risker som kan förknippas med en svag institutionell struktur, söndervittrande samhällelig kontroll, en frustrerad krigsmakt, en utbredd brottslighet, starka maktstrukturer vid sidan om staten och svårigheter att förhindra misstag och olyckor vid militär verksamhet liksom vid civila och militära kärnanläggningar. Även om handlingsutrymmet är mycket

begränsat, kvarstår en osäkerhet om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Den ekonomiska krisen i landet fortsätter. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är begränsat. Det finns fortsatt risk för väpnade motsättningar inom federationen med sin grund främst i det oroliga Kaukasusområdet. Av betydelse för Nordeuropas säkerhet i vidare bemärkelse är Rysslands avtagande förmåga att övervaka sina egna gränser och sitt sjöterritorium.

Samtidigt som det är viktigt att uppmärksamma de risker som kan förknippas med osäkerheten om utvecklingen i Ryssland är det väsentligt att bygga vidare på de positiva förändringar som också sker. Ett stabilt, demokratiskt och välmående Ryssland är av avgörande betydelse för en varaktig fred på kontinenten. Europeiska unionen har i medvetenhet om detta vid toppmötet i Köln antagit en gemensam strategi avseende Ryssland. Den har som huvudsakliga mål att konsolidera demokratin, rättsstatsprincipen och offentliga institutioner i Ryssland, att integrera Ryssland i ett europeiskt ekonomiskt och socialt samarbetsområde, att samarbeta för att stärka stabilitet och säkerhet i och utanför Europa samt att samarbeta inom områden av gemensamt intresse och ömsesidigt beroende som energipolitik, kärnsäkerhet, miljöpolitik och kamp mot organiserad brottslighet.

Kosovokrisen har visat på betydelsen av att Ryssland deltar i europeisk krishantering på ett konstruktivt och ansvarsfullt sätt. Samarbetet med Ryssland bör också bidra till att ett sådant ryskt deltagande kan ske.

Sammanfattningsvis konstaterar Försvarsberedningen att Sveriges säkerhetspolitik alltmer vävs in i ett brett internationellt samarbete om säkerhet i Europa. Detta breda samarbete är av grundläggande betydelse för de stora förbättringar som skett i vårt säkerhetspolitiska läge sedan det kalla krigets slut. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.



Det är inte längre risken att dras in i ett krig mellan två maktblock som står i fokus för Sveriges säkerhet utan risker förknippade med regionala och lokala konflikter, med risker för auktoritära regimer eller sönderfall och bristande samhällelig kontroll i vissa länder. Aktörer som kan tänkas agera mot Sverige och hota vår säkerhet är inte i första hand stormakter med överväldigande militära resurser utan snarare stater eller organisationer och grupper, kanske geografiskt långt från Sverige, som med hot och påtryckningar, våld och skadegörelse kan tänkas vilja påverka oss. Utsatta blir då våra svaga punkter t.ex. vårt beroende av en fungerande infrastruktur eller ovilja att acceptera förluster. I den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 gavs följande exempel på den typ av hotsituationer som ligger inom ett vidare spektrum och ter sig som tänkbara och mest troliga under de närmaste tio åren:

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska missiler) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället i fred, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Det senaste årets internationella utveckling ger inte anledning att ändra kontrollstationens bedömning av hotens karaktär. Trots de jämfört med det kalla kriget mer begränsade hoten måste vi dock fortsätta våra säkerhetspolitiska ansträngningar. Dessa måste nu i högre grad utgå från en vidgad säkerhetssyn. Det är avgörande för Sveriges säkerhet att det breda internationella säkerhetssamarbetet fortsätter att utvecklas. Ett svenskt bidrag till detta samarbete har

därför hög prioritet. Samtidigt måste vi kunna hantera de hot och risker som kan riktas mot landet även i dagens situation och ha förmåga att anpassa våra resurser till de förändringar som kan ske i omvärlden i framtiden. Det kräver en helhetssyn på hela skalan av civila och militära insatser från konfliktförebyggande via krishantering till försvar mot väpnat angrepp och en gemensam syn på våra insatser för säkerhet nationellt och internationellt.

## 6 Försvarspolitikens inriktning

### 6.1 Konsekvenser av den internationella utvecklingen under år 1999

Sedan Försvarsberedningen lämnade sin senaste rapport i januari 1999 har regeringen lagt fram propositionen Förändrad omvärld – omdanad försvar (prop. 1998/99:74) om försvarspolitikens inriktning. Riksdagen har därefter, med anledning av denna proposition och den ekonomiska vårpropositionen, under våren 1999 beslutat om försvarspolitik och om riktlinjer för totalförsvarets ekonomi t.o.m. år 2004.

Riksdagens beslut om den övergripande inriktningen, och om riktlinjerna för totalförsvarets ekonomi, är utgångspunkten för Försvarsberedningens bedömningar. Beslutet innebär en övergång till en verksamhet och en resursuppbyggnad för både annorlunda och vidare syften än tidigare. Totalförsvarsresurserna har hittills i allt väsentligt dimensionerats och utformats för att kunna lösa en enda uppgift, nämligen att möta ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige.

Nu skall verksamheten bedrivas och resurserna utformas med ett bredare spektrum av angreppshot som utgångspunkt, där invasionshotet inte ter sig realistiskt under de närmaste tio åren. Resurserna skall vidare utformas så att de i ökad utsträckning även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och

hantera svåra påfrestningar på samhället. Förmågan till anpassning skall också utvecklas, något som kräver framsynthet och flexibilitet och framför allt en hög kompetens och kvalitet hos de totalförsvarsresurser vi skapar redan idag.

Riksdagens beslut i kontrollstationen var första steget från vårt renodlade invasionsförsvar till att skapa militära och civila försvarsresurser med hög kompetens och förmåga till insatser i ett brett spektrum av uppgifter både nationellt och internationellt och med anpassningsförmåga till nya behov och villkor i framtiden.

Som Försvarsberedningen konstaterat i föregående kapitel har det senaste årets internationella utveckling i huvudsak gått i den riktning som bedömdes i kontrollstationen våren 1999. Konflikten i Kosovo har dock understrukit och påskyndat vissa element. Framför allt framstår behovet av en förmåga till gemensam solidarisk krishantering som ännu tydligare, likaså behovet av civila och militära insatser på Balkan för lång tid.

Skulle en internationell gemensam insats i Kosovokonflikten ha visat sig omöjlig att genomföra kunde det ha fått långtgående konsekvenser för den framtida stabiliteten och säkerheten i hela Europa. Insikten om detta bestyrker behovet av att öka Sveriges förmåga att medverka till gemensam krishantering.

Stora insatser kommer att erfordras på Balkan under avsevärd tid för att bygga upp samhällena på nytt, trygga säkerheten och verka fredsfrämjande. Det är ett ansvar för Sverige att även fortsättningsvis medverka till detta och bidra till fred och säkerhet i Europa. Sverige har i linje härmed redan fattat beslut om att under åren 1999 och 2000 jämfört med närmast föregående år utöka insatserna på Balkan.

Genom att Amsterdamfördraget trätt i kraft år 1999 fördjupas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU och krishantering, som omfattar humanitära insatser och räddningsinsatser samt olika typer av fredsfrämjande insatser, görs till en central uppgift för Unionen.

Den för svensk försvarspolitik viktigaste slutsatsen av det senaste årets internationella utveckling är därmed behovet av att stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering.

Redan förslagen i kontrollstationen våren 1999 innebar en sådan förstärkning, men det framstår nu som än viktigare att snabbare genomföra den.

Det finns enligt Förvarsberedningens mening ingen anledning att ompröva de fyra huvudändamål för vilka totalförsvarsresurserna skall kunna användas, nämligen att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Däremot, av skäl som framgår av den tidigare redovisningen, understryks ytterligare kontrollstationens inriktning om behovet av att så snart det är möjligt stärka vår internationella förmåga. Det är dock väsentligt att ha i minnet att avsikten inte är att skapa särskilda förband, system och andra resurser för just denna uppgift, även om detta i vissa fall kan bli nödvändigt.

God resurshushållning uppnås genom en helhetssyn på hur de samlade resurserna kan utnyttjas i de olika uppgifterna, såväl i förebyggande syfte som i akuta lägen i både fred och krig. Totalförsvarsresurserna skall kunna hantera alla de fyra huvuduppgifterna.

Den förstärkning av vår internationella förmåga som redan inletts bör nu också ske i enlighet med Kölndeklarationens intentioner så att vår förmåga till samverkan med EU-länderna i krishantering förbättras. Av särskild vikt är att utveckla vår förmåga till effektiv och säker samverkan vid planering och genomförande av gemensamma insatser och att anpassa våra ledningsfunktioner så att de kan integreras i den gemensamma ledningen av krishanteringsoperationer och så att Sverige kan lämna snabba och effektiva bidrag till de gemensamma ansträngningarna. Inom ramen för samarbetet inom EU får också det nordiska samarbetet ökad aktualitet. Med utgångspunkt i bl.a. det samarbete som bedrivs mellan de nordiska länderna i Kosovo,

bör förutsättningarna för att samverka inom ramen för en nordisk brigad fortsatt prövas.

Det är således inom ramen för de resurser som kan avdelas för försvarsändamål angeläget att tidigarelägga ökningen av förmågan till internationell fredsfrämjande verksamhet. För att så snart som möjligt kunna stärka vår förmåga till internationella insatser bör sådana åtgärder ges prioritet som har stort mervärde för vår internationella förmåga medan sådana åtgärder kan få anstå som enbart har betydelse för att utveckla den nationella försvarsförmågan. Det kan därför bli nödvändigt att avstå från vissa åtgärder som syftar till att i ett femårsperspektiv kunna anpassa förmågan att möta ett mer omfattande väpnat angrepp. För att ställning skall kunna tas till vilka konkreta åtgärder som bör genomföras krävs enligt Försvarsberedningens mening ett visst kompletterande underlag.

Planeringen för tillväxt är en kontinuerligt pågående process och en viktig del av anpassningsprincipen. Det är väsentligt att denna planering utvecklas, samtidigt som ett eventuellt framtida tillväxtbehov inte får leda till att otidsenliga system bibehålls.

Som Försvarsberedningen tidigare framhållit är det nödvändigt att så långt som möjligt dra ömsesidig nytta av de samlade totalförsvarsresurserna för såväl det nationella försvaret som för internationell verksamhet. Internationell verksamhet med därtill hörande utbildning, övning och erfarenhet skall kunna utgöra ett medel också för att utveckla den nationella försvarsförmågan. Personal, materiel och kompetens måste ses som gemensamma resurser för att skapa säkerhet både nationellt och internationellt.

Mot bakgrund av Kosovokrisen och dess konsekvenser även långt utanför själva konfliktområdet bör frågan också ställas om vi har anledning att i Sverige se annorlunda på risken för väpnade eller andra hot mot Sverige än vad som var fallet i 1999 års kontrollstation.

Enligt kontrollstationen är det mycket svårt att föreställa sig att ett hot om en invasion av Sverige, som syftar till att ockupera landet skulle kunna utvecklas under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Den

bedömningen grundas framför allt på att det skulle ta mycket lång tid att skapa tillräckliga resurser för att genomföra ett sådant angrepp. Utvecklingen under år 1999 har illustrerat att politiska förändringar kan ske snabbt, något som även konstateras i kontrollstationen. Den ger däremot inte anledning att ändra bedömningen om erforderlig tid för att skapa tillräckliga resurser för ett invasionsföretag mot Sverige. Den bedömningen sammanhänger mer med de grundläggande ekonomiska, sociala och militära förhållandena i östra Europa, särskilt i Ryssland, och de har inte förändrats i någon större omfattning.

I kontrollstationen konstateras också att även om ett invasionshot inte ter sig genomförbart under de närmaste tio åren så finns redan i dagsläget en rad olika medel som skulle kunna användas vid insatser mot mål i Sverige. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom sabotageinsatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar bedöms som alltfjänt möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. Kosovokriget har givit erfarenheter av möjligheter och svårigheter att göra denna typ av insatser liksom att skydda sig emot dem. Slutsatsen från kontrollstationen kvarstår att Sverige måste vidmakthålla en förmåga att försvara sig mot denna typ av hot, men det kan finnas anledning att tillvarata operativa, taktiska och tekniska erfarenheter av Kosovokriget vid den fortsatta utformningen av det svenska totalförsvaret.

Vad gäller risken att mer begränsade väpnade hot mot Sverige eller andra påfrestningar med sin grund i omvärlden skulle uppstå ger händelserna under år 1999 inte anledning att ändra tidigare bedömningar.

Den tyngsta faktorn, osäkerheten om utvecklingen i Ryssland, har i grunden inte förändrats. Vad som hänt under det senaste året har understrukt Rysslands starka beroende av att ha goda relationer med väst och belyst de begränsade handlingsmöjligheter som Ryssland har genom sin ekonomiska kris och i många fall sönderfallande samhällsfunktioner, inte minst den militära organisationen. Rysslands relationer med Nato och dess medlemsländer har stundtals varit ansträngda, men man har till sist

lyckats samverka om en lösning i Kosovo. Det är viktigt att vi fortsätter våra ansträngningar att genom samarbete med Ryssland bidra till dess utveckling som demokrati och rättsstat.

Samtidigt kvarstår en osäkerhet om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Många risker kan förknippas med söndervittrande samhällelig kontroll, en frustrerad krigsmakt, en utbredd brottslighet, starka maktstrukturer vid sidan om staten och svårigheter att förhindra misstag och olyckor vid militär verksamhet liksom vid civila och militära kärnanläggningar.

Sammantaget innebär detta när det gäller hot riktade direkt mot Sverige inga avgörande förändringar jämfört med kontrollstationens bedömningar våren 1999. Således kvarstår bedömningen att resurserna för försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet kan reduceras i förhållande till 1996 års försvarsbeslut när det gäller antal förband, beredskap m.m. Men det krävs att Sverige har en sådan beredskap som gör det möjligt att möta de väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Det är också nödvändigt att Sverige kan hantera svåra situationer som skulle kunna uppstå utan att vara väpnade angrepp från en annan stat. Vår försvarsförmåga måste också kunna anpassas till uppkommande nya hot.

Inriktningen för det civila försvaret enligt kontrollstationen bör kvarstå. Utvecklingen på Balkan har åskådliggjort infrastrukturens strategiska betydelse i ett krig utan invasionsföretag liksom behovet av också civila säkerhetsfrämjande insatser. Påfrestningarna på Balkans samhällen har varit svåra såväl i länder som direkt utsatta för krigshandlingar som i grannländerna.

Kontrollstationens påpekande om nödvändigheten av att i ökad utsträckning beakta tänkbara hot från massförstörelsevapen vid utformningen av totalförsvarsresurserna kvarstår liksom vikten av att på stor bredd uppmärksamma IT-relaterade hot. Det är vidare av fortsatt stor vikt att utveckla förmågan att möta sådana hot som inte är väpnade angrepp i folkrättslig bemärkelse men där ett



utnyttjande av civila och militära försvarsresurser skulle vara möjligt och nödvändigt.

Sammanfattningsvis understryker det senaste årets internationella utveckling att det finns ett behov av att säkerställa en snabb förstärkning av vår förmåga till internationella insatser. Det måste bl.a. ske genom att jämfört med kontrollstationen ytterligare nedprioritera åtgärder som enbart har betydelse för att utveckla den nationella försvarsförmågan till förmån för åtgärder med stort mervärde för vår internationella förmåga. Samtidigt har kontrollstationens bedömning bestyrkts att mindre resurser än enligt 1996 års försvarsbeslut behöver finnas för försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet. Vi måste dock fortfarande räkna med en kvarstående risk för begränsade militära angrepp och andra typer av påfrestningar. Vidare kvarstår behovet av möjligheter till anpassning till uppkommande nya hot.

## 6.2 Totalförsvarsresursernas utveckling

Grundat på de beslut som riksdag och regering fattat inom ramen för den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 har Försvarsmakten utarbetat förslag till den framtida utvecklingen av de militära försvarsresurserna. Även Överstyrelsen för civil beredskap har lämnat visst underlag men flera utredningar inom det civila försvarsområdet är ännu inte avslutade. Som framgått av föregående delavsnitt kvarstår huvuddelen av de slutsatser som drogs för Sveriges del i kontrollstationen. Samtidigt har utvecklingen i Kosovo och beslutet vid Europeiska rådets möte i Köln att stärka den europeiska förmågan till krishantering starkt understrukt den slutsats som Försvarsberedningen drog redan i kontrollstationen våren 1999, nämligen att Sverige måste stärka förmågan till internationella insatser.

Det underlag som myndigheterna lämnat kan enligt Försvarsberedningens mening utgöra en grund för de stora förändringar av totalförsvarsresursernas utformning och utveckling som nu måste genomföras i förhållande till 1996 års totalförsvarsbeslut. Det handlar om en förändring som skulle kunna karakteriseras som en övergång från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar med anpassningsförmåga. Den förändringen innebär i sammandrag följande.

Resurser och beredskap både militärt och civilt för att kunna möta en invasion riktad mot vårt land och för att hävda vår territoriella integritet begränsas. Samtidigt skall vi använda tillgängliga försvarsanslag för att utveckla resurser som flexibelt kan sättas in mot de andra typer av angrepp som kan aktualiseras även i nuvarande omvärldsläge. Resurserna skall därtill kunna användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga eller hantera svåra påfrestningar på samhället. De skall också, såsom ytterligare understryks av det senaste årets händelser, utgöra basen

för Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Den insatsorganisation som skapas för nu aktuella nationella och internationella uppgifter utgör samtidigt grunden för möjligheterna till anpassning av försvarsförmågan till uppkommande nya hot. Insatsorganisationen måste därför kompletteras med åtgärder som enbart syftar till att vid behov kunna anpassa den framtida försvarsförmågan.

Den ytterligare vikt som jämfört med kontrollstationen nu bör läggas vid vår förmåga till internationella insatser motiverar att vissa förändringar övervägs i den fortsatta beredningen av myndigheternas förslag. Försvarsberedningen anser att det nu finns ett behov av att säkerställa en snabb förstärkning av vår förmåga till internationella insatser med civila och militära resurser.

Det senaste årets internationella händelser har givit ett antal exempel på hot och risker som berör eller kan komma att beröra Sveriges säkerhet utan att därför utgöra hot om väpnat angrepp i syfte att ockupera landet. Beredningen har tidigare vid flera tillfällen, senast i sin rapport i januari 1999, pekat på betydelsen av att Sverige utvecklar sin förmåga att använda samhällets samlade resurser för att på ett effektivt sätt möta en vidare skala av hot. Frågan har också behandlats av regering och riksdag i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 och regeringen har initierat en utredningsverksamhet för att belysa de möjligheter men också begränsningar som finns. Försvarsberedningen vill hålla sig informerad om utredningsarbetet och avser att återkomma till frågan om hur Sverige utifrån en helhetssyn bäst kan hantera den breda skala av säkerhetspolitiska hot och risker som den internationella utvecklingen aktualiserar.

Försvarsberedningen lämnar i det följande och utgående från myndigheternas underlag sin syn på viktigare frågor avseende totalförsvarsresursernas fortsatta utveckling. Beredningen söker därvid bedöma om myndigheternas förslag på ett rimligt och balanserat sätt kan anses svara mot anspråken på operativ förmåga nationellt och internationellt och till anpassning.



## 7 Det militära försvaret

### 7.1 Inledning

Försvarsberedningen redovisar i det följande sin syn på de uppgifter och krav som utvecklingen innebär för utformningen av det militära försvaret. Vidare lämnar Försvarsberedningen synpunkter på viktigare frågor rörande den principiella utformningen av försvarsresurserna.

Försvarsberedningen har granskat de förslag rörande framtida struktur som Försvarsmakten lämnat den 19 maj och 15 juni 1999. Vidare har vissa fördjupade analyser genomförts sedan Försvarsmakten lämnade sitt underlag. Försvarsmaktens förslag berör perioden fram till och med år 2004. Försvarsmakten har därutöver redovisat en övergripande målsättning för utvecklingen fram till år 2010.

Utgångspunkterna för Försvarsberedningens granskning har varit dels riksdagens beslut under våren 1999 om inriktningen av försvarspolitiken, dels den kontroll av de säkerhetspolitiska bedömningarna som redovisats i föregående kapitel. En övergripande slutsats av Försvarsberedningens granskning är att Försvarsmaktens förslag till sin huvuddel kan ligga till grund för det fortsatta arbetet. Försvarsmaktens förslag måste dock i viss utsträckning kompletteras mot bakgrund av slutsatserna från utvecklingen under det gångna året. Det fortsatta arbetet bör enligt

Försvarsberedningen framgå av den proposition som regeringen avser att förelägga riksdagen under hösten.

Försvarsberedningen föreslog i sin förra rapport att utformningen av det militära försvaret skall grundas på en metodmässigt genomarbetad planering där sammanhanget mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitiken, kraven på operativ förmåga och stridskrafternas utformning framgår tydligt. Det är Försvarsberedningens uppfattning att Försvarsmaktens redovisning av förslag till framtida struktur i allt väsentligt uppfyller de krav som ställs på ett sammanhang i planeringen och på möjligheterna att följa det operativa inflytandet. Försvarsberedningen noterar även att Försvarsmaktens förslag innehåller förändrade behov av operativa förmågor. Försvarsberedningen finner detta naturligt eftersom inget led i planeringsmetoden bör vara statiskt utan kunna förändras i takt med omvärldsutveckling och efterhand som fördjupade underlag tas fram.

I samband med att Försvarsmakten den 19 maj 1999 överlämnade ett förslag till ny struktur för det militära försvaret hemställde Försvarsmakten också att regeringen skulle ompröva gällande säkerhetspolitiska bedömning och därmed sammanhängande planeringsförutsättningar. Hemställan gjordes när utgången av den militära urladdningen i Kosovo ännu inte stod klar. Försvarsberedningen vill i sammanhanget framhålla, som framgår närmare i tidigare avsnitt, att det inte finns någon grund för att ändra bedömningen av hot direkt riktade mot Sverige i olika tidsperspektiv. Den omstrukturering mot en insatsorganisation med anpassningsförmåga som nu inleds har som syfte att uppfylla inte bara de under de närmaste åren begränsade kraven på försvar mot väpnat angrepp utan också förändrade krav i framtiden. Det är därvid inte en fortsatt stabil och positiv utveckling i omvärlden som lagts till grund för kraven på anpassningsförmåga utan just osäkerheten om utvecklingen på sikt.

Sveriges deltagande i internationell fredsfrämjande verksamhet med militära enheter har inneburit att vi har fått omfattande och

unika erfarenheter. Erfarenheterna har bidragit till en god förmåga att kunna delta i internationella fredsfrämjande operationer men har även kunnat utnyttjas i utvecklingen av vårt nationella försvar. Av särskilt intresse är de erfarenheter och lärdomar vi kan dra från den senaste konflikten på västra Balkan. Utvärderingen av de taktiska och operativa händelserna kommer att ta lång tid. Det omfattande arbetet med en preliminär utvärdering som genomförts av Försvarmakten och Försvarets forskningsanstalt bör ges en fortsättning så att slutsatserna kan beaktas i den pågående ominriktningen av Försvarmakten.

## 7.2 Anspråk på Försvarmaktens operativa förmåga och beredskap

Försvarsberedningen anser att det inte finns anledning att ompröva de fyra huvuduppgifterna för vilka det militära försvarets resurser skall kunna användas. Däremot finns det skäl att se över hur de fyra huvuduppgifterna påverkar kraven på Försvarmaktens operativa förmåga och beredskap.

Som Försvarsberedningen tidigare konstaterat skall den operativa förmågan och beredskapen kunna upprätthållas inom ramen för den beslutade resurstilldelningen. Prioriteringar som kräver mer resurser måste således balanseras mot motsvarande reduceringar. Detta kan ske - under förutsättning att det är förenligt med de säkerhetspolitiska bedömningarna - genom att måluppfyllnaden och beredskapen inom en operativ förmåga sänks. För att göra detta behöver en fördjupad analys göras som klarlägger de ekonomiska effekterna av ambitionsförändringar och långsiktiga konsekvenser för de operativa förmågorna och beredskapen.

Det framstår som tydligt att internationella insatser kommer att vara en högt prioriterad uppgift för Försvarmakten. Försvarsberedningen anser därför att det militära försvaret skall internationaliseras i en snabbare takt än vad som tidigare bedömts

vara nödvändigt. Internationaliseringen skall dock inte ses som att kravet på att kunna försvara landet mot väpnade angrepp tonas ner. Det är tvärtom så att erfarenheter av internationella insatser måste utnyttjas för att stärka vår nationella försvarsförmåga för samtliga delar som ingår i det militära försvaret.

Grunden för att Försvarsmakten skall kunna genomföra internationella insatser är att den utvecklar kunskaper, färdigheter och anpassar utrustning så att landets militära medel blir lämpade för att i samverkan med andra bidra till fred och säkerhet i vår omvärld. Därigenom skapas en förmåga att kunna genomföra olika typer av internationella insatser, en förmåga som långsiktigt byggs upp. Med en sådan förmåga som grund kan sedan statsmakterna, när akuta behov föreligger, fatta beslut om att genomföra de insatser som situationen kräver. Försvarsmaktens internationalisering innefattar således två element, att långsiktigt skapa en förmåga att kunna genomföra internationella insatser och att beroende på aktuella behov och ambitioner faktiskt delta i internationell verksamhet.

Försvarsmaktens internationalisering måste ses i ett brett perspektiv. Interoperabilitet, militär samarbets- och samverkansförmåga, utgör ett huvudelement i internationaliseringen men här ingår även planeringsprocesser, ledningssystem, personal- och materielförsörjning samt forskning och utveckling. Detta innebär att den tidigare inriktningen mot i huvudsak gemensamma resurser för såväl nationella som internationella uppgifter ligger fast. Försvarsmakten har i sina förslag berört hur internationaliseringen kan genomföras inom beslutade resurser. Bland förslagen kan nämnas direktutbildning till internationell tjänst, kontraktsanställning, obligatoriskt deltagande för officerare och civilanställda samt en ambitionsökning från en till två mekaniserade bataljoner från år 2004. Flera av dessa förslag innebär förändringar i nu gällande regelverk.

Utgångspunkt för svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör vara dels efterfrågan på svenska resurser, dels vår förmåga att effektivt bidra.



Försvarsberedningen anser att den inriktning som regeringen angav i kontrollstationspropositionen i mars 1999 och som riksdagen därefter beslutade om i juni 1999 i huvudsak kan ligga fast. De erfarenheter som konflikten på Balkan givit måste dock leda till att Sveriges förmåga att snabbt och med rätt resurser medverka i en internationell insats utvecklas. För detta krävs en fortsatt internationalisering och att tiden från det att behovet uppstår till att en insats kan ske förkortas.

Det är genom anpassningsförmåga, förnyelse och flexibilitet som förmågan att kunna möta mer omfattande väpnade angrepp säkerställs. De närtida kraven på förmåga att möta ett väpnat angrepp inryms i praktiken i vår grundläggande försvarsförmåga och inom ramen för kraven på förmåga att kunna hävda vår territoriella integritet.

När det gäller uppgiften att vi skall kunna hävda vår territoriella integritet och möta väpnat angrepp i rådande omvärldsläge har Försvarsberedningen konstaterat att närområdets militära resurser inte har förändrats nämnvärt i förhållande till tidigare bedömningar. Våra militära resurser skall sålunda kunna möta hot eller angrepp med i första hand fjärrstridsmedel. Kränkningar av sjö-, luft- och landterritoriet skall kunna upptäckas och avvisas.

För det bredare spektrum av hot som skulle kunna riktas mot våra nationella intressen behöver landets resurser, i likhet med vad Försvarsberedningen angav i sin tidigare rapport, samordnas på ett bättre sätt än som tidigare varit fallet. Försvarsmaktens resurser bör kunna utnyttjas för att stödja samhället i övrigt. Detta gäller i första hand vid räddningstjänst och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det är även viktigt att uppnå ett effektivt samutnyttjande av resurser med annan myndighet. Riksdagen har tidigare betonat vikten av detta och samtidigt framhållit att militär personal inte skall ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som kan innebära tvång eller våld mot enskilda. Tolkningen får dock inte göras så strikt att exempelvis försvarets resurser - och i detta sammanhang även militär personal

- inte skulle kunna ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning (bet. 1995/96:FöU1).

Som exempel på samutnyttjande kan nämnas behovet av en ökad samordning mellan Kustbevakningen och Försvarmakten. Riksdagen har nyligen framhållit att Kustbevakningen inte bör inordnas i Försvarmakten men att däremot samarbetet mellan myndigheterna på alla sätt skall främjas (bet.1998/99:FöU2). Erfarenheter av förhållanden i t.ex. våra nordiska grannländer Norge och Danmark bör tas till vara. I dessa länder är samordningen mellan motsvarigheten till den svenska Kustbevakningen och berörda försvarsmyndigheter avsevärt mer långtgående än i Sverige. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen har givit Kustbevakningen och Försvarmakten i uppdrag att gemensamt redovisa på vad sätt en ökad samordning kan ske inom områden som materiel och infrastruktur, samordning av ledningsresurser samt personal och utbildning samt ange vilka effektivitetsvinster detta kan ge.

### 7.3 Inriktning av operativ förmåga

Inom ramen för den granskning som skett av Försvarmaktens underlag den 19 maj 1999 konstaterar Försvarsberedningen att de justeringar av de operativa förmågorna som Försvarmakten föreslagit bättre speglar uppgiften och förbättrar dessutom möjligheterna att följa upp hur respektive förmåga utvecklas.

Försvarsberedningen lämnar även en del egna förslag till förändringar i syfte att öka tydligheten och understryka betydelsen av att Försvarmakten skall utformas för att utgöra en gemensam resurs för alla typer av operativa uppgifter med stor flexibilitet när det gäller utnyttjandet och med en förberedd förmåga till anpassning till nya uppgifter och villkor i framtiden.

Innebörden av Försvarmaktens förslag är att kraven på förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden preciseras vad

gäller bl.a lednings- och samverkansförmåga och uttrycker en öppenhet för att efter hand vidga förmågan att delta i fredsfrämjande operationer till fler typer av förband. Försvarsberedningen anser att detta ligger i linje med den inriktning som beredningen beskrivit tidigare i denna rapport.

Beredningen vill även att möjligheterna prövas och kostnaderna beräknas för att tidigare öka förmågan när det gäller internationella insatser av den omfattning och till de kostnader som Försvarsmakten föreslagit (två bataljoner under längre tid). De resurser som skall kunna användas måste återspegla kravet på flexibilitet och bör därmed utgöras av olika typer av förband, enheter och särskilda kompetenser.

De operativa insatsförbanden bör enligt Försvarsberedningens uppfattning successivt utvecklas för att kunna delta i internationell verksamhet. Beredningen anser att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Avgörande för utvecklingstakten är dels när resurser för att åstadkomma den operativa förmågan kan avdelas, dels inom vilka områden som efterfrågan kan förväntas bli stor liksom inom vilka områden som Sverige har goda förutsättningar att lämna bidrag.

Internationaliseringen är redan ett naturligt inslag i utvecklingen av det militära försvaret när det gäller beslutad och planerad materielanskaffning. De nya materielsystem som anskaffas har egenskaper som gör dem väl lämpade för vissa typer av internationella insatser.

Det är i sammanhanget viktigt att än en gång framhålla att det för de faktiska internationella insatserna alltid krävs särskilda beslut.

Det är vidare Försvarsberedningens uppfattning att uppgiften att kunna stärka det svenska samhället i fred skall påverka utformningen av Försvarsmaktens resurser. Vid militärt och ekonomiskt likvärdiga alternativ skall således den lösning väljas där Försvarsmakten bäst kan stödja samhället vid räddningstjänst, vid svåra påfrestningar i fred och i övrigt lämna stöd till andra

myndigheter enligt gällande regler. Möjligheter att sambruka militära och civila statliga resurser skall också bättre tas tillvara.

Försvarsberedningen anser att Försvarsmaktens samlade resurser inom givna ekonomiska ramar skall utvecklas så att de operativa förmågor som redovisas i det följande på ett balanserat sätt nås och vidmakthålls eller efter beslut om anpassningsåtgärder kan nås i olika tidsperspektiv. Försvarsmaktens förband skall utformas samt ges kompetens, beredskap och uthållighet för att utveckla de olika typer av operativ förmåga som även utan särskilda anpassningsåtgärder skall kunna uppnås. Dessa förband, tillsammans med de kompletterande kompetenser som utvecklas, utgör också grunden för anpassning.

Försvarsberedningens förslag till inriktning av operativ förmåga bör, i likhet med förslagen att tidigare kunna öka förmågan till internationella insatser, prövas och kostnadsberäknas så att det sammantaget speglar såväl förväntad efterfrågan som Sveriges förutsättningar att lämna bidrag och möjligheterna att planera in åtgärder för att uppnå förmågan.

Försvarsberedningen vill i sammanhanget framhålla att formuleringarna rörande krav på operativ förmåga utgör en del av styrningen av Försvarsmakten, dvs. en grund för dimensionering, planering och uppföljning.

#### *Övergripande krav*

Försvarsmakten skall alltid

- ha handlingsfrihet att genomföra omavvägningar med hänsyn till förändrade förutsättningar i framtiden, som kan innebära både ökade och minskade krav, men också krav på andra typer av operativ förmåga,

#### *Försvar mot väpnat angrepp*

Försvarsmakten skall alltid

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel,
- i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära funktioner och infrastruktur,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och därmed bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer,
- ha förmåga att möta avsiktliga intrång på vårt territorium.

Försvarmakten skall också ha beredskap för att på kort sikt (enstaka år):

- kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur,
- kunna utveckla förmåga att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade, luftrörliga insatsstyrkor.

Försvarmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder:

- kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer,

Försvarmakten skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år):

- kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.

#### *Hävda svensk territoriell integritet*

Försvarsmakten skall alltid

- kunna upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet. Förmågan skall, särskilt i Östersjöområdet, snabbt kunna ökas i anslutning till akuta kriser,
- kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med övriga delar av totalförsvaret.

#### *Bidra till fred och säkerhet i omvärlden*

Försvarsmakten skall alltid

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och följa upp fredsbevarande operationer. Operationerna skall inledningsvis främst kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närhet, men även globalt
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och följa upp fredsframtvängande operationer. Operationerna skall främst kunna ske med markförband i Europa och dess närhet,
- kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Stödet skall omfatta främst land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser andra specialenheter, främst i Europa och dess närhet,
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra, delta i och följa upp övningsverksamhet.

Verksamheten skall omfatta såväl mark- som sjö- och luftstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt skall Försvarmakten även:

- kunna delta i begränsade fredsframtvingande operationer med markförband globalt,
- kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och luftstridskrafter främst i vårt närområde.

*Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred*

(Under denna rubrik behandlas även räddningstjänst och stöd till det svenska samhället i övrigt)

Försvarmakten skall alltid

- ha förmåga att samverka med civila myndigheter i fred
- ha förmåga att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och i händelse av svåra påfrestningar i fred och därutöver lämna stöd till annan myndighet i enlighet med gällande regler

Dessa krav på förmåga skall inte utgöra en utgångspunkt för grundorganisationens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter, m.m.

Försvarmakten skall också

- medverka till att utveckla förmågan till samarbete mellan olika berörda myndigheter för att hantera sådana svåra hot mot landet som inte är väpnade angrepp.

## 7.4 Samlat behov av kompetenser

Försvarsberedningen redovisar i detta avsnitt sin syn på de samlade kompetenser som krävs för att Försvarsmakten skall kunna lösa sina uppgifter i såväl nuvarande som ett förändrat omvärldsläge.

Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen är svår att förutsäga. Både en förbättrad och en försämrad utveckling måste kunna mötas. Den säkerhetspolitiska situationen för Sverige har under senare tid varit gynnsam. Detta har bl.a. inneburit att kravet att kunna möta ett väpnat angrepp har kunnat ges lägre prioritet samtidigt som den internationella verksamheten ökat i omfattning för att motsvara kraven på svenskt deltagande i internationell krishantering. Kravet att på nytt kunna ge försvar mot väpnat angrepp högre prioritet kvarstår dock under överskådlig tid.

Begreppet anpassning har införts som ett sammanfattande uttryck för den flexibilitet som krävs för att hantera såväl en fortsatt positiv utveckling för Sverige som ökade krav på förmåga att möta ett väpnat angrepp. Anpassning är också ett uttryck för behovet att efterhand kunna ändra inriktning så att nya hot och risker kan hanteras. Tillgången till erforderlig kompetens är den viktigaste förutsättningen för att säkerställa den långsiktiga förmågan till anpassning.

Försvarsmaktens kompetenser utgör en avgörande del av landets samlade förmåga att kunna anpassas till den utveckling som sker av militära hot. Delar av dessa kompetensområden återfinns inom övriga delar av samhället. Försvarsmaktens samlade behov av kompetenser innefattar såväl kompetenser som ingår i insatsorganisationen som kompetenser som behövs därutöver inom det militära försvaret för att säkerställa en erforderlig anpassningsförmåga. Försvarsmakten måste sålunda själv utveckla och vidmakthålla de kompetenser som är unika och ej finns inom övriga delar av samhället. Det främsta exemplet på sådana är förmåga till väpnad strid. Annan kompetens som kan hämtas från andra delar av samhället och därmed inte behöver



utvecklas inom Försvarmakten kan till exempel vara informationsteknik och logistik.

Det är viktigt att följa den mycket snabba militära och civila tekniska utvecklingen som sker idag och som sannolikt kommer att accelerera ytterligare. I denna utveckling ryms både problem och möjligheter, som det gäller att gardera respektive dra nytta av i militära sammanhang. Väsentliga kompetensområden måste således identifieras efter hand. Det är lika viktigt att kunna avveckla föråldrade kompetenser som att kunna tillföra nya.

#### *Försvarmaktens kompetenser och förmåga*

Kompetens är egenskapen att ha och kunna tillämpa kunskaper och färdigheter för att kunna genomföra viss verksamhet. Med kompetens åsyftas i Försvarmaktens planering egenskaper på operativ eller taktisk förbands- eller funktionsnivå. Att ha erforderlig kompetens och dessutom resurser för att kunna lösa en given uppgift betyder att förmåga har uppnåtts.

Insatsorganisationen och grundorganisationen skall tillsammans utgöra Försvarmaktens viktigaste kompetensbas där personalens kompetens att kunna genomföra väpnad strid upprätthålls och utvecklas i syfte att kunna försvara hela landet. Förmågan för väpnad strid uppnås främst genom långt drivna förbandsövningar under krigsliknande förhållanden, i förekommande klimatologiska och geografiska betingelser, samt genom deltagande i internationella operationer och övningsverksamhet. Genom att upprätthålla denna förmåga ges möjligheter att, alltefter rådande omvärldsläge, kunna anpassa stridskrafternas beredskap och tillgänglighet för nationella och internationella behov samt förutsättningar för kontinuerlig kompetensutveckling.

Ledningskompetens säkerställs genom att insatsorganisationen upprätthåller förmåga att leda och samordna operativ och taktisk verksamhet, samverka med civila delar av totalförsvaret och inneha förmåga att genomföra integrerade totalförsvarsinsatser.

Ledningsstrukturen skall också ha en inbyggd förmåga för att på kort tid kunna förändras till nya ledningsbehov.

Insatsorganisationen skall innehålla de resurser och de kompetenser som är nödvändiga för väpnade insatser såväl i Sverige som internationellt. Insatsorganisationen utgör också den resursmässiga basen och innehåller huvuddelen av de kompetenser som behövs för anpassning. Resterande kompetenser för anpassning upprätthålls bland annat inom grundorganisationen till exempel vid skolor och centra samt genom forskning och teknikutveckling. Alltefter som kompetensbehoven förändras måste insatsorganisationen successivt förnyas för att skapa handlingsfrihet att möta militärtekniska förändringar och möjliggöra anpassning. Detta kräver en ständig prövning av befintliga förmågor och kompetenser.

För förnyelsen erfordras kontinuerligt arbete med studier, materiel- och förbandsförsök, demonstratorer, utveckling av operationskonst samt med taktik och stridsteknik. Detta sker främst vid Försvarmaktens skolor och centra men även inom ramen för övningsverksamhet vid förbanden. Det stöd Försvarmakten erhåller av Försvarets forskningsanstalt, Försvarets materielverk och Försvarshögskolan avseende forskning, teknikutveckling och metodstöd, kompetens att förvalta och upphandla adekvat materiel samt att utveckla ledarskap och kunnande inom krigskonsten, är av avgörande betydelse.

Försvarmaktens kompetens för tillväxt utgörs främst av förmågan att integrerat leda och strida i högre förband samt av förmågan att hantera äldre materiel som är förrådsställd för att kunna utnyttjas vid tillväxt. Även nyanskaffad materiel måste kunna tillföras för att öka effekten i krigsförbanden eller för att skapa nya krigsförband. Den personella kompetensen för strid i högre förband tillgodoses bland annat genom att vidmakthålla och vidareutveckla förmågan till operativ och taktisk ledning inom ramen för en integrerad stabsstruktur.

## 7.5 Principer för utformning av insatsorganisationen

Försvarsberedningen behandlade frågor rörande bl.a. Försvarsmaktens struktur i den rapport som lämnades till regeringen i januari 1999. I kontrollstationspropositionen i mars 1999 preciserade regeringen närmare hur Försvarsmaktens organisation skulle struktureras. Försvarsmakten har på regeringens uppdrag lämnat förslag till hur insatsorganisationen i stort bör vara utformad för att motsvara behoven av operativ förmåga. Nedan följer ett kort sammandrag av Försvarsmaktens förslag.

Insatsorganisationen skall kunna uppfylla de krav på operativ förmåga och beredskap som ställs i närtid. De krigsförband som ingår i denna organisation bör också innehålla en stor del av de kompetenser som efterfrågas för att kunna tillgodose kraven på långsiktig anpassningsförmåga. Som framgår av föregående avsnitt finns det dock ett antal resterande kompetenser som måste säkerställas i särskild ordning utanför insatsorganisationen bl.a. inom grundorganisationen vid Försvarsmaktens skolor och centra.

Grunden för det militära försvarets utveckling skall även framgent vara förmågan till väpnad strid. Med denna utgångspunkt bör målet för den långsiktiga utvecklingen vara en flexibel Försvarsmakt med insatsförmåga samt anpassningsförmåga mot de nya hot och risker som kan uppstå i framtiden.

Insatsorganisationens beredskap styrs i nuvarande omvärldsläge främst av behov inom ramen för uppgifterna territoriell integritet, internationella insatser och kraven på att kunna stödja samhället. Insatsorganisationen bör innehålla krigsförband med hög operativ rörlighet och kvalitet och kunna sättas samman i operativa insatsstyrkor efter aktuella behov. Insatsstyrkorna skall kunna agera integrerat. Territorialförsvaret,

hemvärn och andra delar av dagens militära försvar bör organiseras som nationella skyddsstyrkor och utgöra en del av insatsorganisationen. De nationella skyddsstyrkorna skall med varierande beredskap, ha förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa förbanden. Ledningsfunktionen, som också utgör en del av insatsorganisationen, bör utformas för att kunna hantera ett brett spektrum av händelser, såväl nationellt som internationellt. Det är viktigare att ledningsfunktionen innehåller en mycket hög kompetens än att den görs omfattande. Det är också väsentligt att ledningsorganisationen kan förändras så att den kan möta förändrade krav på ledning.

Försvarsberedningen anser att en utveckling mot den insatsorganisation som beskrivits ovan är en viktig del av det militära försvarets strukturella förnyelse. Det är väsentligt att insatsorganisationens utformning och beredskap anpassas till de relativt låga kraven på försvar mot väpnat angrepp som ställs i närtid så att ett tillräckligt stort utrymme kan skapas för långsiktig anpassningsförmåga och förnyelse och för att öka den internationella förmågan.

Försvarsberedningen anser att den insatsorganisation som Försvarsmakten föreslagit den 19 maj 1999 till stora delar motsvarar de intentioner som Försvarsberedningen behandlat i kontrollstationen. Försvarsberedningen anser dock att det är väsentligt med en fortsatt utveckling av en strategisk idé och operativa principer för utnyttjandet av stridskrafterna ingående i insatsorganisationen. Försvarsberedningen anser också, som framgått av den tidigare redovisningen, att det finns skäl att ytterligare fördjupa underlaget. Regeringen bör också i den proposition som avses föreläggas riksdagen under hösten utveckla hur detta underlag skall tas fram.

Försvarsmakten lämnar i sitt underlag den 19 maj 1999 förslag rörande ett nytt system för personalförsörjning, såväl när det gäller fast anställd personal som pliktpersonal. Enligt Försvarsberedningens uppfattning ger Försvarsmaktens förslag uttryck för ett i många avseenden nödvändigt nytänkande.

Försvarsberedningen har noterat att regeringen avser att besluta om en översyn av Försvarmaktens personalförsörjning och att beredningen skall medverka i denna översyn. Försvarsberedningen vill framhålla betydelsen av att en sådan översyn genomförs som grund för ett beslut, senast i samband med nästa försvarsbeslut år 2001, om ett samlat system för personalförsörjningen.

Riksdagens beslut under våren 1999 får konsekvenser även när det gäller försörjningen med försvarsmateriel. Försvarsberedningen konstaterar att riktlinjerna för Försvarmaktens planering och de omförhandlingar som genomförts med berörd försvarsindustri har syftat till en ökad materiell förnyelse. Försvarmaktens planering innebär bl.a. en förändrad balans mellan å ena sidan informations- och ledningssystem och å andra sidan verkanssystem för att därigenom kunna öka förmågan till informationsinhämtning och utveckla ledningssystemen. Försvarsberedningen finner det angeläget att detta förändrings- och förnyelsearbete fortsätter.

Beredningen noterar också att regeringen med anledning av de beslutade riktlinjerna för Försvarmaktens materieförsörjning och den av Försvarmakten redovisade materielplanen uppdragit åt Försvarets materielverk att dels redovisa konsekvenser för försvarsindustrin och det internationella samarbetet inom materielområdet, dels föreslå omfattning och inriktning för strategiska kompetenser. Beredningen förutsätter att regeringen i höstens proposition redovisar resultaten av dessa uppdrag. Försvarsberedningen har vidare inhämtat att regeringen avser ge direktiv för en översyn av forsknings- och materieförsörjningsprocessen. Försvarsberedningen avser att, i enlighet med anvisningarna för Försvarsberedningens arbete, återkomma med sin syn på hur Sveriges försörjning med försvarsmateriel långsiktigt bör tillgodoses.

Försvarsberedningen har vidare tagit del av arbetsläget rörande översyn av de militära och civila ledningsorganisationerna. Både av rationalitetsskäl och av hänsyn till personalen är det angeläget att beslut om den framtida ledningsorganisationen fattas samtidigt med övriga strukturbeslut. Försvarsberedningen anser att

---

myndigheternas arbete ger underlag för att riksdagen nu skall kunna besluta om förändringar i ledningsorganisationen, bl.a. en reducering av antalet regionala ledningsnivåer och en reducering av antalet stabs- och ledningsresurser. För det militära försvaret bör principbeslut kunna tas bl.a. om en avveckling av militärområdes-, fördelnings- och försvarsområdesstaber samt avmarinkommandon, flygkommandon, centra, m.m. För det civila försvaret bör motsvarande beslut samtidigt tas om en avveckling av civilområden. Myndigheternas underlag om ny integrerad operativ/taktisk ledning och ny territoriell ledning kan utgöra en grund för nödvändiga principförslag i propositionen så att ett omorganisationsarbete nu kan inledas. Underlaget utgör också ett viktigt bidrag i det fortsatta arbetet med att utveckla hela ledningssystemet så att ett samlat beslut kan tas senast i samband med nästa försvarsbeslut år 2001.

## 8 Det civila försvaret samt annan verksamhet

### 8.1 En förbättrad helhetssyn på hanteringen av hot och risker

Samhället måste ha en förmåga att klara ett brett spektrum av olika tänkbara hot. Det gäller såväl mindre olyckor som sker mer eller mindre ofta, som allvarliga påfrestningar på samhället i fred och ytterst de påfrestningar samhället utsätts för i krig.

Moderna samhällen har i många avseenden en inbyggd flexibilitet och styrka. En erfarenhet är att t.ex. avbrott i telekommunikationer eller elförsörjning inte behöver bli särskilt långvariga. På så sätt är det tekniskt avancerade samhället bättre lämpat att möta störningar och påfrestningar än ett mindre utvecklat. Samtidigt vilar allt flera viktiga infrastrukturer på en sofistikerad teknik som - eftersom den trots allt kan utsättas för störningar - utgör vad som skulle kunna kallas samhällets akilleshäla. Det snabbt ökande beroendet av IT-system inom varje viktigt samhällsområde är ett tydligt bevis för denna tes.

Det är vidare uppenbart att samband och beroenden mellan olika infrastrukturuområden blir allt mera komplexa. Sambanden är inte bara teknologiska utan utgörs också av internationella nätverk

bestående av kompetens och kunnande. Även här finns det alltså komplexa beroendeförhållanden som påverkar robusthet och säkerhet i systemen. Därtill kommer den nya rollfördelning som ägt rum de senaste decenniet inom infrastrukturområdena och som har sin grund i internationalisering och ändrade ägarformer. Elförsörjning, telekommunikationer och transporter sker nu i globala nätverk där de nationella systemen i många fall ägs och styrs av utländska ägare.

En fortsatt uppmärksamhet måste således ägnas den sårbarhet som hänger samman med förändringar i viktiga infrastruktursystem. Dessa förändringar har flera dimensioner varav utvecklingen inom IT-området måste uppmärksammas särskilt. Skyddet av viktig infrastruktur bör ses som en nationell säkerhets- och integritetsfråga som i många avseenden måste hanteras i internationell samverkan.

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra fredstida påfrestningar och krig upplevs som diffus. Oavsett anledningen till en störning krävs i många fall samma form av åtgärder. Det är dessutom ofta samma aktörer som planerar för alla händelser i hotskalan, dvs. från mindre olyckor över svåra påfrestningar till väpnat angrepp.

Målet bör vara att samhället skall ha en förmåga att hantera olika former av hot och risker. För detta bör det finnas en systematisk planering som tillgodoser samhällets förmåga och dessutom medger förmåga att bidra till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser med de resurser som skapas. Planeringen skall vara så utformad att det så långt möjligt kan ses som ett sammanhängande beredskapssystem för olika former av hot.

Försvarsberedningen framhöll i den säkerhetspolitiska kontrollstationen att formerna för att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker successivt måste utvecklas. Utgångspunkten borde härvid vara en förbättrad helhetssyn.



Försvarsberedningen konstaterar att regeringen i juni 1999 beslutade om direktiv (dir. 1999:63) för en särskild utredare med uppgift att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Uppdraget skall slutredovisas den 1 februari år 2001. En delrapport avseende frågor som berör IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring skall lämnas senast den 1 april år 2000.

Mot bakgrund av bl.a. det vidgade säkerhetsbegreppet beslutade riksdagen våren 1997 om en ambition för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar. Den särskilda ambition som statsmakterna fastställt innebär att ett system skapas som syftar till att kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer samt att vid behov kunna vidta åtgärder för att förbättra denna förmåga. Planeringen mot svåra påfrestningar genomförs inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering.

Försvarsberedningen noterar att regeringen den 4 mars 1999 beslutade att berörda departement inom Regeringskansliet skall genomföra en sektorsvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svår påfrestning på samhället i fred. En första avrapportering till riksdagen skall genomföras hösten 2000 och en slutlig avrapportering skall ske hösten 2001.

Försvarsberedningen anser att de beslutade utredningarna bör kunna bidra till de relativt långtgående förändringar som krävs för att Sverige, i internationell samverkan, bättre skall kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker.

## 8.2 Mål och inriktning för det civila försvaret

De övergripande målen för det civila försvaret och utformningen av resurserna är att

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Försvarsberedningen anser inte att utvecklingen under året givit anledning att ompröva dessa mål.

Erfarenheterna från Kosovokriget understryker riksdagens beslut under våren att planeringen för det civila försvaret i ökad utsträckning måste inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturområden och därmed minska sårbarheten.

### 8.3 Internationella uppgifter

I 1996 års försvarsbeslut tillkom som ett övergripande mål för det civila försvaret att kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Utöver den internationella verksamheten inom det civila försvaret bedriver många myndigheter en omfattande internationell humanitär biståndsverksamhet inom ramen för myndighetens ordinarie fredsmässiga uppgifter. Exempel på sådana myndigheter är Statens räddningsverk när det gäller räddningstjänst och Socialstyrelsen i fråga om katastrofmedicin. Dessa myndigheter är även funktionsansvariga myndigheter och har uppgifter inom det civila försvaret.

Sverige har utvecklat en rad s.k. insatspaket vid Statens räddningsverk för att kunna stödja FN-organen med olika tjänster vid humanitära katastrofer. Det gäller t.ex. sök- och

räddningsstyrkor, expertis vid kemikalieolyckor, vattenrening, transportteam, logistik och sambandsteam.

Försvarsberedningen kan konstatera att Sverige har ökat ambitionen vad avser minröjningsverksamhet som ett led i en utvecklad beredskap för återuppbyggnad. Målsättningen bör vara att myndigheter och organisationer inom humanitärt bistånd tillsammans skall kunna genomföra minröjningsinsatser.

Inom ramen för målet att bidra till fred och säkerhet i omvärlden genomför främst Överstyrelsen för civil beredskap en rad internationella förtroendeskapande åtgärder. Särskilt kan här nämnas samarbetet med de baltiska staterna där det även bör poängteras det viktiga kontaktnät som frivilligorganisationerna byggt upp i Estland, Lettland och Litauen. Ett motsvarande samarbete har inletts med Polen och Ryssland.

Europeiska rådet beslutade i Köln att bygga ut och bättre koordinera EU:s och medlemsstaternas icke-militära krishanteringsinstrument. Det finländska ordförandeskapet har, i linje med Köln-slutsatserna inlett endiskussion om konfliktförebyggande och civil krishantering som bl.a. syftar till att inventera och analysera resurser på området. Detta bör i sin tur leda till överväganden kring de förslag som framfördes vid Köln-mötet om att skapa en beredskap inom EU bestående av nationella civila resurser och expertis. Inte minst jordbävningsskatastrofen i Turkiet har visat på behovet av att utveckla EU:s förmåga på detta område.

Det civila PFF-samarbetet har utvecklats mot ett allt mer ökande erfarenhetsutbyte i form av seminarier, utbildningar och övningar. Vidare har samarbetet i den utvidgade civila Natokommittén (SCEPC), i vilken Sverige tar aktiv del, intensifierats. De undergrupper till SCEPC som öppnats för partnermedverkan har ännu inte funnit sin slutliga utformning men ett aktivt arbete pågår. Sverige deltar med personal i både denna verksamhet och EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre) för att stärka Natos stab och medverka i utvecklandet av arbetsformer. Försvarsberedningen anser det angeläget med en fortsatt svensk medverkan i de diskussioner som

pågår om den fortsatta inriktningen av Natos civila planeringsverksamhet och formerna för partnermedverkan.

## 9 Hot mot informationssamhället

Försvarsberedningen har i sin senaste rapport betonat vikten av att analysera och finna motåtgärder mot de nya hot som Sverige kan bli utsatt för. Ett av de hoten som nämndes var de som kan riktas mot samhällets informationssystem. Försvarsberedningen konstaterade i rapporten att samhällets sårbarhet kan minskas och vår beredskap att möta dessa hot kan ökas genom att vidta åtgärder inom ramen för de förslag som både regeringens arbetsgrupp för skydd mot informationskrigföring och Statskontoret presenterat i sina respektive rapporter.

Försvarsberedningen noterar att regeringen enligt propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) avser pröva huvuddelen av de ovan nämnda förslagen men kan konstatera att de förslag som syftar till nationell samordning och ansvarsfördelning återstår att lösa. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen i juni 1999 beslutat om direktiv (dir.1999:63) för en särskild utredare med uppgift att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I uppdraget ingår att efter analys av nuvarande ansvars- och rollfördelning, föreslå hur utformningen av en tvärsektoriell samordning för IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring bör utformas. Uppdraget skall i denna del avrapporteras senast den 1 april 2000.

## 9.1 Internationell utveckling

Den internationella utvecklingen beträffande skydd av IT-beroende verksamhet och kritisk infrastruktur är mest påtaglig i USA. Genom en särskild presidentkommission (PCCIP) och sedermera presidentdirektivet PD 63 har nya paraplyorganisationer tillskapats för att hantera dessa tvärssektoriella hot.

För att hantera sådana IT-angrepp som kan beröra såväl brottsbeivrande verksamhet som den yttre säkerheten har National Infrastructure Protection Center (NIPC) bildats inom FBI. NIPC är sammansatt av företrädare för alla berörda myndigheter. Principen som tillämpas är att inledningsvis behandla alla IT-angrepp som brott. Om det klarläggs att det är en statlig aktör som utför angreppet kan detta hanteras efter militära regler och utan tidsfördröjning och, genom att bl.a. försvars- och utrikesdepartementen är företrädare i NIPC.

För planeringen och hanteringen av de infrastrukturella skyddsåtgärderna samt för kontakterna med den privata sektorn har det likaledes allsidigt sammansatta Critical Infrastructure Assurance Office (CIAO) bildats inom det amerikanska handelsdepartementet. CIAO är tillika ett stabsorgan för den biträdande nationelle säkerhetsrådgivaren i Vita Huset som har ansvar för terrorism och skydd för kritisk infrastruktur. En av CIAO:s viktigaste uppgifter är att delge hotinformation till berörda privata organ, och ta emot rapporter om bl.a. IT-intrång utan att rapporterna ges offentlighet.

En orsak till att man i USA – jämfört med t.ex. västeuropeiska och nordiska länder – har haft en bred debatt om dessa frågor och att åtgärder vidtagits står att finna i upplevda hot och sårbarheter. Det kalla krigets slut och Berlinmurens fall innebar en omdefiniering av hotbilden där såväl yttre som inre hot behandlades. Bombarna i World Trade Center respektive Oklahoma City var tydliga exempel på behovet av en ny syn.

USA är sannolikt också mer sårbart än europeiska länder eftersom hot mot den egna kontinenten inte tidigare beaktats i lika stor utsträckning som i de europeiska länderna.

Ett viktigt inslag i det amerikanska arbetet med att försöka minska sårbarheten i informationssystemen är aktiv IT-kontroll med s.k. Red Team-aktiviteter. Dessa team består av kvalificerade IT-säkerhetsexperter m.fl. som har god kunskap om informationssystemens uppbyggnad och sårbarhet. Sammansatta i en kontrollgrupp tillåts de penetrera informationssystem. Den mest omtalade ägde rum sommaren 1997 och kallades "Eligible Receiver". Här engagerades 35 statliga dataspecialister för att under två veckor med hjälp av endast öppen tillgänglig programvara och metoder visa hur man kan göra intrång in USA:s mest känsliga informationssystem. Resultatet visade på skrämmande sårbarheter i såväl el- och telesystem – där intrången simulerades – som i militära kommunikationssystem. Kontrollgrupperna lyckades få s.k. källbehörighet för flera militärbaser och hangarfartygs informationssystem.

Metoden med denna typ av aktiv IT-kontroll har visat sig vara den enda hittills fungerande för att avslöja allvarliga sårbarheter i komplexa informationssystem och nätverk. Övningar och simuleringar av denna typ torde även kunna leda till viktiga erfarenheter för svenskt vidkommande – t.ex. för att identifiera de mest angelägna skyddsbehoven – varför sådan verksamhet även bör övervägas inom det svenska totalförsvarets ram.

I samband med FN:s 53:e generalförsamling antogs i december 1998 en enig resolution (UNGA 53/70) initierad av Ryssland, där man konstaterade att hotet mot civila informationssystem – t.ex. från terrorister och kriminella grupper – måste uppmärksammas av världssamfundet och åtgärder vidtas över nationsgränserna. I den fortsatta behandlingen av frågan inför årets generalförsamling har behovet av såväl bilaterala och semilaterala (EU, G-8), som multilaterala (FN, Interpol) framkommit.

Användning av informationsvapen utgör inte våld i folkrättslig mening men kan givetvis ändå vara folkrättsstridigt. Samtidigt torde informationsvapen kunna användas med stöd av FN-stadgan

---

(artikel 41) - efter FN-resolutioner och motsvarande folkrättsliga mandat - för att upprätthålla sanktioner eller för andra konfliktförebyggande åtgärder, även om det hittills inte skett. En mer flexibel arsenal av denna typ av tvingande icke-våldsåtgärder ligger väl i linje med traditionell svensk politik på området. En annan rättslig fråga är hur man med folkrättsliga medel skall komma åt t.ex. terrorister som använder sig av dessa medel. En internationell översyn av det folkrättsliga regelverket torde därför vara ett svenskt intresse, såväl vad gäller angrepp med informationsvapen från stater eller enskilda som vad gäller möjligheterna att använda detta som sanktionsinstrument.



## 9.2 IT-säkerhet respektive informationskrigföring – likheter och skillnader

Gränsdragningen mellan informationskrigföring och allmän IT-säkerhet är till sin natur inte helt skarp. Några skillnader är dock markanta.

Den första handlar om perspektiven. Informationskrigföring utgår från ett säkerhetspolitiskt perspektiv, och innefattar mer än IT-säkerhet. Även informationens innehåll och verkan (underrättelsetjänst, psykologiskt krigföring) som militär operationskonst och strategiska/ekonomiska intressen är väsentliga delar av detta tvärsektoriella koncept. IT-säkerhet börjar med enskilda datorer, nätverk och brandväggar och fortsätter uppåt sektorsvis. Den högsta formen av IT-säkerhet med tillhörande policy och organisationsformer brukar kallas informationssäkring (Information Assurance), vilket – när den är tvärsektoriell – samtidigt är den främsta defensiva komponenten inom informationskrigföringen.

Den andra skillnaden handlar om aktörerna. Medan informationsangrepp fokuserar på individer, företag och kriminella organisationer, har informationskrigföringen sitt fokus på stater och statligt understödda organisationer.

Skyddet och säkerheten för samhällsviktiga informationssystem måste förbättras. En viktig del i detta är att snabbt kunna förhindra och avvärja dataintrång som syftar till att – öppet eller dolt – påverka systemens funktionalitet. Hackers är ett fenomen i sammanhanget, men möjligheten till anonymitet i angreppen innebär att det inte är självklart att det handlar om ett intrång från en sådan. Angreppet kan lika väl vara utfört av t.ex. en kriminell aktör, någon individ/organisation med politiska motiv eller av en statlig eller statligt understödd aktör, något som ytterligare försvårar frågan om vem som bör hantera ett akut hot. Likväl

måste detta bestämmas för att kunna öka möjligheten att använda samhällets samlade resurser på ett effektivt sätt. .

Ett första problem är att ha sådan teknisk förmåga inom ett företag, organisation eller myndighet att ett hackerangrepp upptäcks. På den privata sidan tillkommer därefter problemet att man inte vill rapportera incidenter på grund av risk för ”badwill”. Mörkertalet anses här vara stort, vilket till del stöds av Riksrevisionsverkets undersökning på området 1997. Regeringen har i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) behandlat inrättandet av en särskild s.k. statistikenhet i samverkan med Näringslivets Säkerhetsdelegation (NSD). Till denna enhet ska avidentifierad incidentinformation kunna rapporteras från både privat och offentlig sektor för att på sätt få en uppfattning om hotbildens omfattning och karaktär. Försvarsberedningen anser att tillgången till adekvat incidentstatistik inom området är av stor betydelse för det fortsatta arbetet. Det är också viktigt att den positiva responsen från den privata sektorn för detta initiativ tillvaratas.

Regeringen har i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) även behandlat inrättandet av en särskild funktion, en s.k. StatsCERT<sup>1</sup>, för att övervaka i första hand statsförvaltningens informationssystem. Syftet med StatsCERT är att kunna skilja mellan osystematiska och okvalificerade angrepp å ena sidan, och kvalificerade, systematiska å den andra. Den förra kategorin är primärt inte av nationell karaktär, varför koncentrationen ligger på den senare kategorin. Denna StatsCERT skulle ha funktionen både som driftövervakningscentral och kvalificerad rådgivare vid fel eller större anomalier i nätet samt innehålla s.k. responsfunktioner, vilket bl.a. innebär att i (nära) realtid kunna spåra ursprunget till ett dataangrepp. På sikt bör även privata CERT-funktioner (teleoperatörer, internetoperatörer, bankföreningen m.fl.) via avtal kunna ansluta sig till StatsCERT.

---

<sup>1</sup> (CERT = Computer Emergency Response Team)

IT-revolutionen är i högsta grad en global företeelse. Kommunikation, IT-system, utveckling av produkter m.m. sker på internationell basis och med marknaden som drivkraft. De nationella behoven och systemen borde förvisso kunna säkras och skyddas nationellt, men det är redan ett faktum att de nationella gränserna i detta hänseende tillhör historien.

Om ett angrepp mot svenska IT-system har sitt ursprung i ett annat land kan det handla om flera dygn från det att t.ex. en utsatt teleoperatör kontakter svensk polis, som i sin tur via "International Law Enforcement" får kontakt med polisen i det land som angreppet närmast kom ifrån och begär assistans från berörd teleoperatör där. Därför är det viktigt för Sverige att aktivt stödja internationella avtal och regimer om regelverk för spårningar utan tidsfördröjning över nationsgränser. I det senare fallet har G-8:s kommitté på området uttalat rekommendationer i denna riktning, vilka senare också EU:s ministerråd anammat.

Försvarsberedningen vill betona att arbetet som sker i Sverige för att öka grundsäkerheten i samhällsviktiga datasystem och för att minska riskerna och effekterna av såväl IT-incidenter som mer allvarliga informationsattacker får hög prioritet. Den internationella utvecklingen inom detta område har tydligt visat att frågan berör både statsmakterna, myndigheterna och samhället i övrigt. Även näringslivet bör i hög grad involveras i den fortsatta processen.

De rent militära aspekterna på informationskrigföring omfattar en rad defensiva åtgärder för att säkra militära lednings- och IT-system, vapensystems funktionalitet m.m. Det är dock viktigt att de offensiva metoderna studeras noga för att erhålla defensiv kompetens och förmåga, samt för att ha förmåga att slå tillbaka mot en angripande stat.

Försvarsberedningen vill avslutningsvis betona att det är nödvändigt med ett fortsatt och fördjupat arbete kring frågor som rör skyddet mot informationsoperationer och IT-säkerhet. Det krävs ett samlat grepp om detta nya område och ansvaret på myndighetsnivå måste snarast definieras och läggas fast. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att olika myndigheter i brist på

styrning agerar självständigt till förfång för möjligheten att få till stånd en samlad lösning.

Frågan om samhällets sårbarhet i detta hänseende är av säkerhetspolitiskt stor betydelse. Forsvarsberedningen avser därför noga följa utvecklingen inom detta område och hur regeringens arbete fortskrider.

## Bilaga 1

### **Avvikande uppfattning av Berit Jöhannesson (v)**

Sverige har historiskt spelat en viktig roll i arbetet för fred, nedrustning och säkerhet i världen såväl som i vårt närområde. Vår alliansfrihet har gett oss möjligheter att bli tagna på allvar och det har varit svårt att förknippa Sveriges agerande med stormaktsintressen. Vänsterpartiet anser att denna position bör bevaras och utvecklas.

Kriget i Jugoslavien under våren var till slut oundvikligt. Det ultimatum som framställdes av NATO och USA i förhandlingarna i Rambouillet – och som innebar en reell ockupation av jugoslaviskt territorium – skulle vara omöjligt för alla självständiga nationer att acceptera. Natos bombningar av Serbien och Kosovo kom därför inte som någon överraskning.

Vänsterpartiet har starkt protesterat mot att bombningarna startade utan FN-mandat. Vi menar att detta var ett klart brott mot folkrättens principer. Vi har också kritiserat att den svenska regeringen uttryckt förståelse för detta agerande.

Detta innebär inte att vänsterpartiet hyser någon som helst förståelse för Milosevic och hans regim. De brott mot mänskliga rättigheter som jugoslaviska myndigheter, paramilitära grupper och andra gjort sig skyldiga till mot albaner i Kosovo kan aldrig försvaras. Men som neutral och alliansfri stat har Sverige ett särskilt ansvar för att värna folkrätten och förhindra en internationell rättsordning som legitimerar supermaktens eller starka militäralliansers tillgripande av militärmakt utan att detta sker på mandat av beslut fattade inom Förenta Nationerna.

Nato tog själv på sig rollen som uttolkare av internationell rätt. Motivet sades vara att hävda mänskliga rättigheter.

För beslut om militära åtgärder är FN den enda legitima internationella institutionen.

Under många år har FN:s auktoritet undergrävts bland annat genom att många stater häftar i skuld till organisationen. FN:s egen organisation och arbetssätt är en kvarleva från det kalla krigets dagar och har därmed bidragit till att försvåra ett beslut om FN-mandat i kritiska situationer. Det är vår uppfattning att aktioner av militär art, oavsett vem som taktiskt leder dem, aldrig får ske utan FN-mandat.

FN måste därför utvecklas och rekonstrueras så att världssamfundet kan återta den roll som rätteligen bör tillhöra organisationen - den legitima internationella makten. I arbetet med en förändring av FN:s roll och uppbyggnad finns många konstruktiva förslag i den så kallade Carlsson/Ramphal-rapporten.

Det är mycket viktigt att FN:s reorganisation genom förändring av stadga och arbetssätt ger en vetofri kultur där stormakter i säkerhetsrådet förhindras från att blockera åtgärder mot brott mot mänskliga rättigheter.

Beredningen uttrycker i rapporten: ”Det är en svårbedömd, men mycket intressant fråga om Kosovokonfliktens förlopp och det internationella samfundets agerande får någon avskräckande effekt på presumtiva anstiftare av grova brott mot mänskliga rättigheter.”

En än mer intressant och skrämmande fråga är om NATO:s agerande kan bli prejudicerande för andra stora länder på andra kontinenter att agera på samma sätt.

Ett snabbt återställande av FN:s roll är också i detta sammanhang mycket angeläget. Vem ska ha rätten att bestämma när militär makt ska användas? Kan militära angrepp alltid motiveras med att de sker för att förhindra förtryck eller få ett stopp för pågående brott mot mänskliga rättigheter? Vem ska i så fall avgöra detta?

Bombningarnas motiv sades vara att förhindra den etniska rensningen i Kosovo samt att tvinga den jugoslaviska regeringen

till en uppgörelse. Också fruktan för nya flyktingströmmar hade en stor betydelse för Nato-ländernas beslut.

Det faktiska resultatet av bombningarna blev en snabb upptrappning av utrensningarna. De brott mot mänskliga rättigheter som bevisligen skett innan kriget var ringa i förhållande till vad som åstadkoms efter det att bombningarna inletts. Detta resulterade i stora flyktingströmmar till grannländerna som inte var beredda på denna flyktingvåg. Det var inte heller det internationella samfundet eller frivilligorganisationer.

Man kan därmed konstatera att Nato:s bombningar inte gav de resultat de sades vara ämnade för när det gäller utrensningarna.

Jag är helt enig med beredningen om att det är de förebyggande och tidiga krisinsatserna som är viktiga för att förebygga liknande situation.

Det är mycket viktigt att världssamfundet i återuppbyggnadssatserna ger serberna samma behandling som andra folk och grupper på Balkan. Serberna skall inte bestraffas kollektivt för sina dåliga ledare. En orättvis behandling av den serbiska befolkningen som utgår från andra krav än att demokratiska val ska ske och att en ny regering klart uttalar att man eftersträvar fredlig samlevnad mellan olika etniska grupper kan annars vara en grogrund för bitterhet och missnöje som kan bana väg för nya oroligheter.

Ett utvecklande av UCK-gerillan till en armé måste förhindras. Kfor måste vara den enda militärmakt som garanterar säkerheten i regionen.

Beredningen konstaterar att NATO har kommit att framstå som den enda fungerande strukturen för operativ ledning av större internationella militära insatser. Orsaken till detta är att Nato under de sista 10 åren utvecklat denna funktion med bifall och stöd från Europas ledande militärmakter, Ryssland undantaget.

Vänsterpartiet kan under vissa förutsättningar i undantagsfall acceptera att Nato kan ta ledningsansvaret för insatser med FN mandat. Men på sikt anser vi att FN:s rekonstruktion också skall inkludera möjligheten och kapaciteten att leda dessa missioner.

Vänsterpartiet vill starkt understryka beredningens slutsats att Rysslands roll är viktig i Europas förebyggande säkerhetspolitiska arbete.

Många saker händer inom det försvars- och säkerhetspolitiska fältet just nu. Dessa skär in i varandra och påverkar utvecklingen i Europa.

Genom Amsterdamsfördragets ikraftträdande i år har diskussionen om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kommit i blickpunkten. Vänsterpartiet är emot idén om en gemensam politik inom dessa områden. Denna utveckling förstärker och konfirmerar planerna på en europeisk federation.

Vid Europeiska Rådets möte i Köln togs de första stegen mot ett gemensamt Europeiskt försvar. Detta hotar att på sikt omöjliggöra alliansfriheten som grund för Sveriges säkerhetspolitik.

Vänsterpartiet reagerar också mycket negativt mot formuleringen: ”Häri slås fast att EU bör kunna fatta beslut på samtliga områden som berörs av de s.k Petersbergsuppgifterna (humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder) för att kunna handla självständigt och underbygga detta handlande med militära resurser. EU kommer därmed att kunna öka sina möjligheter att bidra till internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans principer.”

Vissa bedömare – till exempel den svenska regeringen - tolkar detta som att ett FN-beslut krävs. Andra – till exempel Tysklands regering – menar att skrivningen betyder just det som står där. Därmed öppnas för helt olika tolkningar av formuleringen som reser frågor om vem som ska bestämma när en aktion sker i enlighet med FN-stadgans principer. Luddigheten i denna skrivelse kan inte vara annat än en kompromiss mellan dem som eftersträvar att EU skall kunna ingripa utan FN-mandat och dem som inte vågar stå för en sådan målsättning.

I Försvarsberedningens rapport står efter det man talat om FN:s grundläggande och legitima roll: ”Det går dock inte att utesluta att det kan uppkomma situationer där säkerhetsrådet är låst på grund



av ett veto eller hot om ett sådant. Grova kränkningar av mänskliga rättigheter kan då leda till militära ingripanden från det internationella samfundet. En humanitär intervention måste prövas från fall till fall med hänsyn till vilka grundläggande värden som står på spel och huruvida alla andra vägar har prövats. Liksom i fallet Kosovo kan det dock bli svårt att i en folkrättslig bedömning finna en entydlig grund för beslut om ett sådant ingripande.”

Trots de många förbehållen visar denna formulering att det är helt klar att det kan finnas fall där det internationella samfundet kan agera utan FN-beslut. Vänsterpartiet kan inte acceptera detta. En sådan inställning kan istället förhålla en omdaning av FN.

Beredningen är odelat och okritiskt inställt till samarbetet inom PFF. Jag kan hålla med om att de övningar och den kontaktytan som detta ger är viktigt. Men organisationen är Nato-initierad och Nato har den ledande rollen. Det är inte förenligt med vår alliansfrihet och militärt oberoende att delta i detta arbete. Istället borde dessa kontakter och övningar organiseras genom att OSSE får en utökad och vidgad roll.



## Bilaga 2

### **Avvikande uppfattning Annika Nordgren (mp)**

Min uppfattning avviker från beredningsmajoriteten på följande områden:

#### *Bombningar utan FN-mandat*

Försvarsberedningen kallar Nato:s bombningar under Kosovo-konflikten, som skedde utan mandat från FN, för ”den nya principen”. Beredningen skriver att bombningarna antas ha stärkt Nato och EU och att det inte går att utesluta att det kan uppkoma situationer då det är nödvändigt med en humanitär intervention - utan säkerhetsrådsbeslut- i extrema nödsituationer.

Beredningens majoritet tar upp en del principiella problem som Nato-interventionen resulterade i och riskerar att medföra, men enligt min mening är det tydligt att lojaliteten med EU:s gemensamma acceptans av Nato-bombningarna väger starkare än viljan att problematisera ”den nya principens” konsekvenser.

Bombningarna ökade och accelererade flyktingströmmen från Kosovo. Det är svårt att förstå hur interventionen skulle kunna ha underlättat situationen för flyktingarna, speciellt inte när man bombar fram en ”lösning” utan en klar idé om vad denna ”lösning” skall bestå av. I förlängningen uppstår en rad frågor: Vem skall och kan avgöra när det är ”nödvändigt” att intervensera utan FN-mandat? Vilka värden avgör om det är nödvändigt (ekonomiska och materiella värden eller reell omsorg om människor som drabbas av omfattande kränkningar)? Gäller denna ”nya princip” även andra organisationer än Nato, d.v.s. skulle Sverige (och EU)

acceptera motsvarande agerande om det var en annan aktör än Nato? Och anses etnisk rensning lika avskyvärd var det än förekommer, av de länder och organisationer som står bakom Natos agerande att kringgå FN:s säkerhetsråd?

#### *EU, Nato och den militära alliansfriheten*

Beredningen ställer sig, liksom i tidigare rapporter, ensidigt positiv till Sveriges omfattande samarbete med Nato genom olika fora som t.ex. PFF. Natos toppmöte i april antog ett strategiskt koncept där en tydlig koppling görs till EU och EU:s ambitioner när det gäller förmåga till krishantering. Vid VEU:s toppmöte i maj välkomnades de förbättrade praktiska möjligheterna att få tillgång till Nato-resurser. Det faktum att EU:s militära gren (VEU) inom kort kan komma att införlivas i EU genom att dess funktioner övertas, ser beredningen inte som ett problem. Hur samarbeten av olika slag påverkar omvärldens tilltro till Sveriges militära alliansfrihet problematiseras inte heller i denna rapport.

Det framstår som att det enda som är väsentligt för Sveriges alliansfrihet är att hålla sig utanför formella ömsesidiga försvarsgarantier. Jag anser, till skillnad från beredningens majoritet, att en trovärdig militär alliansfrihet sätter gränser - utöver ömsesidiga försvarsgarantier - för Sveriges agerande inom det internationella säkerhetssamarbetet.

#### *EU, VEU och GUSP*

Min inställning till EU, VEU och GUSP är känd genom tidigare avvikande meningar till beredningens rapporter. Beredningens majoritet diskuterar inte heller denna gång EU:s effekter för den säkerhetspolitiska utvecklingen, mer än de ensidigt positiva effekter som man förväntar sig. Beredningen fortsätter också att negligera klyftan mellan beslutsfattare och befolkningar i EU:s medlemsländer när det gäller inställningen till EU och det allt tätare samarbete som organisationen praktiserar. Enligt Köln-deklarationen kräver den nya ambitionsnivån inom krishanteringsområdet ett upprätthållande av konsekventa satsningar på försvarsområdet, vilket kan tolkas som att nationella

nedskärningar på de militära anslagen icke är önskvärda. Som ett led i detta skall försvarsindustrin stärkas.

Jag önskat att beredningen hade markerat att minskade utgifter för de nationella militära försvaren och ökade satsningar på resurser till internationella insatser under FN och OSSE främjar säkerheten. Att EU vill understödja unionens intressen och den eftersträvansvärda gemensamma hållningen i internationella fora med en militär kapacitet, lär knappast främja vare sig världsfred eller nedrustning.

#### *Kustbevakningen*

Beredningen framhåller behovet av en ökad samordning mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten och hänvisar till Norge och Danmark som exempel. Samtidigt refererar beredningen riksdagen, som har slagit fast att Kustbevakningen inte bör inordnas i Försvarsmakten.

Min uppfattning är att samordning är bra och helt nödvändig, och då syftar jag på samordning när det gäller allt från infrastruktur till underrättelse- och informationsverksamhet i enlighet med den rapport som Försvarsmakten och Kustbevakningen gemensamt har presenterat. Däremot vore en samordning av myndigheterna både ekonomiskt oförsvarbar och ett steg i fel riktning med tanke på omvärldsutvecklingen. Jag syftar då bl.a. på att Schengenavtalet skapar nya uppgifter för civila myndigheter, uppgifter som enligt min mening vare sig är önskvärda eller möjliga att utföra av militär personal, samt att det vore märkligt om Sverige skulle gå mot en militarisering av civil myndighetsutövning i en situation då våra Östra grannländer bygger upp en civil gränsbevakning. Min utgångspunkt är att uppgifterna skall hållas isär, men att man givetvis bör samverka om redskapen. Liknelser med Norge och Danmark leder härvidlag fel.

Slutligen borde försvarsberedningen diskutera hur de steg man tar, respektive avvisar, främjar det som brukar framhållas som ett utrikespolitiskt mål: internationell nedrustning.



## Bilaga 3

### **Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)**

Detta betänkande från försvarsberedningen behandlar i huvudsak den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa under 1999 och då främst Kosovokriget och dess konsekvenser för europeisk och svensk säkerhetspolitik. Beredningen har under sitt arbete endast behandlat de övergripande frågorna rörande försvarspolitikens inriktning. Jag finner det därför omöjligt att i detta läge ta ställning till i vilken utsträckning det underlag som ÖB presenterade 1999-05-19 och 1999-06-15 kan ligga till grund för det kommande försvarsbeslutet. Av samma skäl finner jag det inte möjligt att ta ställning till de tankegångar rörande det framtida ledningssystemet som presenterats för beredningen. I båda dessa avseenden är beredningens ställningstaganden uttryck för en politisk förankring också utanför beredningens arbete.

### **Konsekvenser av Kosovo-kriget**

Jag delar beredningens uppfattning att utvecklingen under 1999 och främst kriget i Kosovo och dess konsekvenser inte ger anledning att ändra de grundläggande bedömningarna av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Däremot anser jag att den i flera avseenden stärker de avvikande synpunkter som jag vid tidigare tillfällen avgivit i försvarsberedningen rörande Sveriges säkerhetspolitiska agerande.

NATOs luftkrig mot Jugoslavien blev oundvikligt som en följd av att Milosevic-regimen vägrade att nå en uppgörelse under

Rambouilletförhandlingarna. Den omfattande etniska rensningen av kosovo-albaner under krigets första dagar visar liksom tidigare i Bosnien-krigets inledning, att planeringen var generalstabsmässig och upprättad långt i förväg. Frågan var bara när planerna skulle sättas i verket av Milosevic-regimen.

Det finns dock anledning att tro att man från NATOs sida ändå inte räknat med att det verkligen skulle komma till stridshandlingar och åtminstone att dessa skulle ha blivit mycket mer kortvariga än de blev. Att man drogs in i en så omfattande militär konfrontation utan att riktigt ha planerat för detta ger NATO anledning till än större försiktighet inför framtida situationer. Från NATOs sida vill man undvika att med något slags automatik dras in i liknande situationer. Det finns därför anledning att tro att NATOs insats i Kosovo utgör ett klart undantag och knappast inledningen på en ny era. Vi har tvärtom anledning att befara att världssamfundet kommer att stå lika handfallet inför kommande humanitära kriser, också i Europa och dess närhet.

### **NATOs utvidgning**

Förutom att NATO liksom EU kommer att vara politiskt och ekonomiskt djupt engagerade i utvecklingen på Balkan för lång tid framöver, förstärker Kosovo-kriget uppfattningen inom NATO att gå mycket långsamt fram vad gäller fortsatt utvidgning. NATOs konstruktion gör att man på många håll inom NATO tror sig riskera att med liknande automatik som i Kosovo dras in i nya konflikter om organisationen utvidgas till att omfatta nya medlemsstater i Öst- och Centraleuropa. I NATOs huvudstäder råder efter Kosovo dessutom en stark önskan att inte ytterligare bidra till att manifestera Moskvas i många avseenden självförvållade utanförskap i Europa. Detta gör sammantaget att utsikterna för de baltiska staterna att uppnå NATO-medlemskap i närtid måste bedömas som mycket små.

Beredningen hänvisar till de skrivningar som gjordes angående NATO-utvidgningen i samband med NATOs toppmöte i Washington i mitten av april i syfte att visa att de baltiska staterna



numera beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer. Det skall naturligtvis ses mot bakgrund av att Washington-mötet ägde rum mitt under pågående Kosovo-krig och därför behövde manifesteras bred enighet i den transatlantiska sfären. Att ansökarländerna numera behandlas lika liksom antagandet av den s k "Membership Action Plan" (MAP) antyder snarare att tidpunkten för medlemskap för samtliga ansökarländer skjutits på framtiden.

### **FN-mandat och vetopolitik**

I Sverige har förhållandet att NATOs luftkrig mot Jugoslavien skedde utan FN-mandat fått stor uppmärksamhet i debatten. Det är givetvis att beklaga att FN inte förmådde samla sig till att ta sitt globala ansvar för fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans ande och bokstav. Det berodde uteslutande på att den politiska ledningen i Moskva resp Beijing avsåg att förhindra ett sådant beslut med sitt veto i säkerhetsrådet. Att den serbiska aggressionen i Kosovo utgjorde ett hot i enlighet med FN-stadgans kapitel 7 hade säkerhetsrådet däremot redan två gånger under 1998 uttalat. Till detta kom Kinas veto mot en förlängning av mandatet för UNPREDEP i Makedonien - FNs första verkligt framgångsrika preventiva insats - trots att barometern snabbt gick mot storm på Balkan.

Att FN förhindras att agera för att främja fred och säkerhet resp för att ingripa vid omfattande humanitära övergrepp på grund av att vissa medlemmar av säkerhetsrådet i egna maktpolitiska intressen utnyttjar sin vetorätt är det allvarligaste hotet mot FNs framtid. Frågan har ytterligare accentuerats av krisen på Östtimor, där Kina skulle ha inlagt veto om inte främst USA lyckats utöva sådan press på regimen i Jakarta, att denna till slut gick med på att tillåta FN-trupp i Östtimor.

Precis som i fallet Kosovo har världsorganisationen under mycket lång tid kunnat iaktta utvecklingen i Östtimor. En beredskap att ingripa från FNs sida borde ha etablerats i god tid.

Allt tal om förebyggande krishantering kan inte dölja att det inte främst handlar om vilka mekanismer FN förfogar över, utan om vilken politisk vilja att ingripa i enlighet med FN-stadgan som främst de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet har. Att upprätthålla respekten för folkrätt kan rimligtvis inte vara liktydigt med att låta icke-demokratiska stormakter paralysera FN inför svåra humanitära övergrepp. I bästa fall innebär händelseutvecklingen i Kosovo att åtminstone Moskva avstår från att exploatera vetorätten för egna syften, sedan man tvingats konstatera att detta verktyg var verkningslöst.

### **Utvecklingen i Ryssland**

Vad gäller utvecklingen i Ryssland delar jag beredningens grundläggande syn, men vill ändå varna för att riskerna för en fortsatt upplösning av den ryska statsmakten är betydande. Kosovo-kriget har demonstrerat Rysslands internationella svaghet på ett kanske alltför tydligt sätt. Moskva spelade ett högt spel i krisens inledning och lyckades bara genom att byta strategi i krisens slutskede och genom ett mer konstruktivt agerande skaffa sig utrymme för fortsatt samarbete med det demokratiska Europa och USA.

Den interna utvecklingen i Ryssland har under hösten ytterligare visat på Moskvans svaghet. Krisen i Dagestan och terrordåden i Moskva utgör stora påfrestningar på Ryssland. Det är fortfarande långt ifrån klart att de kommande parlaments- resp presidentvalen kommer att äga rum under rimliga förhållanden. Frågan är öppen i vilken utsträckning utvecklingen utnyttjas/kommer att utnyttjas i det inrikespolitiska maktspelet inför dessa val. Det finns förvisso anledning att ifrågasätta den tjetjenska ledningens kontroll över vad som äger rum inom dess territorium. Det kan emellertid på intet sätt försvara de förnyade ryska militära anfallen mot Tjetjenien. Tjetjensk terrorism mot ryska mål skall också ses mot bakgrund av det massiva militära överfallskrig som Ryssland under Jeltsins ledning genomförde

under 1994-95, då bl a huvudstaden Grosnyj bombades sönder och samman.

### **Sveriges säkerhetspolitiska agerande**

De utgångspunkter för Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik som redovisades av Folkpartiet under processen inför 1996 års försvarsbeslut kvarstår. Vår framtida säkerhet förutsätter ett aktivt svenskt deltagande såväl i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikthantering, liksom i fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Sverige skall aktivt bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning.

Nato bör utvecklas till en struktur för gemensam säkerhet i vår världsdelen med Sverige som medlem. Det finns inte anledning att nu ompröva den militära alliansfriheten, men full handlingsfrihet bör råda inför den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Skulle Nato exempelvis utvidgas med de baltiska staterna och Finland är det uppenbart att frågan kommer i ett nytt läge.

Trots att den militära alliansfriheten idag bara är ett faktiskt uttryck för att Sverige inte är med i någon bindande försvarsallians, ser sig beredningen fortsatt nödgad att förklara varför olika svenska internationella bidrag till att förverkliga en alleuropeisk fredsordning inte står i strid med alliansfriheten. Detta medför onödiga låsningar och bidrar till att ge intryck av att alliansfrihet fortfarande skulle vara ett övergripande mål i sig för svensk säkerhetspolitik. När beredningen t ex redogör för vad EUs toppmöte i Köln uttalade i början av sommaren om behovet av ökad försvarspolitiskt samarbete tycks det viktigare att förklara vad det inte är än vad det ger EU för möjligheter att hantera kriser i Europa.

### **Internationella insatser**

Beredningen talar vidare mycket om det ökade behovet av svenska fredsfrämjande insatser - en uppfattning jag delar. Det är därför fullständigt oacceptabelt att Sverige tar hem den redan tidigare av svenska budgetskalet kraftigt reducerade SFOR-styrkan i Bosnien för att kunna betala en medverkan i KFOR i Kosovo. Dragkampen i långbänk mellan finans- och försvarsdepartementen för att få KFOR-styrkan på plats är ett fullständigt oacceptabelt resultat av regeringens interna prioriteringar. Diverse försöksverksamhet för att bristfälligt upprätthålla myten om den allmänna värnplikten är bara ett exempel på felaktig prioritering av krympande totalförsvarsresurser.

### **Baltikums sak är vår**

Sverige kan i vinter besluta om en långtgående omdaning av svensk försvarspolitik. I allt väsentligt en följd av Sovjetunionens upplösning och de baltiska staternas frigörelse. Trots att vår säkerhet är historiskt stor, är läget inte alls lika lugnt för de baltiska staterna. Ett demokratiskt Ryssland utgör knappast något militärt hot mot vare sig Estland, Lettland eller Litauen. Men Ryssland av idag är en stat i upplösning i avsaknad av fungerande demokratiska institutioner. I ett Ryssland där "ledningen" i Moskva inte längre förmår utöva någon ledning, finns däremot betydande risker - främst för Ryssland men också för dess baltiska grannar.

De närmaste 5-10 åren kan därför komma att bli mycket avgörande för de baltiska staternas framtid. Alla tre har sökt medlemskap i såväl EU som NATO. En lokal rysk krigsherre som överväger en militär utpressning mot någon av de baltiska staterna kan räkna med en mycket mer sannolik reaktion från omvärlden om dessa är medlemmar i EU och särskilt NATO än tvärtom. Denna ökade förutsägbarhet är det främsta skälet till varför säkerheten skulle öka för de baltiska staterna om de fick bli

medlemmar också av NATO. Därmed skulle säkerheten öka också i vårt eget säkerhetspolitiska närområde.

Tyvärr talar mycket för att NATO efter Kosovo blivit än mer försiktigt inför risken att dras in i nya kostsamma äventyr och därmed inför att fortsätta NATO-utvidgningen bl a till Baltikum. Att hävda Baltikums sak är således inte bara solidaritet utan också ren och skär egennyttasåsom all säkerhetspolitik. Sveriges totala passivitet inför Estlands, Lettlands och Litauens ansökan om medlemskap i NATO är att åsidosätta egna säkerhetsintressen.

### **Hot mot informationssamhället**

Trots riksdagens uttalande dröjer regeringen med att lösa frågan om hur det centrala ansvaret på myndighetsnivå skall utövas, vilket inte är acceptabelt. Detta bör lösas omedelbart och med förtur av regeringen.