

Regeringens skrivelse

2008/09:137



Sveriges samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och krishanteringsinsatser

Skr. 2008/09:137

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2009

Fredrik Reinfeldt

Gunilla Carlsson
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för Sveriges samarbete med Nato inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och krishanteringsinsatser. Regeringen redogör vidare för sin bedömning av partnerskapets betydelse för Sverige samt hur Sveriges intressen i samarbetet med Nato bäst kan tillgodoses i framtiden.

1	Inledning.....	3
2	Natos utveckling.....	4
2.1	Natos utveckling och anpassning till nya förutsättningar..	4
2.2	Natos utvidgning.....	6
2.3	Samarbete med regionala och globala organisationer.....	7
2.4	Samarbetet mellan Nato och andra länder.....	8
3	Samarbetet inom EAPR och PFF.....	9
3.1	Grundläggande principer.....	9
3.2	Partnerskapets utveckling.....	10
4	Sveriges deltagande i aktiviteter inom EAPR, PFF och krishanteringsinsatser.....	11
4.1	Natoledda krishanteringsinsatser.....	11
4.2	Insyn och inflytande i Natoledda krishanteringsinsatser..	13
4.3	Försvarsplanering, förmågeutveckling, interoperabilitet .	14
4.4	Övnings- och utbildningsverksamhet.....	17
4.5	Säkerhetspolitisk dialog och konsultationer.....	18
4.6	Säkerhetsfrämjande stöd.....	18
4.7	Civil beredskapsplanering.....	19
5	Sveriges representation vid Nato.....	20
5.1	Natodelegationens verksamhet.....	20
5.2	Möjligheter till sekondering av svensk personal vid Natos staber m.m.....	20
6	Regeringens sammanfattande bedömning.....	21
Bilaga 1	Förkortningar.....	24
Bilaga 2	EAPR:s 50 deltagande länder.....	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 16 mars 2009.....	27

De senaste tjugo åren har den säkerhetspolitiska miljön i och omkring Europa präglats av omfattande förändringsprocesser. För Natos del har förändringarna varit djupgående. Natos roll som transatlantisk försvarsallians med ömsesidiga försvarsgarantier består men verksamheten har ändrat karaktär. Internationell militär krishantering har sedan mitten av 90-talet i praktiken kommit att bli alliansens huvuduppgift. Genom säkerhetsfrämjande samarbete och genom utvidgningarna till nya medlemsländer har Nato, jämte EU, spelat en viktig roll för främjande av demokrati, stabilitet och säkerhet i Europa, inte minst på Balkan. Nato har på senare år fått en mer global roll genom den omfattande militära krishanteringsinsatsen i Afghanistan och fördjupade samarbeten med länder i Mellanöstern och Asien. Utvecklingen har bidragit till att Nato blivit en allt mer politisk organisation. Alliansen utgör i dagsläget den centrala multilaterala plattformen för transatlantisk säkerhetspolitisk dialog där europeiska länder, USA och Kanada träffas regelbundet.

Ett centralt inslag i Natos utveckling har varit de omfattande partnerskapsprogrammen med europeiska och centralasiatiska länder som inte är medlemmar i alliansen – Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF). EAPR är en politisk ram för PFF-samarbetet och ett forum för konsultationer mellan Natoländer och partnerländer. PFF har blivit särskilt viktigt som instrument för de deltagande länderna att samordna, förbereda och öva sina styrkor inför insatser i fredsfrämjande verksamhet. Det är också ett viktigt verktyg för att utveckla det civila beredskapsarbetet för att bättre kunna hantera katastrofer och kriser. Samarbetet inom EAPR och PFF är baserat på frivillighet och de enskilda partnerländerna avgör själva i vilken utsträckning de vill delta i olika aktiviteter.

Sverige har sedan flera år ett omfattande och väl utvecklat samarbete med Nato inom EAPR, PFF och de insatser där vi deltar. Det sker på den militära alliansfrihetens grund och utifrån svenska intressen och behov. För Sverige är behovet av att fortsatt utveckla Försvarsmaktens förmåga att samverka i krishanteringsinsatser ett kärnintresse inom ramen för partnerskapet. Vi har behov av inflytande över de aktiviteter vi genomför tillsammans med Nato i egenskap av truppbidragare och partnerland. Vi har även ett mer allmänt intresse av insyn i Natos aktiviteter och utveckling. I ett bredare perspektiv är Sveriges deltagande i EAPR/PFF en del i regeringens strävan att utveckla det europeiska säkerhetssamarbetet och den transatlantiska länken.

Sveriges samarbete med Nato beskrevs senaste gången i en skrivelse till riksdagen år 2004. Sedan dess har samarbetet inom EAPR/PFF och de länder som ingår i Natos insatser utvecklats. Nato har bl.a. skapat nya mötesformer för konsultationer kring insatserna och ytterligare möjligheter till övningar och samarbeten. Inte minst den omfattande Natoleda insatsen i Afghanistan, där Sverige deltar, har åskådliggjort behovet av att utveckla samarbetet med partnerländer. Denna skrivelse redogör för hur Sveriges samarbete med Nato ser ut i dag. I skrivelsen ges en bedömning av hur Sverige bäst kan tillgodose sina intressen i

partnerskapet med Nato och vidareutveckla samarbetet där det finns behov av det. Skr. 2008/09:137

I skrivelsen ges först en beskrivning av Natos utveckling och fortsatta anpassning till nya utmaningar, sedan beskrivs samarbetet inom EAPR/PFF. I nästa avsnitt redogörs för det svenska samarbetet med Nato. Avslutningsvis ger regeringen sin bedömning av samarbetet.

2 Natos utveckling

2.1 Natos utveckling och anpassning till nya förutsättningar

Efter det kalla krigets slut har Nato genomgått en omfattande förändringsprocess som lett fram till att man i dag har en helt annan dagordning än för tjugo år sedan. Omvandlingen har i huvudsak styrts av yttre faktorer. Warszawapaktens sönderfall, konflikterna på Balkan och det växande hotet från den globala terrorismen är några av de omvärldsförändringar som har drivit fram genomgripande förändringar i Natos roll och uppgifter. De ömsesidiga försvarsgarantierna – så som de anges i artikel 5 i Washingtonfördraget – är fortfarande kärnan i Natos verksamhet. Den ursprungliga huvuduppgiften, att avvärja ett anfall utifrån, intar emellertid inte längre en lika central plats som tidigare i alliansens verksamhet. Nato är i dag den organisation som har den mest utvecklade förmågan att leda och genomföra de mest krävande militära krishanteringsinsatserna. Därutöver har alliansen utvecklat en omfattande säkerhetsfrämjande verksamhet, inte minst gentemot Östeuropa och västra Balkan. Nato har både breddat sin medlemskrets till 26 medlemmar och vidgat kretsen av samarbetspartners, först inom ramen för EAPR/PFF och sedan även till länder i Mellanöstern och Asien. Samarbetet med partnerländer i Europa och forna Sovjetunionen inom PFF och sedan även EAPR har varit ett centralt inslag i Natos utveckling de senaste femton åren. Genom en förmåga att utvecklas och anpassa sig till den förändrade omvärldsutvecklingen har Nato lyckats säkerställa sin ställning som en framträdande säkerhetspolitisk aktör och en hörnsten i det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet.

Nato inledde sin roll som militär krishanteringsaktör på Balkan på 1990-talet, genom bland annat ledning av den fredsfrämjande styrkan IFOR (*Implementation Force*), sedermera SFOR (*Stabilisation Force*), i Bosnien-Hercegovina. 2004 överlämnade Nato ledningsansvaret för insatsen till EU. För insatsen använder EU Natos ledningsresurser och gemensamma taktiska, operativa och strategiska reserver. Sedan 1999 leder Nato den fredsfrämjande insatsen KFOR (Kosovo Force) i Kosovo.

I och med övertagandet av ledningen för den internationella säkerhetsstyrkan i ISAF (*International Security Assistance Force*) i Afghanistan hösten 2003 inledde Nato sin första fredsfrämjande insats utanför Europa. Insatsen i Afghanistan är i dag den främsta politiska och militära utmaningen på Natos agenda. Insatsen innebär stora utmaningar

såväl rent militärt och resursmässigt som politiskt. Dessutom har ledningsansvaret för ISAF än tydligare visat att det i fredsfrämjande insatser finns ett behov av ett enhetligt och samlat angreppssätt med nära samverkan mellan olika aktörer, såväl militära som civila, statliga och icke-statliga. Insatsen har mera än tidigare också framhåvt behovet av samarbete och samordning med olika internationella aktörer som FN och EU. Dessa utmaningar var i fokus vid Natos toppmöte i Bukarest i april 2008. De kommer också att vara bland de mest prioriterade frågorna när Natos stats- och regeringschefer möts 3–4 april 2009 i Strasbourg/Kehl för att högtidlighålla 60-årsjubiléet av undertecknandet av Washingtonfördraget som grundlade organisationen.

Förutom de stora insatserna i Kosovo och Afghanistan genomför Nato ett antal mindre insatser, bl.a. en marin övervakningsinsats (*Operation Active Endeavour*) i Medelhavet och en utbildningsinsats till stöd för den irakiska försvarsmakten. Nato ger även stöd i form av strategiska trupp- och materieltransporter samt utbildning till Afrikanska unionens insats i Somalia. Under hösten 2008 genomförde Nato en marin insats för att skydda FN:s leveranser av livsmedel till Somalia och motverka piratverksamheten i området.

En förutsättning för att hantera krishanteringsuppgifterna är att Natoländernas militära förmågor anpassas för att möta de nya kraven. Vid Natos toppmöte i Prag 2002 antogs ett reformprogram i syfte att göra Natoländernas förmågor mer flexibla, mer användbara och bättre rustade för militära krishanteringsinsatser på längre avstånd. Nato fattade vid detta möte även beslut om att inrätta en snabbinsatsstyrka (*Nato Response Force*, NRF). Syftet var dels att ge Nato en ständigt gripbar resurs för de allra mest krävande militära insatserna, dels att driva på omvandlingen och förnyelsen av Natoländernas försvarsmakter. NRF skulle kunna användas både för artikel 5-insatser och olika former av krishanteringsinsatser, inklusive sådana av mer civil karaktär. Delar ur NRF har hittills använts för att hantera konsekvenserna vid jordbävningen i Pakistan 2005 och i samband med orkanen Katrina samma år. NRF har i dag inte samma roll inom Nato som när styrkan lanserades. Det har visat sig svårt att styrkegenerera till NRF:s beredskapsperioder och på senare år har konceptet anpassats och gjorts mer flexibelt för att minska belastningen på Natoländerna vars åtaganden i framför allt Afghanistan ökat. Denna anpassning av konceptet kommer troligen att fortsätta. Natos transformeringsarbete förstärktes ytterligare vid toppmötet i Riga hösten 2006, där det slogs fast att alliansen skulle ha förmåga att genomföra hela skalan av militära operationer inklusive stabiliserings- och återuppbyggnadsinsatser.

Inom alliansen pågår en diskussion om Natos roll och uppgifter med fokus på avvägningen mellan försvaret av det egna territoriet och de internationella krishanteringsinsatserna. Bred enighet finns dock om att fortsätta utvecklingen mot rörliga och interoperabla militära förband med förmåga att tillsammans skydda både det egna territoriet och genomföra internationella insatser.

Nato har de senaste åren anpassat sin agenda efter den vidgade hotbilden. Förändringarna i omvärlden har lett till att nya frågor har kommit på dagordningen. Terroristattacker mot USA den 11 september 2001 fick således konsekvenser även för Nato. För första

gången i Natos historia aktiverades den kollektiva försvarsgarantin, artikel 5 i Washingtonfördraget. Denna åtgärd var främst en politisk solidaritetsförklaring gentemot USA från alliansen, och den praktiska uppföljningen av beslutet blev ytterst begränsad. Efter 2001 har dock Nato vidtagit åtgärder som omfattar bl.a. ökat underrättelseutbyte kring terrorismfrågor, utvecklandet av specifika förmågor för att avvärja terroristattacker, samarbete med andra internationella organisationer och framtagandet av ett militärt koncept för försvar mot terrorism. Exempel på nya säkerhetsfrågor som diskuterats i Nato under senare tid är energisäkerhet, säkerhet mot nätattacker (cyber defence) och stävjandet av piratverksamhet utanför Afrikas horn. Andra frågor som diskuteras är införande av ett taktiskt missilförsvarssystem, främst för skydd av förband i insatser, och implikationer för Nato av USA:s eventuella missilförsvarsinstallationer i Europa.

I takt med att Natos uppgifter och roll har vidgats har behovet ökat av fler kontaktytor med en allt större krets av samarbetspartners. Utöver länder som ingår i något av Natos samarbetsföra (se avsnitt 2.4) eller är icke-allierade truppbidragare till Natos insatser omfattar detta även närmare relationer inklusive samarbetsavtal med andra internationella organisationer som FN, EU, OSSE och Afrikanska unionen (se avsnitt 2.3).

2.2 Natos utvidgning

Nato har utvidgats i två omgångar efter det kalla krigets slut. 1999 blev Polen, Tjeckien och Ungern medlemmar, och 2004 upptogs Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien i alliansen. Våren 2009 är avsikten att även Albanien och Kroatien ska bli medlemmar. Nato ser utvidgningarna som ett sätt att främja säkerhet och stabilitet i det euroatlantiska området inklusive Balkan och Östeuropa. Den så kallade öppna dörrns politik innebär att Nato är redo att ta in nya medlemmar under förutsättning att de uppfyller de kriterier för medlemskap som Nato ställer. Kriterierna omfattar krav på försvarsreformer, men även krav på politiska och rättsliga reformer, bl.a. avseende civil kontroll över militära strukturer. Därutöver önskar Nato se att det finns ett betryggande folkligt stöd för ett medlemskap i alliansen. Beslut om att inbjuda nya medlemmar fattas, liksom alla beslut i Nordatlantiska rådet (NAC), med konsensus. Natoländerna gör gemensamt en bedömning huruvida landet ifråga uppfyller kriterierna och om ett upptagande i alliansen skulle bidra till ökad säkerhet och stabilitet i det euroatlantiska området. I sista hand blir det en politisk bedömning av lämpligheten att erbjuda medlemskap.

Vid toppmötet i Bukarest förklarade Nato att Makedonien (FYROM) kommer att få en medlemskapsinbjudan så snart Makedonien och Grekland nått en ömsesidigt acceptabel lösning på den bilaterala namtvisten. Makedonien deltar i dag i Natos förmedlemskapsprogram, MAP (*Membership Action Plan*). MAP är en årlig plan som ger stöd för de länder som önskar bli medlemmar i Nato, och som möjliggör för alliansen att på årlig basis utvärdera ländernas framsteg.

I Bukarest beslutade Nato även att Ukraina och Georgien kommer att bli medlemmar i alliansen, men inte när detta skulle ske. Att ge länderna MAP blir nästa formella steg på vägen mot medlemskap men inte heller här finns någon angiven tidpunkt. I samband med Natos utrikesministermöte i december 2008 konstaterades att Ukraina och Georgien gjort framsteg, men att betydande arbete kvarstår innan MAP kan bli aktuellt. Nato beslutade att etablera nationella årliga program i syfte att stödja Ukrainas och Georgiens fortsatta reformansträngningar.

2.3 Samarbete med regionala och globala organisationer

Till följd av Natos vidgade verksamhetsområde har behovet ökat av närmare samarbete med FN, EU och andra regionala organisationer som t.ex. OSSE och Afrikanska unionen. Inte minst har den omfattande militära krishanteringsverksamheten samt Natos säkerhetsfrämjande arbete drivit fram denna utveckling.

Parallellt med Natos växande roll på krishanteringsområdet har EU utvecklat den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). I dag finns ett strategiskt partnerskap mellan EU och Nato som syftar till att undvika onödigt dubbelarbete och säkerställa att organisationernas verksamhet är ömsesidigt förstärkande. EU och Nato genomför regelbundna konsultationer mellan de båda sekretariaten, på ambassadörsnivå mellan EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och Nordatlantiska rådet samt på den militära sidan mellan de båda militärkommittéerna. Därutöver hanterar en gemensam EU-Natoarbetsgrupp militär förmågeutveckling. På den civila sidan kan ett närmande noteras när det gäller informations- och erfarenhetsutbyte.

Den så kallade Berlin plus-överenskommelsen från mars 2003 lägger fast former för att EU ska kunna använda sig av Natos planerings- och ledningsresurser vid krishanteringsinsatser. Syftet är att undvika kostsam och onödig duplicering av resurser och att värna den transatlantiska länken. I dag genomförs EU:s militära krishanteringsinsats i Bosnien-Hercegovina med stöd av denna överenskommelse.

En väl fungerande EU-Natorelation är av stor vikt även i de fall där EU inte använder sig av Natos resurser, t.ex. när EU och Nato agerar parallellt i krishanteringsinsatser och stöd till säkerhetssektorreform i samma geografiska områden. I Afghanistan verkar den Natoleda ISAF-insatsen sida vid sida med en polisinsats under EU:s ledning. I Kosovo samverkar den Natoleda KFOR-styrkan med EU:s insats på polis- och rättsstatområdet. I dagsläget kompliceras dock samarbetet mellan EU och Nato av bl.a. olika medlemskretsar och mötsättningar mellan Grekland, Cypern och Turkiet, något som i praktiken har förhindrat påtagliga framsteg i samarbetet under ett antal år. Sverige har tillsammans med övriga nordiska länder till EU och Nato lagt fram ett antal förslag på hur samarbetet kan förbättras.

Nato och FN samarbetar när det gäller fredsfrämjande i fält. De Natoleda insatserna i Kosovo och Afghanistan genomförs på mandat från FN:s säkerhetsråd. I september 2008 undertecknade de två generalsekreterarna en deklaration i vilken man slår fast det gemensamma intresset av ett förstärkt samarbete.

Med OSSE har Nato, utöver en dialog mellan de båda sekretariaten, ett samarbete kring säkerhetsfrämjande arbete.

Nato har stött Afrikanska Unionens insatser i Sudan/Darfur respektive Somalia med strategiska trupp- och materieltransporter samt utbildningsstöd. En dialog pågår om ytterligare samarbete.

2.4 Samarbetet mellan Nato och andra länder

Nato har, i samband med att alliansen utvecklats till att bli mer av en global aktör, sett ett behov av att samarbeta med fler länder på ett strukturerat sätt. Några av de länder som av olika skäl har ett särskilt samarbetsformat med Nato ingår även i EAPR/PFF – detta gäller Ryssland, Ukraina och Georgien.

Samarbetet mellan Nato och Ryssland sker inom ramen för det så kallade Nato-Rysslandsrådet (NRC) som instiftades i maj 2002. Ryssland prioriterar att ha sin dialog med Nato i Nato-Rysslandsrådet framför EAPR eftersom man här har en mer privilegierad ställning. Nato-Rysslandsrådet är unikt såtillvida att Ryssland och Natoländerna kan fatta gemensamma beslut. Samarbetsområdena omfattar bl.a. nedrustnings- och icke-spridningsfrågor, bekämpning av terrorism, räddningstjänstssamarbete, taktiskt missilförsvar, försvarsreform och fredsfrämjande. Därutöver fungerar rådet som ett forum för en bred säkerhetspolitisk dialog i aktuella frågor av gemensamt intresse.

Såväl Ryssland som Nato har betraktat rådet som ett användbart forum för dialog även i frågor där man står långt ifrån varandra. Intensiteten i det praktiska samarbetet har varierat i takt med de allmänpolitiska relationerna mellan Nato och Ryssland.

Georgienkriget i augusti 2008 ledde till en försämrad relation. I samband med kriget konstaterade Nato att Rysslands agerande gjorde det omöjligt för alliansen att upprätthålla den politiska dialogen och det praktiska samarbetet på samma nivå som före kriget. Under hösten 2008 genomfördes inga möten i Nato-Rysslandsrådet, och det praktiska samarbetet begränsades till några kärnområden. I december 2008 beslutade Natos utrikesministrar att stegvis återuppta den politiska dialogen med Ryssland, vilket bekräftades på utrikesministermötet i mars 2009. Alliansens fortsatta relationer med Ryssland utgör en av de mest framträdande frågorna på Natos dagordning inför toppmötet i Strasbourg/Kehl.

Nato och Ukraina samverkar inom ramen för Nato-Ukrainakommissionen (NUC). Kommissionen är ett forum för konsultationer mellan Nato och Ukraina i säkerhetspolitiska frågor, och inom dess ram har en rad arbetsgrupper etablerats för frågor som t.ex. försvars- och säkerhetssektorreform och nedrustningsfrågor. Till följd av Georgienkriget inrättade Nato i augusti 2008 Nato-Georgienkommissionen (NGC) efter NUC:s modell. NGC har, i likhet med NUC, en central roll för att övervaka ytterligare reformer och stärka ländernas ansträngningar för att uppnå medlemskap i Nato. Nato samverkar även med sju länder (Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Marocko, Mauretanien och Tunisien) kring Medelhavet, inom ramen för den s.k. Medelhavsdialogen, och genom det s.k. Istanbulinitiativet med

fyra länder (Bahrain, Förenade Arabemiraten, Kuwait och Qatar) kring Persiska viken. Förmågeutveckling inklusive utbildningsinsatser och viss politisk dialog har hittills varit i centrum för dessa samarbeten. Nato har t.ex. inrättat en speciell fakultet vid *NATO Defence College* i Rom som är öppen även för militär personal från de deltagande länderna. Ett antal av dessa länder bidrar till Natoleda krishanteringsinsatser. Även civil beredskapsplanering är en del i dessa samarbeten.

Nato har utvecklade regelbundna kontakter med ett antal ytterligare länder som bidrar till krishanteringsinsatser ledda av alliansen, men som inte är partnerländer. Bland dessa så kallade kontaktländer kan nämnas Australien, Japan, Nya Zeeland och Sydkorea. Regelbunden politisk dialog finns även mellan Nato och ett antal andra länder, som t.ex. Afghanistan och Pakistan.

3 Samarbetet inom EAPR och PFF

3.1 Grundläggande principer

Efter kalla krigets slut inledde Natoländerna samarbete med de forna Warszawapaktsländerna i Öst- och Centraleuropa. De omfattande politiska förändringarna i Europa hade fört med sig stora möjligheter till utveckling och ökad säkerhet i Europa, men även en risk för instabilitet. Denna risk ville man motverka genom samarbete och säkerhetsfrämjande stöd.

Samarbetet konkretiserades genom etablerandet 1991 av NACC (*North Atlantic Cooperation Council*). Europeiska alliansfria länder, som Sverige och Finland, gick också med i samarbetet. Den multilaterala politiska dialog som bedrevs i NACC kompletterades med en praktisk dimension 1994 genom etablerandet av Partnerskap för fred (PFF), där länderna kunde skraddarsy individuella samarbetsrelationer. Syftet med PFF var att genom kontakter mellan länder och deras olika institutioner inklusive militära och civila strukturer bygga ett förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa.

1997 ersattes NACC av det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR). Natos syfte var att skapa ett forum för politisk dialog och konsultationer med partnerländerna som stod i samklang med den praktiska verksamhet som bedrevs inom PFF. Totalt 26 Natoländer och 24 partnerländer är medlemmar, och EAPR utgör således ett gemensamt format för 50 stater. Inom dess ram har en omfattande kommittéstruktur etablerats – i praktiken en spegelbild av Natos egen struktur – där säkerhetspolitiska, försvarspolitiska, militära och civila frågor diskuteras. De deltagande staterna har undertecknat hithörande grunddokument som bl.a. stipulerar en gemensam värdegrund. EAPR är utöver detta inget normgivande eller beslutsfattande organ. PFF-samarbetet baseras på frivillighet, transparens och självdifferentiering. Varje partnerland beslutar självt i vilken omfattning det vill medverka i de olika delarna av samarbetet. Partnerländernas åtaganden sammanfattas i ett årligen uppdaterat

Utvecklingen av PFF har gått från att i huvudsak utgöra en stabilitetsskapande mekanism till att också utgöra en bas för förmågeutveckling. Inom partnerskapet har Nato- och partnerländer tillsammans sökt stärka förmågan att delta i internationella militära krishanteringsinsatser, effektivisera den civila beredskapsplaneringen, förbättra katastrofinsatskapaciteten, samt stärka den demokratiska kontrollen av försvarssektorn. För de länder som aspirerat på att bli medlemmar i Nato har PFF varit ett avgörande instrument i förberedelsearbetet för medlemskap i både Nato och EU.

PFF har för alla de deltagande länderna, genom sin koppling till Natostrukturerna inom områden som standardisering, övningsverksamhet och försvarsplanering, kommit att bli det centrala samarbetsorganet när det gäller militär samverkansförmåga. Nato utgör internationellt i huvudsak den enda militärt standardsättande organisationen.

Möten på utrikes- och försvarsministernivå i EAPR-format genomförs ibland i anslutning till motsvarande möten inom Nato. Utrikesministrarna från Nato- och partnerländer möts dessutom i en mer informell mötesform, det så kallade EAPR Säkerhetsforum. Detta format – vars första möte ägde rum i Åre 2005 – har etablerats som en ytterligare möjlighet för säkerhetspolitiska diskussioner. I juni 2009 kommer Kazakstan att stå värd för det tredje EAPR Säkerhetsforum. Även toppmöten på stats- och regeringschefsnivå inom EAPR genomförs ibland, senast i anslutning till Natos toppmöte i Bukarest i april 2008.

På senare år har alltfler ministermöten genomförs i så kallade flexibla format mellan de länder som bidrar till en internationell krishanteringsinsats, d.v.s. Kosovo och Afghanistan. Nato har sökt tillmötesgå krav från länder som Sverige och Finland om ökat inflytande i operationerna genom att mötas i s.k. truppbidragarformat. Dessa möten blir allt viktigare och ökar icke-Natoländers insyn i de operationer där de deltar. I Bukarest i april 2008 ägde det första truppbidragarmötet på stats- och regeringschefsnivå rum. För Sverige utgör ett aktivt deltagande i detta truppbidragarformat, såväl på politisk nivå som på militär nivå, ett viktigt inslag i partnerskapet med Nato.

3.2 Partnerskapets utveckling

Under den tid som har förflutit sedan PFF sjösattes 1994 har de länder som deltagit i partnerskapet vidareutvecklat sina relationer med alliansen. I linje med PFF:s grundprinciper har detta tydliggjort ett behov av mer skraddarsydda lösningar, anpassade till respektive lands intressen. Detta behov har i takt med Natos utvidgningsprocess accentuerats än mer.

Parallellt med det förändringsarbete som pågår inom alliansen sker således även en utveckling av EAPR/PFF. Vid toppmötet i Prag 2002 gjordes en grundläggande översyn för att möjliggöra en anpassning till olika länders behov och önskemål. Nato antog även en handlingsplan mot terrorism, genom vilken civil beredskapsplanering fått en väsentligt ökad betydelse, inklusive åtgärder för att förstärka skyddet för civilbefolkningen mot konsekvenser av terrorhandlingar. Toppmötet i

Istanbul 2004 underströk vikten av att fortsätta utveckla arbetet med försvarsreform inom ramen för partnerskapet, samt alliansens avsikt att öka samarbetet med partnerländerna i Kaukasus och Centralasien. Detta betonades på nytt vid Natos toppmöte i Riga hösten 2006 där Bosnien-Hercegovina, Montenegro och Serbien erbjöds och accepterade PFF-medlemskap. Vid Natos senaste toppmöte i Bukarest i april 2008 bekräftade alliansen sitt åtagande att vidmakthålla en substantiell politisk dialog inom EAPR samt stödja utvecklingen av fortsatta praktiska samarbetsområden, däribland arbetet med att i Nato/PFF:s verksamhet implementera FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

En ytterligare aspekt på partnerskapet som lyftes fram i Riga var en vidareutveckling av samarbetet kring militär samverkansförmåga inom krishantering. Ambitionen är att utveckla detta ytterligare, något som är angeläget för Natos del eftersom det underlättar för partnerländer att ge substantiella bidrag till krishantering. Olika flexibla format har som nämnts ovan under de senaste åren etablerats för dialog mellan de länder som deltar i krishanteringsinsatserna ISAF och KFOR. Ett tiotal icke-Natoländer deltar med militära förband i någon eller båda av dessa insatser. Formerna för samverkan mellan Nato och truppbidragarländerna styrs av ett s.k. politisk-militärt ramverk som reglerar partnerländers insyn och inflytande. Detta beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2. En vidareutveckling av partnerskapet diskuteras kontinuerligt.

4 Sveriges deltagande i aktiviteter inom EAPR, PFF och krishanteringsinsatser

4.1 Natoleda krishanteringsinsatser

En viktig förutsättning för att kunna hantera det nya konfliktmönstret efter kalla krigets slut har varit de bidrag som regionala säkerhetsorganisationer har lämnat för insatser under FN-mandat. I takt med att den globala efterfrågan på internationell krishantering har växt har just detta kommit att utvecklas till det dominerande inslaget i Natos verksamhet. FN har, som den enda organisationen med globalt mandat enligt FN-stadgan, en särskild roll att kunna skapa legitimitet för en militär krishanteringsinsats.

Sverige har stött utvecklingen mot ett större regionalt ansvarstagande för konflikthantering till stöd för FN. Förutom att aktivt deltaga i uppbyggandet av EU:s krishanteringsförmåga har Sverige som partnerland lämnat omfattande bidrag till de Natoleda krishanteringsinsatserna i före detta Jugoslavien och i Afghanistan. Redan kort tid efter Daytonöverenskommelsen och säkerhetsrådets resolution 1031 (1995) kunde Sverige sålunda bidra med en bataljon och andra resurser till den internationella fredsstyrkan IFOR, sedermera SFOR, i Bosnien-Hercegovina. Sedan 1999 har Sverige, tillsammans med ett trettiotal andra Nato- och icke-allierade länder, på samma sätt

deltagit med militära förband i KFOR i Kosovo. Det har varit viktigt för Sverige att på detta sätt kunna lämna ett aktivt bidrag till internationell fred och säkerhet, och därigenom även främja Sveriges säkerhet.

I augusti 2003 tog Natos krishantering ett betydelsefullt steg när alliansen övertog ledningsansvaret för den FN-mandaterade internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, ISAF. Genom Natos övertagande av ISAF deltog Sverige, som sedan tidigare var verksamt i ISAF, därmed från start i den första Natoleda krishanteringsinsatsen utanför Europa.

Ett annat viktigt mål för Sveriges deltagande i Natoleda fredsfrämjande insatser har varit att ge Försvarsmakten tillfälle att utveckla och vidmakthålla förmågan till internationell krishantering i stora och komplexa insatser. Som angetts ovan har Natos organisation och procedurer kommit att utvecklas till att utgöra en internationell standard för militär samverkan inom krishantering. Därigenom har deltagande i Natosinsatser också blivit ett viktigt sätt för Sverige att utveckla och – stundtals under krävande förhållanden – pröva sin förmåga till militär krishantering. Sverige har två gånger, 2004 och 2006-2007 ansvarat för ledningen av ett av de geografiska ansvarsområdena inom KFOR. Sverige leder en av de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad i Afghanistan inom ramen för ISAF.

Det svenska engagemanget i Natoleda krishanteringsinsatser

ISAF består i dag av ca 56 000 personer från 41 länder, varav 15 är icke-Natoländer. Deltagarkretsen i ISAF har ökat de senaste åren. Sverige har sedan mars 2006 ledningsansvaret för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad, ett s.k. PRT (*Provincial Reconstruction Teams*), i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Merparten av det svenska bidraget om 390 personer finns där. Utöver Sverige bidrar även Finland till PRT med ca 100 personer. I PRT verkar även civila rådgivare (politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare och polistrådgivare) från Sverige, Finland och USA. Det svenska bidraget är utformat för att i första hand verka i de norra delarna av landet. Den 19 december 2008 beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, (prop. 2008/09:69, bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146) att förlänga mandatet för det svenska ISAF-bidraget fram till utgången av december månad 2009. Beslutet innebär även att den tidigare tillåtna storleken på bidraget på 600 personer höjdes till 855. Under 2009 beräknas det svenska bidraget komma att uppgå till omkring 500 personer. Sveriges bidrag till ISAF är för närvarande Sveriges enskilt största militära bidrag till en internationell insats. Som en del i detta bidrar Sverige även med utbildnings- och samverkansgrupper som genom militär rådgivning medverkar till att bygga upp den afghanska armén. Det militära engagemanget är en del av Sveriges breda och långsiktiga engagemang för Afghanistans stabilisering och återuppbyggnad. Sambandet mellan säkerhet och utveckling är tydligt i det pågående återuppbyggnadsarbetet i Afghanistan.

Den totala styrkan i KFOR uppgår f.n. till ca 15 000, varav icke Natoländer bidrar med drygt 2 000 personer. Det svenska väpnade

bidraget uppgår under 2009 till omkring 250 personer. Sverige bidrar även till uppbyggnaden av kosovanska säkerhetsstrukturer som är en verksamhet som Nato påtagit sig ansvaret för. En stabil utveckling i Kosovo är av vikt både för den regionala stabiliteten på västra Balkan och för FN och EU. Skr. 2008/09:137

Natos snabbinsatsstyrka

Partnerländer, alltså även Sverige, har sedan 2006 också möjlighet att delta i Natos snabbinsatsstyrka (NRF). Förband från partnerländer som uppfyller samma kvalitetskrav som de som gäller för Natoförband kan anmälas som supplementära bidrag till styrkan. Samma principer gäller för deltagande i en NRF-insats som för deltagande i en sedvanlig Natoledd insats. Att anmäla supplementära resurser till NRF:s styrkeregister är ett nationellt beslut.

Regeringen avvaktar när det gäller Natos erbjudande om partnerländernas deltagande i snabbinsatsstyrkan *Nato Response Force* (NRF) mot bakgrund av utvärderingen av konceptet som äger rum inom Nato självt.

4.2 Insyn och inflytande i Natoledda krishanteringsinsatser

Truppbidragande partnerländers insyn och inflytande i Natoledda insatser regleras i ett särskilt politiskt-militärt ramverk. Ramverket syftar till att ge partnerländer tillgång till relevant information samt möjligheter till viss insyn och påverkan på planering och genomförande av de insatser de deltar i. Nato genomför årligen en översyn av tillämpningen av det politisk-militära ramverket varvid partnerländer och icke-allierade truppbidragarländer konsulteras. Sverige anser att all information som är relevant för insatsens genomförande måste vara lika tillgänglig för alla truppbidragande länder, även de som inte är medlemmar i Nato.

För att öka de svenska förbandens säkerhet men även för deras förmåga att verka effektivt har Sverige därför varit pådrivande för att förbättra processerna för informationsdelgivning. Bland annat presenterade Sverige och Finland ett gemensamt förslag inför toppmötet i Riga 2006. Förslaget handlade om hur den politiska och militära dialogen kring insatser kunde fördjupas och förbättras, hur tillgången till all relevant information kunde säkerställas för icke-allierade, och hur icke-allierades närvaro i insatsens ledningskedja kunde utvecklas. Förslaget har därefter följts upp i brevväxling och på möten på ministernivå. Förslagen har idag ett brett stöd såväl bland Natos medlemmar som inom dess strukturer, och inom Nato pågår nu en omfattande process för att förbättra den situation Sverige och allt fler icke-allierade truppbidragare har belyst. Sverige, Finland och Natosekretariatet har under en period haft kontinuerliga möten för att utvärdera situationen och identifiera områden för förbättringar. Till stor del handlar det om att Nato fullt ut följer och i vissa fall utvecklar existerande koncept och regelverk för icke-allierade truppbidragande länders tillgång till relevant information.

Det fokus frågan har fått det senaste året har lett till en större medvetenhet på alla nivåer i Nato. Detta har medfört att gällande koncept tillämpas i större utsträckning än tidigare och även lett till ett intensifierat arbete inom Nato för att identifiera ytterligare möjligheter till förbättringar. Ett antal initiativ pågår nu bl.a. för att förbättra arbetssituationen för partnerofficerare i Natos staber (så att dessa bl.a. får tillgång till informationssystem och lokaler) och för att öppna ett större antal befattningar i ledningsstrukturen för icke-allierade truppbidragarländer. Det faktum att möten med partnerländer i truppbidragarformat har införts har bidragit till insyn och inflytandet. Den information Sverige får är betydligt mer omfattande och kvalitativ än den man tidigare erhållit.

För svensk del kvarstår behovet av fortsatta ansträngningar, dels för att få största möjliga utdelning av de möjligheter till insyn som ges genom att fullt ut nyttja existerande regler och mekanismer, dels för att säkerställa ett fortsatt fokus på frågan och därmed bibehålla trycket på förändringar.

4.3 Försvarsplanering, förmågeutveckling, interoperabilitet

Natos försvarsplanering syftar till att säkerställa att alliansen har den militära förmåga som behövs för att stödja dess strategi, policy och militära krishantering. Den gemensamma försvarsplaneringen är också ett uttryck för politisk solidaritet och därmed ett sätt att visa att varje land har relevanta militära resurser för att ge legitimitet åt de kollektiva försvarsgarantierna. Natos försvarsplaneringsmekanismer utgör ett fundament för militär förmågeutveckling och interoperabilitet (förmåga att samverka med olika förbandstyper och nationer) vid internationella militära krishanteringsinsatser inom FN, EU och OSSE.

Natos försvarsplaneringsprocess

Försvarsplaneringsprocessen inom Nato har de senaste åren till stor del koncentrerats på att ominrikta Natoländernas försvarsmakter från tidigare nationellt och territoriellt fokus till mer insatsberedda och mångsidiga styrkor med förmåga till operationer utanför Natos territorium. Processen har nära koppling till standardiseringsarbetet, där en mängd kommittéer, arbetsgrupper och undergrupper arbetar med att ta fram standard för tekniska frågor, men även för metodik och terminologi. Nato är den helt dominerande aktören när det gäller internationell standard för interoperabilitet och för militär krishantering.

EAPR/PFF:s planerings- och översynsprocess (PARP)

För partnerländerna har Nato utvecklat PARP (*Partnership for Peace Planning and Review Process*), som är en spegling av Natos försvarsplaneringsprocess och som anpassas till partnerländernas

varierande behov och önskemål. Till skillnad från Natos process är deltagande i PARP frivilligt och omfattar inte förberedelser för kollektivt försvar. PARP är ett bilateralt samarbete mellan Nato och vissa partnerländer och är dels ett instrument för att utveckla partnerländernas förmåga och interoperabilitet, dels ett sätt att öka transparens och öppenhet kring försvarsplanering och därmed verka förtroendeskapande. PARP omfattar också ett styrkeregister, där det framgår vilka resurser partnerländerna disponerar och som efter nationella beslut kan delta i militär krishantering under Natos ledning. Ända sedan PARP inrättades 1994 har det funnits betydande element av försvars- och säkerhetssektorsreform i arbetet. I detta avseende har PARP haft central betydelse för att förbereda tidigare Warszawapaktländer för medlemskap i Nato och EU.

PARP följer en tvåårscykel där ett politiskt styrdokument, antaget av de allierade och PARP-länderna, ger inriktning för planeringsperioden (5-7 år). År ett i PARP-cykeln antar varje PARP-land partnerskapsmål och under år två utvärderas både i vilken utsträckning partnerskapsmålen uppnåtts och även andra relevanta delar av landets försvarsplaner. Processen ger god transparens mellan länder, inte minst genom de årliga multilaterala möten där varje PARP-land diskuterar sina åtaganden med de allierade och de PARP-länder som inbjudits att delta.

För Sverige och de övriga västeuropeiska partnerländerna ligger fokus på förmågeutveckling och interoperabilitet för de militära förbanden. För de fyra alliansfria EU-länderna Finland, Irland, Sverige och Österrike fyller PARP en särskild funktion genom att ge tillgång till samma planeringsmekanismer som övriga EU-länder når genom sitt medlemskap i Nato. EU-länderna använder Natos planeringsverktyg som instrument för att utveckla förband anmälda till EU:s styrkeregister och för förband som ingår i EU:s stridsgrupper.

Sverige deltar i PARP sedan 1995 och det svenska deltagandet syftar till att utveckla och förbättra Försvarsmaktens förmåga. PARP är sedan flera år en integrerad del av den svenska nationella försvarsplaneringsprocessen. Den förmågan som utvecklas genom PARP kan därefter användas för deltagande i internationella krishanteringsinsatser oberoende av vilken organisation som leder insatsen (FN, EU, Nato, OSSE eller en rent nationell insats). PARP-samarbetet utgör därmed en grundpelare för alla svenska internationella insatser.

Sverige antog 2008 femtiosju partnerskapsmål för perioden 2009-2014. Målen rör hela spektrumet av militär förmåga. Generella mål rör bl.a. snabbinsatsförmåga och stabsarbetsmetodik medan förbandsanknutna mål främst rör förband som avses kunna ingå i internationella krishanteringsinsatser.

Inom ramen för partnerskapet har det operativa kapacitetskonceptet OCC (*Operational Capabilities Concept*) tagits fram som ett instrument för bland annat utvärdering av förband. Programmet för utvärdering och återkoppling, *OCC Evaluation & Feedback*, bygger på utnyttjande av interoperabilitetsuppgifter och Natos förbandsstandard när förband anmälda till OCC:s styrkeregister evalueras. Utvärderingen inom OCC – denna är frivillig som allt annat PFF-samarbete – sker i två nivåer, den lägsta (nivå 1) bedömer förmågan till samarbete (interoperabilitet) med

andra länders förband medan den högre nivån (nivå 2) bedömer förbands förmågor och militära effektivitet. Sverige har haft en viktig roll i framtagandet av konceptet och OCC utgör grunden för certifieringen av den nordiska EU-snabbinsatsstyrkan.

Försvarsmateriel- och forskningssamarbete

Under kalla kriget utvecklade Sverige nationella försvarsmaterielsystem som i begränsad utsträckning var interoperabla med andra länders system. I dagsläget strävar dock Sverige efter att Försvarsmaktens förband i största möjliga mån ska bli interoperabla och att därmed skapa möjligheter att effektivt delta i internationella krishanteringsinsatser. En förutsättning för detta är att det finns gemensamma standarder som Sverige kan utgå från. Det finns idag ingen formell världsstandard för försvarsmateriel men Natos standarder kan i praktiken sägas utgöra en sådan.

Genom PARP får Sverige del av ett stort antal Natostandarder. PARP medger emellertid inte att ett partnerland kan vara med och påverka utformningen av standarder. Sverige kan däremot påverka genom ett aktivt deltagande i Natos forsknings- och försvarsmaterielsamarbete, som bl.a. syftar till att ta fram standarder.

Natos övergripande struktur för forsknings- och försvarsmaterielsamarbetet består av fem kommittéer som samtliga till delar är öppna för partnerländers medverkan. Sverige deltar ett stort antal arbetsgrupper under dessa fem kommittéer och är det mest aktiva partnerlandet i samarbetet. Deltagandet i arbetsgrupperna sker huvudsakligen med experter från försvarsmyndigheterna, främst Försvarsmakten, Försvarets Materielverk samt Totalförsvarets forskningsinstitut.

Luftövervakningssamarbete

Sverige avser att, efter genomförda förhandlingar, fatta beslut om huruvida Sverige ska ansluta sig till *Air Situation Data Exchange* (ASDE), som rör utbyte av luftlägesinformation. Regeringen har därför bemyndigat Försvarsmakten att med Nato och berörda myndigheter i Norge och Finland förhandla avtal om anslutning. Samarbetet kan för svenskt vidkommande även komma att utvecklas med kompletterande anslutningar till andra Natoländer i regionen. Utbytet av luftlägesinformation stärker förmågan och beredskapen att hantera incidenter. Samtidigt förbättras förutsättningarna för att bland annat genomföra gemensamma flygövningar.

Strategisk lufttransport

Sverige deltar sedan 2008 i *Strategic Airlift Capability* (SAC), för att tillgodose behovet av strategiska flygtransporter vid internationella insatser. SAC-initiativet presenterades våren 2006 av Nato som en multinationell lösning för att förbättra tillgången på strategisk

flygtransportkapacitet i Europa. Lösningen baseras på flygplanstypen C-17. Samarbetet står öppet för de stater som är medlemmar i Nato samt de stater som deltar i PFF-samarbetet. För närvarande deltar 12 länder i samarbetet varav två PFF-länder, Sverige och Finland. Samarbetet är viktigt för Sveriges förmåga att delta i internationella krishanteringsinsatser.

4.4 Övnings- och utbildningsverksamhet

Det tidigare relativt omfattande militära övningsutbud som var utformat för partnerländer inom PFF har minskat i omfattning och PFF-övningarna riktar sig nu främst mot nationer med andra behov än Sverige. I takt med Natos ökande åtaganden inom internationell krishantering har alliansen däremot fått ett ökat behov att genomföra krishanteringsövningar gemensamt med partnerländer. Detta har medfört att huvuddelen av Natos övningar numera är öppna för partnerländers deltagande utan att de för den skull rubriceras som PFF-övningar. En förutsättning för att få delta i sådana öppna Natoövningar är dock att partnerländernas förband uppfyller motsvarande kvalitetskrav som Natoländernas deltagande förband (se kapitlet ovan angående OCC).

Det omfattande svenska engagemanget i internationella krishanteringsinsatser gör tillgången till kvalificerade internationella krishanteringsövningar till en allt viktigare komponent för såväl generell förmågeutveckling som för mer specifika förbandsförberedelser inför insats eller beredskap.

Eftersom EU inte genomför övningar med förband utan endast övar staber på högre nivå blir fortsatt tillgång till Natoleda krishanteringsövningar av stor vikt även för förmågeutveckling av svenska förband för EU-insatser. Detta inkluderar snabbinsatsförmåga inom ramen för EU:s stridsgruppskoncept.

Natos snabbinsatskoncept NRF medger deltagande av kvalificerade partnerländer i vissa övningar. Detta gäller länder med förband som utvärderats till att uppfylla samma kvalitetskrav som Natoländernas förband för snabbinsats. Sverige och Finland är hittills de enda länder som nått denna nivå och därmed har möjlighet att delta i dessa övningar.

Sverige deltar sedan länge även aktivt i den civila övnings- och utbildningsverksamheten, t.ex. inom ramen för EADRCC (se kap 4.7), men också i Natos årliga krishanteringsövning CMX (*Crisis Management Exercise*) på politisk-strategisk nivå. Sverige får genom övningssamarbetet möjlighet att bidra till och förbättra såväl nationell som internationell förmåga när det gäller krishantering, beredskapsplanering och katastrofinsatser.

Inom ramen för PFF-samarbetet får Sverige även tillgång till ett stort antal kurser för utbildning av såväl militär som civil personal. Sverige bidrar till detta system främst genom verksamhet vid Försvarets internationella center (Swedint), Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarshögskolan.

Den löpande säkerhetspolitiska dialogen inom ramen för EAPR sker, förutom på ministernivå, på månatliga ambassadörmöten och i undergrupper i Bryssel. Under och efter Georgienkrisen var EAPR alliansens främsta forum för dialog mellan de allierade och de berörda parterna, Georgien och Ryssland.

Under de senaste åren har dialogen i första hand kretsat kring frågor som samarbete för att bekämpa trafficking, terrorism, projekt för att motverka korruption inom de deltagande ländernas försvarsmakter, samt om hur Nato kan tillämpa FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och 1820 om kvinnor i väpnade konflikter. Sverige har inom ramen för denna säkerhetspolitiska dialog tillsammans med Danmark, Finland, Nederländerna och Norge tagit initiativ till en studie om implementeringen av resolution 1325 inom ramen för ISAF-insatsen i Afghanistan.

Sverige anser att EAPR är ett viktigt forum för informationsinhämtning och utbyte mellan Nato och partnerländer. Med sin breda medlemskrets som omfattar hela östra och västra Europa, Centralasien samt Nordamerika har EAPR potential att ge bidrag till den euroatlantiska säkerhetsordningen och till att upprätthålla en vital transatlantisk länk. Sverige lägger vikt vid den dialog med länder i östra Europa, bl.a. i södra Kaukasien, som äger rum inom ramen för EAPR och möjligheten att stödja dessa länders säkerhetssektorreformer.

Sverige har täta kontakter med Natosekretariatet på olika nivåer – det är ett sätt att få insyn i Natos agenda och säkerhetspolitiska dialog, och att diskutera samarbetet på framför allt krishanteringsområdet.

4.6 Säkerhetsfrämjande stöd

Nato/PFF har väl utvecklade instrument för säkerhetsfrämjande stöd till partnerländerna i södra Kaukasien, Centralasien och på västra Balkan, där flera länder genomgår djupgående försvarsreformer. För Sverige är det av stort intresse att bidra till omvandling och demokratisk reformering av försvars- och säkerhetsstrukturerna i dessa länder i Sveriges grannskap. Sverige prioriterar idag särskilt säkerhetsfrämjande stöd till Ukraina, Georgien och länderna på Balkan. Sverige prioriterar, till följd av det omfattande bidraget till ISAF, även stöd till Afghanistan.

Inom ramen för Nato/PFF:s frivilligfonder (*Trust Funds*) genomförs insatser för förstörelse av minor och krigsmateriel samt miljöanpassad sanering och omvandling av forna militärbaser till civila ändamål. Sverige har bidragit till projekt för ammunitionsförstörelse i Georgien, Serbien och Montenegro, Albanien, Moldavien och Bosnien-Hercegovina. Sverige har 2008 lämnat bidrag till fonder för säkrare lagring av ammunition i Afghanistan och för uppföljningsinsatser i Georgien.

I Ukraina bidrar Sverige till landets säkerhetssektorreform tillsammans med övriga nordiska och baltiska länder. Arbetet genomförs i nära samverkan med Natos förbindelsekontor i Ukraina och det ukrainska försvarsdepartementet.

Svenska militära och civila myndigheter bidrar dessutom varje år till PFF-samarbetet genom att arrangera seminarier, kurser, utbildningar och övningar som är öppna för deltagande från samtliga EAPR-länder. Försvarsmaktens centrum för internationell utbildning Swedint är sedan 1997 ett s.k. *PFP Training Centre*. Det omfattande svenska bidraget till PFF-samarbetet ger Sverige möjlighet att sprida kunskap och erfarenhet och att därmed bidra till utvecklingen av andra länders krishanteringsförmåga.

4.7 Civil beredskapsplanering

Inom Nato har det civila beredskapsarbetet varit ett stöd för militära operationer i krig men också vid naturkatastrofer och större olyckor. Omvärldsförändringarna har aktualiserat frågor kring när, var och hur civila resurser ska användas. Grundmålsättningen för detta samarbete inom EAPR/PFF är att öka möjligheterna till gemensamma insatser genom planering, utbildning och övning, samt att utveckla civilt samarbete utifrån de deltagande partnerländernas intressen och möjligheter. Särskilt fokus sedan 2001 är skydd av civilbefolkningen vid händelser som har kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) förtecken. Det civila beredskapsarbetet är ett i huvudsak nationellt ansvar.

Samarbetet inom EAPR erbjuder unika möjligheter till en samlad diskussion och samordning av 50 länders civila beredskapsplanering.

Kommittén för civil beredskapsplanering (*Senior Civil Emergency Planning Committee*, SCEPC) är det forum där både civil beredskapsplanering och katastrofinsatser diskuteras. Kommitténs roll är policyinriktad och rådgivande till Nordatlantiska rådet. Samarbetet har traditionellt kretsat kring civila sektorer som sjö- och luftfart, medicin/sjukvård, livsmedel, industri, räddningstjänst, post- och telefrågor. Den nya tidens hot har inneburit att SCEPC hanterat tvärssektoriella frågor, t.ex. CBRN, skydd av kritisk infrastruktur, kriskommunikation, snabbinsatsstyrkor etc.

Inom ramen för de åtta underordnade planeringskommittéernas arbete är tioalet svenska civila myndigheter aktiva med att utveckla arbetet för effektivt utnyttjande av civila resurser i en krissituation. Bland dessa myndigheter finns Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Statens livsmedelsverk, Svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, samt Transportstyrelsen. Möjliga internationella samarbetspartners bör kontinuerligt identifieras för gemensamma projekt. Det individuella partnerskapsprogrammet (IPP) samt *Partnership Work Programme* (PWP) ger dessutom goda möjligheter att delta i eller organisera konferenser, seminarier, utbildningar och övningar inom för Sverige prioriterade områden.

Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) är ett EAPR-forum med fokus på operativ krishantering, koordinering av resurser och information i händelse av naturkatastrofer, tekniska katastrofer och CBRN-incidenter. En viktig princip för centrets verksamheter är att de ska stödja FN. Utbildning och årliga övningar är

viktiga aktiviteter för att utveckla verksamheten, liksom framtagande av resursdatabaser. Sverige har vid flera tillfällen ställt upp med personal för att stödja EADRCC:s verksamhet direkt. Även svenska bidrag till den civila expertpoolen kommer EADRCC tillgodo.

Sverige verkar för ett konstruktivt, komplementärt och effektivt samarbete mellan Nato och Europeiska unionen inom civil beredskapsplanering.

5 Sveriges representation vid Nato

5.1 Natodelegationens verksamhet

Partnerländerna inbjöds vid Natos toppmöte i Madrid 1997 att utse ambassadörer vid Nato samt att upprätta delegationer vid högkvarteret i Bryssel. Den svenska delegationen upprättades i maj 1998. Kontoret är beläget i partnerländernas lokaler i anslutning till Natohögkvarteret i Bryssel. Natodelegationen var tidigare formellt en del av Sveriges bilaterala ambassad i Belgien och blev den 1 juli 2008 en självständig myndighet.

Vid den svenska delegationen tjänstgör i dag sex utsända handläggare och två assistenter med civil och militär kompetens från Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet, under ledning av en ambassadör från Utrikesdepartementet. Därtill finns en utsänd militärrepresentant som tjänstgör både på Natodelegationen och på EU-representationen, där han har sin placering och huvudsakliga tjänstgöring. Delegationen har även två lokalanställda.

Verksamheten vid delegationen består bl.a. i att företräda Sverige i olika kommittéer inom EAPR/PFF, upprätthålla kontakter med sekretariatet angående svenska bidrag till Natoleda krishanteringsinsatser, bevaka utvecklingen inom alliansen och ha löpande kontakter med andra Nato- och partnerländers delegationer.

5.2 Möjligheter till sekondering av svensk personal vid Natos staber m.m.

De tre PFF-programmen *Partnership Staff Element (PSE)*, *PfP Internship* och *National Representation* ger möjligheter att sekondera personal till Natos staber och internationella sekretariat.

PSE-programmet innebär att partnerländer sedan 1998 erbjuder möjligheten att sända ut officerare för tjänstgöring inom valda delar av Natos fredstida militära struktur. Syftet är att involvera partnerofficerare i internationella funktioner vid Natos olika staber för att arbeta med partnerrelaterade frågor. Den svenska inriktningen är att officerarna efter avslutad tjänstgöring utomlands ska placeras i sådana befattningar i staber och vid skolor i Sverige, att inhämtade kunskaper kan komma den svenska Försvarsmakten till del. Sverige har för närvarande tio officerare som tjänstgör i PSE-programmet.

PfP Internship tillkom 1998 och medger att partnerländer kan placera personal i det internationella sekretariatet, dvs. den civila delen av Natos högkvarter. Syftet med programmet är att erbjuda möjligheter att arbeta med frågor som är relaterade till partnerskapet. Dessa tjänstemän ställs till Natos förfogande som internationell personal och har i likhet med PSE-officerarna inte någon nationell roll. Ramarna för tjänstgöringen sätts i samverkan mellan partnerlandet i fråga och ansvarig stabsdivision vid Natohögkvarteret. *PfP Internship* ger i regel god insyn i verksamheten och har traditionellt varit något mindre begränsat av Natos säkerhetsbestämmelser än andra sekonderingsmodeller. Sverige har vid flera tillfällen utnyttjat denna möjlighet men har för närvarande ingen person sekonderad inom detta program.

National Representation ger utrymme för partnerländer att placera nationella samverkansofficerare vid Natos operativa stab i Mons (ACO) och vid Natos transformationsstab i Norfolk (ACT). Officerarna står inte i något lydtnadsförhållande till Nato utan ska inom överenskomna områden fungera som kontaktyta mellan Nato och hemlandet. Sverige har en samverkansofficer vid ACO sedan 1995 och en vid ACT sedan 2007.

Det finns även en fjärde möjlighet för partnerländer att, utöver de program som erbjuds inom ramen för PFF, skicka personer till Natos staber. Detta genom att sekondera personal som *Voluntary National Contributions* (VNC). Det finns inget reglerat program för dessa tjänster utan ramarna utarbetas från fall till fall.

Avslutningsvis är militära samverkansstrukturer en del av samverkan mellan EU och Nato. Dels finns en militär samverkanscell vid ACO (*EU cell at SHAPE*) med en motsvarighet från Natos sida i EU:s militära stab, dels finns vid samma stab en *EU Staff Group* (EUSG) kopplad till ledningen av EU:s operation i Bosnien. Dessa tjänster har inget lydtnadsförhållande till Nato utan rapporterar till EU:s militära stab. Sverige har för närvarande en svensk officer vid samverkanscellen men ingen vid EUSG.

6 Regeringens sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning

Regeringen tillmäter samarbetet med Nato inom EAPR/PFF stor vikt och bedömer att Sverige fortsatt bör arbeta för ett nära och allsidigt samarbete med Nato. Samarbetet sker i enlighet med vår säkerhetspolitiska linje som tillgodoser svenska intressen och som inte omfattar ömsesidiga försvarsförpliktelser.

Inom krishanteringsområdet är ett nära samarbete med Nato av strategisk betydelse för Sverige och ett sätt att kunna bidra till internationell fred och säkerhet. Det är ett centralt svenskt intresse att samarbetet med Nato även framöver har ett sådant innehåll att det kan bidra till en utvecklad svensk förmåga att delta i kris- och katastrofhantering. Samarbetet på krishanteringsområdet bör därför

löpande utvecklas. Ansträngningarna för att säkerställa svensk insyn och inflytande i de insatser där vi deltar bör likaledes fortsätta, liksom den säkerhetspolitiska dialogen och informationsutbytet med Nato.

Skr. 2008/09:137

Skälen för regeringens bedömning

Sverige har i dag ett nära och brett samarbete med Nato på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet har två dimensioner. Den ena är medlemskapet i EAPR/PFF och deltagande i Natoledda krishanteringsinsatser. Den andra är samarbetet mellan EU och Nato, där Sverige deltar i egenskap av EU-medlem.

Sveriges medlemskap i EAPR och PFF bör ses i ett brett perspektiv. EAPR/PFF är en del i en strävan att främja ett euroatlantiskt säkerhetssamarbete. Medlemskretsen sträcker sig från Nordamerika till Centralasien. Samarbetet är också ett instrument för att konkret värna en vital transatlantisk länk.

Sverige har ett starkt intresse av att utveckla sin förmåga till internationell kris- och civil katastrofhantering. Nato är idag den organisation som har den mest utvecklade förmågan för ledning och genomförande av krävande militära krishanteringsinsatser. Samarbetet med Nato är därför centralt för att utveckla och stärka Försvarets förmåga att genomföra insatser och samverka med andra såväl nationellt som i och utanför vårt närområde. Att fördjupa samarbetet med Nato på krishanteringsområdet ligger i Sveriges intresse.

De svenska intressena i samarbetet med Nato kan sammanfattas på följande sätt.

Krishanteringsinsatser

EAPR/PFF utgör det huvudsakliga instrumentet för att, som icke-Natoland, kunna delta i Natoledda fredsfrämjande insatser. Genom deltagande i krishanteringsinsatser under Natos ledning medverkar Sverige till internationell fred och säkerhet och därmed också till vår egen säkerhet. Sverige deltar i den Natoledda insatsen i Kosovo och har ett ledningsansvar i insatsen i Afghanistan. Samarbetet med Nato kring strategisk lufttransportkapacitet är av stor betydelse för Sveriges förmåga att kunna delta i internationella krishanteringsinsatser. Erfarenheterna från vårt deltagande i internationella insatser bidrar till och utvecklar Försvarets förmåga.

Förmågeutveckling och interoperabilitet

För Sverige är behovet av att fortsatt utveckla Försvarets förmåga att samverka i krishanteringsinsatser ett kärnintresse inom ramen för partnerskapet. Även på områdena civil beredskapsplanering och katastrofhjälp bedriver Sverige ett betydande samarbete med Nato inom ramen för EAPR/PFF. Ett viktigt svenskt intresse är därför att partnerskapet inom EAPR/PFF kan utveckla Sveriges förmåga att samverka militärt och civilt med andra länder i krishantering. Försvarets planeringen inom planerings- och översynsprocessen, den civila och militära övningsverksamheten och standardiseringsarbetet är här de

centrala beståndsdelarna. De har idag ingen motsvarighet någon annanstans, och är därför av grundläggande betydelse för Sveriges förmåga att delta i internationell krishantering. Detta gäller även ur ett EU-perspektiv.

Sverige avser att, efter genomförda förhandlingar, fatta beslut om huruvida Sverige ska ansluta sig till *Air Situation Data Exchange* (ASDE), som rör utbyte av luftlägesinformation.

Även den civila och militära övningsverksamheten har stor betydelse för vår nationella försvarsförmåga och krisberedskap. För att tillgodose framtida övningsbehov anser regeringen att Sverige kan delta i den del av Natos övningsverksamhet som är öppen för PFF-länder och som är förenlig med den militära alliansfriheten.

Insyn och inflytande

Sverige har ett grundläggande intresse av att kunna fortsätta att utöva inflytande över de aktiviteter där vi samverkar med Nato, inte minst de krishanteringsinsatser vi deltar i, och erhålla insyn i Natos arbete. Sverige medverkar löpande i samråd kring de insatser svenskar deltar i och olika PFF-relaterade aktiviteter. En genomgående svensk strävan är att förstärka icke-allierade truppbidragares insyn och inflytande inför och under insatser. För detta arbete krävs fortsatta ansträngningar för att stärka arbetet i truppbidragarformat såväl som en fortsatt bilateral dialog med Nato. Ett fortsatt utveckling av nyttjandet av sekonderingar kan även öka insynen.

Säkerhetspolitisk dialog

Sverige deltar också aktivt i den multilaterala säkerhetspolitiska dialog kring viktiga frågor av gemensamt intresse som förs inom ramen för EAPR. Samarbetet syftar till ökad stabilitet i det euroatlantiska området och till reformansträngningar i länder i Sveriges grannskap. Sverige har intresse av att på olika sätt främja detta samarbete och bidra till att utveckla den politiska dialogen i EAPR. Genom en regelbunden säkerhetspolitisk dialog med Natosekretariatet kan vi öka vår insyn i Natos aktiviteter och vidareutveckla samarbetet på krishanteringsområdet.

Sverige har också ett centralt intresse av att förbättra den politiska dialogen mellan EU och Nato och avser fortsätta att verka för ett bättre strukturerat och fördjupat samarbete mellan organisationerna.

Säkerhetsfrämjande stöd

Ett ytterligare instrument för att främja stabilitet och en demokratisk utveckling i närområdet och i insatsområden är PFF:s program för säkerhetsfrämjande stöd till partnerländer på västra Balkan, södra Kaukasien och Centralasien. Till dessa har Sverige lämnat vissa bidrag, eftersom sådana reformer inverkar positivt på vår egen säkerhet. Sverige bör fortsatt bidra till programmen där vi har intresse och där Natos särskilda kompetens kan användas.

Förkortningar

Skr. 2008/09:137

ACO	Allied Command Operations (Natos operativa stab i Mons)
ACT	Allied Command Transformations (Natos transformationsstab i Norfolk)
CMX	Crisis Management Exercise
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FYROM	The former Yugoslav Republic of Macedonia (F.d. jugoslaviska republiken Makedonien)
IFOR	Implementation Force (Natoledda fredsbevarande styrkan i Bosnien-Hercegovina. Företrädare till SFOR)
IPP	Individual Partnership Programme
ISAF	International Security Assistance Force (Natoledda styrkan i Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force (Natoledda styrkan i Kosovo)
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (EU)
MAP	Membership Action plan
NAC	North Atlantic Council (Nordatlantiska rådet)
NACC	North Atlantic Cooperation Council (föregångaren till EAPR)
Nato	North Atlantic Treaty Organisation (Nordatlantiska försvarsorganisationen)
NGC	NATO-Georgia Commission (Nato-Georgienkommissionen)
NRC	NATO-Russia Council (Nato-Rysslandsrådet)
NRF	NATO Response Force (Natos snabbinsatsstyrka)
NUC	NATO-Ukraine Commission (Nato-Ukraina-

OAE	Operation Active Endeavour, Natos övervakningsinsats i Medelhavet
OCC	Operational Capabilities Concept
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (jämför OSSE)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PARP	Planning and Review Process
PPF	Partnerskap för fred (jämför PFP)
PFP	Partnership for Peace
PMF	Political Military Framework
PRT	Provincial Reconstruction Teams (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Afghanistan)
SCEPC	Senior Civil Emergency Committee
SFOR	Stabilisation Force (Natoledda fredsbevarande styrkan i Bosnien-Hercegovina)

EAPR:s 50 deltagande länder

Skr. 2008/09:137

Albanien
Armenien
Azerbajdzjan
Belgien
Bosnien-Hercegovina
Bulgarien
Danmark
Estland
Makedonien (FYROM)
Finland
Frankrike
Förenade kungadömet
Förenta staterna
Georgien
Grekland
Irland
Island
Italien
Kanada
Kazakstan
Kirgizistan
Kroatien
Lettland
Litauen
Luxemburg
Malta
Moldavien
Montenegro
Nederländerna
Norge
Polen
Portugal
Rumänien
Ryssland
Schweiz
Serbien
Slovakien
Slovenien
Spanien
Sverige
Tadzjikistan
Tjeckien
Turkiet
Turkmenistan
Tyskland
Ukraina
Ungern
Uzbekistan
Vitryssland
Österrike

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Ask, Leijonborg, Torstensson, Björklund, Carlsson, Sabuni, Adelsohn Liljeroth, Björling

Föredragande: statsrådet Carlsson

Regeringen beslutar skrivelse 2008/09:137 Sveriges samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PPF) och krishanteringsinsatser