

## Att söka säkerhet i samarbete

Statsrådet Pierre Schori

Regeringen beslutade den 25 september 1997 att en utvärdering skulle göras av det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa. Utrikesdepartementet gav ambassadör Ragnar Ängeby i uppdrag att tillsammans med civilekonomen Krister Eduards genomföra utvärderingen. Departementssekreterare Eva Emnéus har varit sakkunnig.

Härmed överlämnas rapporten "Att söka säkerhet i samarbete - det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa - en utvärdering av verksamheten 1995-1998".

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 8 maj 1998

Ragnar Ängeby

# Innehåll

SAMMANFATTNING	
5	
1 EN BAKGRUNDSTECKNING	17
2 DET SÄKERHETSFRÄMJANDE STÖDET	19
2.1 Verksamhetens miljö	19
2.2 Säkerhetspolitisk kompetens	21
2.3 Den demokratiska och civila styrningen av försvarsmakten	22
2.4 Förmågan att delta i fredsfrämjande insatser	23
2.5 Kust- och gränsbevakning	24
2.6 Förmåga att bekämpa organiserad brottslighet	25
2.7 Asyl- och migrationspolitisk kompetens	26
2.8 Förmåga att hålla säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer	27
2.9 Andra aktörer och multilateral verksamhet - samordning och koordinering	28
3 SAMARBETET MED ESTLAND, LETTLAND, LITAUEN OCH RYSSLAND/KALININGRAD	31
3.1 Samarbetet med Estland	31
3.2 Samarbetet med Lettland	34
3.3 Samarbetet med Litauen	37
3.4 Samarbetet med Ryssland i Kaliningradområdet	40
3.5 Erfarenheter av landsamarbetet	40
4 SVENSKA MYNDIGHETERS INSATSER	45
5 ÖVERVÄGANDEN OM MÅLEN FÖR DET SÄKERHETSFRÄMJANDE STÖDET	47
5.1 Säkerhetspolitik	48

---

5.2 Kust- och gränsbevakning	50
5.3 Bekämpning av organiserad brottslighet	51
5.4 Asyl- och migrationspolitisk kompetens	52
5.5 Säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer	53
5.6 Målsättningar i ett ländervalsperspektiv	54
6 SAMORDNING AV BISTÅNDSVERKSAMHETER OCH EFFEKTIVITET	57
7 DET SÄKERHETSFRÄMJANDE BISTÅNDET - MÅLUPPFYLLELSE, RESULTAT OCH METODIK	59
7.1 Bistånd för samarbete och stabilitet - utvärderingskriterier	59
7.2 Säkerhetsgemenskap	61
7.3 Fördjupning av demokratins kultur	62
7.4 Stöd till en socialt hållbar ekonomisk utveckling	63
7.5 Miljömässigt hållbar utveckling	63
7.6 Befästa de baltiska ländernas nationella suveränitet och bygga upp vitala statsfunktioner	64
7.7 Det ömsesidiga intresset	66
7.8 Lämderval - prioriteringar	68
8 SAMARBETSFORMER	71
8.1 Utbildningsinsatserna	71
8.2 Begagnad utrustning	72
8.3 Biståndskompetensen	73
8.4 Myndigheternas egenintresse	74
9 ADMINISTRATION OCH RESURSER	77
9.1 Samarbetsparter och resurstilldelning	77
9.2 Berednings- och beslutsformer	79
10 ETT PARTNERSKAP I BRETT SAMARBETE - KOORDINERING	83
11 EU OCH DESS BISTÅNDSPROGRAM	87
12 SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	89
3 BILAGOR	



## Sammanfattning

Det tidigare suveränitetsstödet till de tre baltiska länderna ersattes den 1 juli 1995 med ett säkerhetsfrämjande bistånd till Sveriges närområde. I samband därmed vidgades dels stödets inriktning till att omfatta vissa tillkommande säkerhetsrelaterade insatsområden, dels stödets mottagarkrets till att inkludera även andra länder, främst Polen och Ryssland. Inför utarbetandet av regeringens proposition till riksdagen angående det fortsatta biståndet till Central- och Östeuropa har det säkerhetsfrämjande utvärderats. Denna rapport omfattar i första hand budgetåren 1995/96 och 1997.

Kommunismens sammanbrott, och de politiska konsekvenserna därav har skapat förutsättningar för en genuin säkerhetsgemenskap i Europa. Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa, som bygger på en regional helhetssyn, syftar till att utveckla den gemensamma säkerheten i vårt närområde och uppnå stabilitet och säkerhet för oss själva och våra grannländer i Europa. Det är ett viktigt område i den del av Sveriges Östersjöpolitik, där samarbetet med Estland, Lettland och Litauen utgör en hörnsten men där såväl samarbetet med nordvästra Ryssland, inklusive Kaliningradområdet, och Polen som det regionala samarbetet ges ett ökande utrymme.

Det säkerhetsfrämjande stödet är en del av reformsamarbetet och ges i en lokal miljö, som sedan många år är präglad av kommunistiska och andra totalitära maktstrukturernas odemokratiska och auktoritära mentaliteter. Därför är samarbetet väsentligt för att skapa en ny syn på myndigheters roll i ett öppet, demokratiskt samhälle som domineras av modernt ledarskap med respekt för den enskilda individen, jämställdhet och pluralism.

Verksamheten har bedrivits inom följande huvudområden:

- \* säkerhetspolitisk kompetens

- \* den demokratiska och civila styrningen av försvarsmakten
- \* förmågan att delta i internationella fredsfrämjande insatser
- \* kust- och gränsbevakning
- \* förmåga att bekämpa organiserad brottslighet
- \* asyl- och migrationspolitisk kompetens
- \* förmåga att hålla säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer

Bland konkreta aktiviteter som fått stöd kan nämnas etablerande av ett utrikespolitiskt institut i Riga, utbildning av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor, rådgivning för uppbyggande av värnpliktsystem, frivilligorganisationer och totalförsvar, skapande av en baltisk bataljon för fredsfrämjande insatser, uppbyggande av kust- och gränsbevakningssystem, utrustning och utbildning för att öka kapaciteten att bekämpa organiserad brottslighet däribland smuggling av bl.a. narkotika, sprit, människor och radioaktiva ämnen, utveckling av regelverk, organisation och fysiska förutsättningar för att hantera asyl- och immigrationsfrågor, utbildning och systemutveckling för hantering av olyckor och katastrofer, utveckling av sjö- och lufttrafikkontroll och hantering av gammal ammunition och militärt skrot m.m.

Den helt övervägande delen av säkerhetsstödet har gått till Estland, Lettland och Litauen. Samarbetets resultat varierar något mellan de tre länderna, liksom utvärderingens slutsatser för framtiden.

Samarbetet med Estland fungerar väl. Även om resursknappheten ofta har varit besvärande, har med något undantag allvarliga förseningar och andra komplikationer kunnat undvikas. De svenska insatserna är över lag relevanta och framgångsrika, även om kostnadseffektiviteten varierar. Också koordineringen på svensk sida skulle kunna förbättras. Från estnisk sida framförs önskemålet att säkerhetssamarbetet med Sverige borde vara mer omfattande och, framför allt, närmare.

Samarbetet med Lettland uppvisar såväl värdefulla resultat som förseningar och problem. I ett helhetsperspektiv är ändå resultaten tillfredsställande, särskilt inom tull och polis, samt vid sjö- och landgränsen. Utvärderingen finner de svenska insatserna både

adekvata och relevanta. Särskilt en av Generaltullstyrelsen genomförd utbildningsinsats är värd omnämnande. Även här varierar kostnadseffektiviteten mellan de svenska myndigheternas insatser. Betydelsen av samarbetet med Sverige framhålls ofta med eftertryck från lettisk sida. Ibland efterlyses ett fadderskap, där Sverige på olika områden går in i ett ännu närmare samarbete än det som för närvarande verkställs.

Samarbetet med Litauen upplevs bland svenska myndigheter som mer tungarbetat än det med Estland, men samtidigt mer stabilt än det med Lettland. Utvärderingen visar på hög relevans hos gjorda insatser, men varierande hållbarhet och kostnadseffektivitet. Det svenska säkerhetsstödet står sig väl i jämförelse med andra givares. Samtidigt pekar erfarenheterna från Litauen på det större värdet av långsiktigt planerade insatser. Från litauisk sida uttrycks stor uppskattning av samarbetet med Sverige. Samtidigt synes Litauen vara det baltiska land som är minst beroende av stödet från Sverige.

Säkerhetsstödet till S:t Petersburg och Kaliningradområdena är hittills begränsade till insatser via Rikspolisstyrelsen. Utvärderingen finner de gjorda insatserna adekvata och relevanta, även om kostnadseffektiviteten inte kan preciseras på basis av tillgänglig information. Inställningen i Kaliningrad till samarbetet med Sverige är entusiastisk. Stödet har ett särskilt värde på grund av områdets isolerade läge och dess behov av effektivare integration i Östersjösamarbetet.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet är inriktat på att bidra till att uppfylla de av Riksdagen fastställda mål, som gäller för samarbetet med Central- och Östeuropa, nämligen:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling  
och
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

För det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen gäller särskilt att den nationella suveräniteten skall beästras

och vitala samhällsfunktioner byggas upp medan regionala projekt över gränserna särskilt prioriteras. I realiteten har det dock snarare varit möjligt att för enskilda verksamheter uppfylla vissa mål medan andra mål i vederbörlig utsträckning kunnat beaktas.

De tre första målen är dominerande för det säkerhetsfrämjande stödet. Därtill kommer det svenska egenintresset av att skapa säkerhet genom samarbete och myndigheternas specifika intressen av att i internationell samverkan, det vill säga att stödja och utveckla de myndigheter man samarbetar med, och därmed på ett effektivare sätt lösa de sig av regering och riksdag ålagda uppgifterna.

Att mäta resultat av verksamheten mot bakgrund av absoluta kriterier låter sig inte göra. I en allmän bedömning synes måluppfyllnaden vara tillfredsställande mot bakgrund av rådande omständigheter. Såväl biståndsmottagare som de samarbetande myndigheterna har begränsad, eller ingen, erfarenhet av internationellt bistånd och utvecklingssamarbete. Därför har inledningsvis reformsamarbetet mött vissa svårigheter att klart relatera verksamheten till biståndsmålen och att tillämpa sådana metoder i berednings-, genomförande- och uppföljningsarbetet, som leder till högsta måluppfyllnad och största effektivitet. I detta avseende skiljer sig det säkerhetsfrämjande stödet inte från annat bistånd och utvecklingssamarbete i vilket svenska myndigheter och institutioner är involverade. I en process genom erfarenhetsuppbyggnad och ömsesidigt lärande har dock en ökande anpassning till målen kunnat ske med ökad effektivitet som resultat. Vissa av de samarbetande svenska myndigheterna har i detta sammanhang visat prov på snabbare och större anpassningsförmåga än andra.

Det har varit nödvändigt att anpassa biståndets omfattning och inriktning till den takt i vilken mottagarsidan har kunnat utveckla sin förmåga att i samklang med vad egna resurser medger, prioritera och absorbera biståndet. Inledningsvis har utrustningsdelen i samarbetsprojekten ofta fått en större vikt medan efter hand kunskapsöverföringselementet fått en ökad relativ betydelse. Inom de områden där det ömsesidiga operativa intresset är större, t.ex. tull- och polissamarbete, gräns- och kustbevakning samt asyl- och



flyktingpolitik har den samverkan som etablerats genom biståndet fått en klart positiv effekt på samarbetet i övrigt mellan parterna.

De svenska myndigheter, som medverkar i säkerhetssamarbetet, arbetar på olika sätt. Medan exempelvis Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt tillsammans har verkställt ett långsiktigt uppdrag inom kust- och gränsbevakningen i de baltiska länderna, har myndigheter som Generaltullstyrelsen, Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen åtminstone inledningsvis koncentrerat sig på mer punktviss överlämnande av begagnad, men fullt brukbar, materiel till sina baltiska motparter. Dessa utrustningsinsatser har dock senare medverkat till ett växande samarbete med inriktning på kombinerad kunskaps- och tekniköverföring. Denna förändring av samsarbetsstrategi är värdefull. Samtidigt står det klart att såväl större som mer ambitiösa insatser av detta slag är både möjliga och efterfrågade, exempelvis långsiktigt planerad utbildning, samt praktik- och utbytestjänstgöring. I förlängningen av det nuvarande samarbetet efterlyses något som närmast skulle kunna kallas relationer mellan systemmyndigheter.

De myndigheter, som saknat tidigare biståndserfarenhet, har varit sämre rustade att möta nya utmaningar och oväntade situationer i samarbetet. UD har under arbetets gång uppmuntrat till en höjning av biståndskompetensen hos vissa myndigheter. De erfarenheter som framkommit i utvärderingen bekräftar behovet av en systematisk förstärkning av biståndskompetensen hos flertalet medverkande myndigheter, särskilt avseende förmågan att framgångsrikt medverka till kompetensuppbyggnad och förvaltningsutveckling. Även myndigheternas egen uppföljning och utvärdering av insatser, liksom deras påföljande rapportering till UD om resultatet av samarbetet behövs förbättras.

Säkerhetssamarbetet över Östersjön, som främst är ett myndighetssamarbete mellan grannländer, ger ett betydande utrymme för att tillgodose svenska egenintressen. Samtidigt som detta är en styrka för samarbetet, borde det också mer genomgående återspeglas i finansieringen av samarbetet än vad som för närvarande är fallet. Det starka egenintresset gör det naturligt att kostnaderna för samarbetet i högre utsträckning än hittills ryms inom myndigheternas egna

budgetramar. Huvudlinjen bör vara att direkta projektkostnader för överförda resurser belastar biståndsanslaget, medan myndigheternas egna kostnader för samarbetet bärs av den egna budgeten. Det fortsatta samarbetet är dock beroende av att instruktioner till myndigheterna också åtföljs av motsvarande medelstilldelningar.

Samordningen av svenska biståndsinsatser har varit ett större problem i inledningen av säkerhetssamarbetet än under senare år. På svensk sida svarar de medverkande svenska myndigheterna själva för den operativa samordningen, bl.a. i form av tematiska grupper. I andra fall behöver myndigheterna ytterligare öka sina samordningssträvanden.

En tidig erfarenhet av reformsamarbetet var att biståndsgivares konkurrerande erbjudanden ledde till dubblering av insatser och till slöseri med resurser på både givar- och mottagarsidan. Förmågan i de mottagande länderna att bedöma och bemöta olika givarerbjudanden har emellertid idag utvecklats relativt starkt. Dels kan mottagarländernas representanter idag bättre bedöma förslagets tekniska egenskaper och deras budgetimplikationer, dels vet de i allmänhet själva också bättre vad de själva behöver. Även på givarsidan har en viss förbättring skett, särskilt i de fall där kollegiala samarbetsrelationer har kunnat etableras inom ramen för representationerna i de baltiska huvudstäderna, t.ex. mellan nordiska polis- eller försvarsattachéer.

Trots detta brister fortfarande samordningen mellan givarna. Konkurrerande givare tävlar i många fall om mottagarnas intresse främst i syfte att promovera de egna modellerna eller erfarenheterna. Biståndssamordningen behöver förbättras ytterligare, vilket inom den nordiska kretsen bl a kan åstadkommas genom ett närmare samarbete mellan de nordiska länderna på planerings- och genomförandestadierna. Utvärderingen förordar att myndigheterna ytterligare ökar sina samordningssträvanden, exempelvis i form av tematiska grupper i stil med AG Sjöbevakning. Framväxande EU-program, särskilt PHARE och TACIS, innebär också en ännu inte till fullo utnyttjad möjlighet att bidra till koordineringen av medlemsstaternas insatser. Ett forum för samråd mellan biståndsgivare

och biståndsmottagare inom den civila säkerhetens område, det s.k. tredjepelarområdet, bör skapas.

Samtidigt som säkerhetssamarbetet uppvisar en rad värdefulla insatser genom svenska myndigheter, behöver det kompletteras med en metod som gör det möjligt att systematiskt identifiera och ta upp relevanta insatser utanför myndigheternas mandat. Ett sätt att uppnå detta kan vara att på basis av periodiska, allmänna översyner av säkerhetsutvecklingen hålla regelbundna samarbetsöverläggningar på regeringsnivå för förhandlingar om samarbetets inriktning, prioriteringar och andra villkor. Därmed skulle landvisa rullande översiktsplaner kunna upprättas för samarbetet dels till ledning för myndigheterna, dels för beredning i lämpliga former av insatsförslag utanför myndigheternas omedelbara ansvarsområde. Genom att ett övergripande perspektiv tillförs på nationell nivå kan även en bättre prioriterings- och samordningsprocess på mottagarsidan stimuleras.

Säkerhetssamarbetets administrativa hantering bör förenklas. Den myndighetsfunktion som för närvarande fullgörs av UD bör för så stor del som möjligt av det nuvarande säkerhetsstödet överföras till SIDA. Samtidigt bör denna delegering kompletteras med ett samrådsförfarande, som ger UD möjlighet att göra politiska bedömningar tidigt i beredningsprocessen. Det kan även finnas anledning att överväga huruvida säkerhetssamarbetets särskilda behov föranleder modifieringar av SIDA:s nuvarande regelsystem. För att underlätta den fortsatta samordningen s.k. tredjepelarområdet beredas i ett sammanhang.

Expansionen av EU:s samarbetsprogram PHARE och TACIS i Sveriges närområde, t ex inom gränsbevakning och tullsamarbete, gör det möjligt att minska svenska insatser på sådana områden. Den svenska medverkan behöver dock ej därmed avslutas eller dras ned. Direkta uppmaningar till en högre svensk profil inom PHARE och TACIS i jämförelse med nordiska grannländer har framförts under utvärderingen, baserade på hänvisningar till Sveriges avancerade tekniska lösningar på skilda områden och parade med en god samarbetsförmåga. Det bilaterala samarbetet, som i allmänhet hittills har varit betydligt effektivare än det multilaterala bör dock

även framgent utgöra en betydande andel av verksamheten. Sveriges deltagande genom stat, kommuner och landsting i dessa program bör öka, i vissa fall kraftigt, inte minst eftersom de i framtiden kommer att verkställa betydande säkerhetsrelaterade insatser av direkt intresse för Sverige.

### **Slutsatser och förslag**

Utvärderingens slutsatser och förslag kan i korthet formuleras på följande sätt:

#### *Policy och resultat*

- De här studerade insatserna är genomgående relevanta och i allmänhet även adekvat genomförda. Kostnadseffektiviteten varierar dock. I samverkan med andra bilaterala och multilaterala verksamheter och satt i samband med den politiska dialogen mellan berörda länder, kan insatsernas relevans och effektivitet öka.

- Det säkerhetsfrämjande stödet bör ses som en naturlig och viktig del av det svenska reformsamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Verksamheten bör huvudsakligen inriktas på Östersjöområdet, med ökad tonvikt på Ryssland (Kaliningrad och S:t Petersburgområdena) samt Polen. Även EU:s central- och sydeuropeiska kandidatländer utanför närområdet, liksom EU:s framtida grannländer i Östeuropa, bör i ökande, men begränsad, grad inkluderas i det säkerhetsfrämjande samarbetet. En fokusering på utveckling av strategiska samhällsfunktioner i ett långsiktigt perspektiv bör ske. Verksamheter som omfattar regionalt samarbete inkluderande de tre baltiska länderna, Ryssland och Polen bör uppmuntras.

- Inom ramen för den fortsatta huvudsakliga inriktningen på Östersjöområdet bör samarbetet med Estland, Lettland och Litauen fördjupas på skilda områden. Som svar på uttalade estniska, lettiska och litauiska önskemål bör på olika sätt en större närhet mellan de samarbetande myndigheterna utvecklas. För Kaliningradområdet

bör polissamarbetet liksom samarbetet inom sjö-, kust- och gränsbevakningen förstärkas avsevärt.

- Förutsättningarna att inom det säkerhetsfrämjande stödet arbeta utifrån de för östsamarbetet fastställda biståndspolitiska målen förefaller stora i synnerhet vad gäller att främja en säkerhetsgemenskap, att fördjupa demokratins kultur och att skapa förutsättningar för en socialt hållbar ekonomisk utveckling. Målen, även det övergripande jämställdhetsmålet, bör dock ges möjlighet att få ett starkare genomslag i det praktiska projektarbetet. Ett område inom vilket det synes finnas goda förutsättningar att vidareutveckla ett givande samarbete är det migrationspolitiska.

- Egenintresset hos flertalet svenska verk och myndigheter av att utveckla ett säkerhetsfrämjande samarbete med sina motsvarigheter i samarbetsländerna är stort. Ibland kan en stödinsats i ett samarbetsland vara mer effektiv för verksamhetens mål än en motsvarande insats i Sverige. Detta bör få konsekvenser för prioritering av resursanvändningen och därmed kunna få organisatoriska och budgetmässiga följder inom respektive verksamhetsområde

#### *Metod, organisation och resurser*

- Ytterligare insatser behöver göras för att bättre förbereda, genomföra och följa upp konkreta stödåtgärder i projektform. Detta kan ske genom att SIDA:s kompetens inom området fullt utnyttjas till gagn för den totala verksamheten. SIDA bör även få en starkare roll i metodutvecklingen och kapacitetsutbyggnaden för hela det säkerhetsfrämjande stödet. Det är av stor betydelse att de deltagande svenska myndigheterna ytterligare utvecklar sin biståndskompetens för att kunna uppnå en högre långsiktig effektivitet i samarbetet.

- De samarbetande svenska myndigheter som har stort egenintresse av det säkerhetsfrämjande samarbetet för sin egen operativa verksamhet bör kunna reservera tillräckliga resurser för sin internationella verksamhet och därigenom möjliggöra en långsiktig planering av biståndsfinansierade stödinsatser, som kompletterar

den löpande operativa verksamheten. Huvudlinjen bör vara att direkta projektkostnader för överförda materiella eller immateriella resurser, med undantag för försvarsmateriel, belastar biståndsanslaget, medan myndigheternas egna kostnader för samarbetet bärs av den egna budgeten. Myndigheterna bör av regeringen instrueras att medverka i internationellt samarbete, särskilt med länderna kring Östersjön. Sådana instruktioner till myndigheterna bör också åtföljas av motsvarande medelstilldelning.

- Samtidigt som det säkerhetsfrämjande samarbetet uppvisar en rad värdefulla insatser genom svenska myndigheter, saknar det för närvarande en metod för att systematiskt ta upp relevanta insatser utanför myndigheternas mandat. Vidare saknas former för en övergripande styrning av samarbetet. Myndigheternas förslagsställande bör därför infogas i en procedur där bilaterala samarbetsöverläggningar med vissa samarbetsländer på departements- eller regeringsnivå ger tillfälle att diskutera inriktningen av samarbetet, prioriteringar och andra villkor av allmän karaktär. Därmed kan en översiktsplan för samarbetet upprättas, inom vilken myndigheterna på båda sidor kan agera långsiktigt, samtidigt som andra insatsförslag kan tas upp i lämpliga former.

- Samordningen bör förbättras mellan biståndsgivare och biståndsmottagare bilateralt och multilateralt och även internt mellan de svenska samarbetsmyndigheterna. Bättre koordinerat skulle det svenska stödet inom olika områden, mellan olika program och med olika huvudmän kunna bli än mer framgångsrikt. Ett gemensamt internationellt samrådsforum på den civila säkerhetens område bör inrättas. En internationell informationsdatabas för samarbetsprojekt inom det säkerhetsfrämjande området bör skapas.

- SIDA bör bli medelsbeviljande myndighet för större delen av det projektbaserade säkerhetsfrämjande stödet på det icke-militära området som gränsbevakning, immigrationskontroll, polis och kustbevakning m.m. Beslut om policy och program bör även fortsättningsvis fattas av regeringen. Ärendeberedningen bör normalt ske hos SIDA, inom ramen för ett löpande och nära samråd på insatsnivå med utrikesdepartementet. För att underlätta samordning inom UD och mellan de samarbetande myndigheterna och för

samordning med EU-stödda säkerhetsfrämjande aktiviteter, bör hela det civila samarbetet inom tredjepelaronrådet behandlas i ett sammanhang. Det militära och säkerhetspolitiska samarbetet bör även fortsättningsvis beredas inom regeringskansliet och med hantering av samtliga frågor som berör militärt säkerhetsfrämjande stöd i ett sammanhang.

- EU:s biståndsprogram, PHARE och TACIS, avser öka sina insatser inom Sveriges närområde, bl.a. med säkerhetsrelaterade insatser av direkt intresse för Sverige. I vissa fall kommer EU-insatser att avlösa nu pågående svenska insatser. Ett mer aktivt svenskt deltagande i dessa program är av stor betydelse och bör uppmuntras och stödjas av regeringen.





# 1 En bakgrundsteckning

Det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa är en del av det svenska samarbetsprogram, varom riksdagen fattat beslut på basis av regeringens proposition 1994/95:160 (bet. 1994/95: UU16 rskr. 1994/95:308), samt vad som följer av departementsprotokoll av den 6 juli 1995, om en utvidgning av det tidigare suveränitetsstödet till en anslagspost för säkerhetsfrämjande insatser. Programmet omfattar hela Central- och Östeuropa men propositionen lägger tonvikt vid Sveriges närområde, dvs. Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland.

Utvärderingen omfattar, i enlighet med direktiven, en sammanfattande bedömning och analys av det hittillsvarande samarbetets resultat- och måluppfyllnad med utgångspunkt från de riktlinjer, som framgår av regeringens proposition, utrikesutskottets betänkande samt departementsprotokollet den 6 juli 1995.

Rapporten omfattar den samlade analys och bedömning av det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa som utredningsdirektiven syftar till, satt i relation till det övriga utvecklingssamarbetet och i ljuset av de institutionella förändringar, som har inträffat och det växande internationella samarbete, som utvecklats på det säkerhetsfrämjande stödets område sedan samarbetet inleddes. De institutionella förändringarna har beaktats liksom det växande internationella samarbetet på det säkerhetsfrämjande stödets område och insatsernas anpassning till dessa förändringar.

Analysen gäller perioden från och med 1 juli 1995 men även sådana projekt som påbörjats redan tidigare och till vilka ytterligare medel utfästs. De frågor som särskilt beaktats är:

- målen för det säkerhetsfrämjande stödet

- avgränsningar
- prioriterade områden
- prioriterade länder
- metoder och
- arbetsfördelningen mellan Sverige, andra länder och EU.

Föreliggande utvärderingsrapport har gjorts parallellt med den utredning om utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa, som har utförts av professor Claes Sandgren och som presenterades i november 1997 under titel "Att utveckla ett grannlandssamarbete - en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa" (DS 1997:75). Rapporten har utarbetats av ambassadör Ragnar Ångeby och civilekonom Krister Eduards. Departementssekreterare Eva Emnéus har varit sakkunnig. De förslag på förändringar som finns i rapportens avslutande del utgör resultatet av en gemensam bedömning.

En fördjupad studie har gjorts av Krister Eduards av samarbetet vad gäller insatser för stöd till kust- och gränsbevakning i vid bemärkelse inklusive åtgärder för bekämpande av internationell brottslighet.

Uvärderarna uttrycker härmed sin stora tacksamhet till de myndigheter och personer i Sverige och i Estland, Lettland, Litauen och Ryssland som genom öppenhet och generositet bidragit till att göra utvärderingen möjlig. De vill också här förmedla den uppskattning av och tacksamhet för det svenska stödet, som ett stort antal representanter för samarbetande regeringar och myndigheter framfört.

## 2 Det säkerhetsfrämjande stödet

### 2.1 Verksamhetens miljö

Utgångspunkten för det säkerhetsfrämjande stödet är att det kalla krigets slut har skapat förutsättningar för en genuin säkerhetsgemenskap i Europa, baserad på ett säkerhetsbegrepp, som utöver de militära hoten, omfattar en lång rad åtgärder, som tillsammans motverkar olika hot mot säkerhet och stabilitet. Samarbetet med Central- och Östeuropa, som bygger på en regional helhetssyn, syftar till att utveckla den gemensamma säkerheten i vårt närområde och uppnå stabilitet och säkerhet för oss själva och våra grannländer i Europa. Flertalet av de berörda länderna kan, inom en 10-årsperiod, vara medlemsländer i Europeiska unionen.

Den politiska utvecklingen i regionen hittills under 90-talet har gjort det möjligt att förändra stödet, från ett rent suveränitetsstöd till de baltiska staterna, till ett brett säkerhetsfrämjande samarbete med länderna i framför allt det östra och sydöstra baltiska området och även bortom det omedelbara närområdet. I detta samarbete har stödet för utveckling av rättsstatens organisation och praktiska tillämpningsåtgärder i ett demokratiskt samhälle blivit en väsentlig angelägenhet.

Det säkerhetsfrämjande biståndet är en del av den svenska Östersjöpolitik, där stödet till Estland, Lettland och Litauen utgör en hörnsten men där samarbetet med andra stater och regioner runt Östersjön ges ett naturligt utrymme. En utveckling av samarbetet med nordvästra Ryssland, inklusive Kaliningrad-området, och med Polen är i detta sammanhang självklart som en del i en vidare

säkerhetsgemenskap, där Sveriges egenintresse är lika naturligt som andra länders berättigade intressen.

Det säkerhetsfrämjande stödet är därför i hög grad inriktat på att bygga upp relationer för samverkan mellan svenska institutioner och institutioner i samarbetsländerna, som tjänar gemensamma syften med inriktning på ett långsiktigt samarbete, till ömsesidig nytta. Till grund för verksamheten ligger givetvis de allmänna målen för det svenska biståndet till Central- och Östeuropa nämligen, förutom att främja en säkerhetsgemenskap, även att främja demokratins kultur, att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling och att stödja en miljömässigt hållbar utveckling, allt genomsyrat av ett jämställdhetsperspektiv.

Sveriges säkerhetsfrämjande stöd till Central- och Östeuropa utvecklas i en miljö, där många länders bilaterala samarbete flyter in i, och samverkar med, multilaterala verksamheter, i vilka Sverige oftast deltar. Det sker främst inom förberedelsearbetet för berörda länders framtida inträde i, eller närmare samarbete med, Europeiska unionen men även inom Partnerskap för fred med NATO, med INTERPOL och EUROPOL, med UNHCR, IOM och UNDP och med regionala multilaterala program med anknytning till Östersjörådet, Östersjöstaternas råd och även till Barentssamarbetet. Det framstår som självklart, att det bilaterala svenska säkerhetsfrämjande stödet på sikt blir en del i ett bredare samarbetsmönster, där anpassning av flera av de deltagande staterna till ett framtida medlemskap i EU blir en styrande faktor. Även gemensamma verksamheter med sådana länder, som inte ses som framtida medlemmar i EU under överskådlig tid, bör, förutom i ett bilateralt perspektiv, även betraktas som ett led i ett växande samarbete med Europeiska unionen där gränserna blir fungerande kommunikationsytor, snarare än fästningsmurar.

De verksamheter, som bedrivits inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet, syftar till att stödja, utveckla, fördjupa och främja:

- säkerhetspolitisk kompetens,
- den demokratiska och civila styrningen av försvarsmakten,
- förmågan att delta i fredsfrämjande insatser,

- gräns- och kustbevakning
- räddningstjänst, katastrofberedskap samt sjö- och luftrumssäkerhet,
- förmågan att bekämpa brottslighet,
- förmågan att motverka varu- och människosmuggling
- förmågan att bygga upp och vidmakthålla asyl- och migrationspolitisk kompetens.

De olika delarna i det hittillsvarande säkerhetsfrämjande samarbetet kan sammanfattas på följande sätt:

## 2.2 Säkerhetspolitisk kompetens

Denna verksamhet inleddes med ett direkt stöd till de baltiska ländernas förmåga att agera på den internationella diplomatiska arenan, bl.a. med säkerhetsrådgivare, finansiering av deltagande i internationella möten och diplomatutbildning. Efterhand har verksamheten alltmer inriktats på nationell säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad t.ex. genom stöd till uppbyggnad av utrikespolitiska institut i Riga och försök att skapa ett motsvarande institut i Tallinn.

Målsättningen har varit att bidra till att inom de baltiska staterna, som under den sovjetiska tiden saknade möjligheter att upprätthålla en egen kapacitet på detta område, bygga upp en egen kompetens. Detta sker såväl genom skapandet av oberoende institutioner, som genom bidrag till utveckling av förmågor inom ländernas egna förvaltningar

Även stöd till utarbetande av en internetdatabas för strategiska produkter av SIPRI samt stöd till mindre kunskapsöverförande projekt för säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad i Tjeckien och Polen har ingått i detta stöd.

Under perioden december 1991-december 1997 har 41.502.000 kronor avsatts för dessa ändamål.

## 2.3 Den demokratiska och civila styrningen av försvarsmakten

De baltiska länderna hade sedan den sovjetryska ockupationen under andra världskriget fram till sovjetimperiets sammanbrott inga egna försvarsmakter. Personal från Estland, Lettland och Litauen gjorde förvisso militärtjänst i Röda Armen och den övriga sovjetiska försvarsmakten men oftast med placering långt utanför sina egna länder och utan möjligheter att skapa, ens en sovjetisk, nationell styrka. Militär personal från dessa länder har därför sin bakgrund i ett auktoritärt, icke nationellt, icke-demokratiskt tänkande. Ett nationellt försvar uppbyggt på demokratins principer under civil styrning är därför en viktig angelägenhet och ett område där Sveriges demokratiska traditioner kan ge betydande bidrag. Svensk officersutbildning är modern och återspeglar vår syn både på försvarets roll i ett öppet samhälle och, när det gäller ledarskapsutbildning, individens rättigheter och ansvar i ett samhälle präglad av jämställdhet, respekt för individen och pluralism.

Bland verksamheter som stöds inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet finns bl.a. långsiktig officersutbildning av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor, rådgivning till de lettiska och litauiska försvarsmakterna vid uppbyggande av värnpliktssystem, stöd till uppbyggande av militära frivilligorganisationer typ hemvärn och Folk och Försvar, kurser i psykologiskt försvar, rådgivning om genomförande av militära åtaganden inom OSSE samt tryckning av militär utbildningsmateriel. Vidare förekommer kompletterande officersutbildning i bl.a. ledarskapsfrågor, krishantering och militär informationstjänst. Sverige deltar också i en internationell rådgivargrupp för uppbyggandet av ett demokratiskt försvar i de baltiska länderna.

Inom ramen för säkerhetsfrämjandet finansieras en svensk rådgivare till Lettlands regering i totalsförsvarsfrågor. I förlängningen kan sådana rådgivare bli aktuella även för Estland och Litauen.

Sverige deltar även aktivt i förberedelserna för upprättandet av en baltisk militärakademi i Tartu.

Hittills har sammanlagt 32.071.000 kronor avsatts för stöd till den civila styrningen av försvarsmakten, samt minröjning.

## 2.4 Förmågan att delta i fredsfrämjande insatser

Som ett bidrag till att bygga upp en demokratiskt styrd försvarsmakt med inriktning på fredlig hantering av konflikter, har svenskt stöd utgått till uppbyggandet av en baltisk bataljon för fredsbevarande insatser. Detta har skett inom ramen för en multilateral insats med bidrag från förutom de nordiska länderna Finland, Norge och Danmark även Storbritannien. Senare har USA, Tyskland, Frankrike och Holland tillkommit som bidragsgivare och verksamheten även kommit att omfatta aktiviteter på det marina området inom ramen för s.k. BALTRON. Utbildningscentra för BALTBAT har byggts upp i Paldiski, i Estland, i Adazi, i Lettland och i Rukla, i Litauen. Personal, som utbildats inom ramen för detta program har verkat i den nordiska SFOR-kontingenten i Bosnien samt tillsammans med en norsk FN-kontingent i Libanon.

Biståndet har huvudsakligen omfattat stöd till utbildning av officerare från de baltiska länderna samt materiel med undantag för vapen. Parallellt med biståndet och finansierat från andra anslag, har leveranser av granatgeväret Carl Gustaf förekommit. Beslut har fattats om att, i samband med uppgradering av bataljonens uppgifter från fredsfrämjande till fredsbevarande verksamhet, förse BALTBAT med pansarvärnsvapen (54 BILL).

Under perioden december 1991-december 1997 har 31.744.000 kronor avsatts ur biståndsanslaget för BALTBAT.

Förutom stödet till BALTBAT, som delvis har gjorts i utbildningssyfte för framtida baltiskt deltagande i PFF-samarbete, har Sverige bidragit med 1.305.000 kronor till stöd för de baltiska ländernas medverkan i militära övningar med anknytning till Partnerskap för Fred. Detta stöd har främst använts till att täcka kostnader för transporter och uppehälle för företrädare för Estlands, Lettlands och Litauens försvarsmakter.

## 2.5 Kust- och gränsbevakning

De baltiska ländernas landgränser var under den sovjetiska tiden obevakade mot Ryssland och Vitryssland medan den litauiska gränsen mot Polen och sjögränsen bevakades av sovjetiska förband vari personal från de baltiska länderna medverkade i mycket begränsad omfattning. På detta område saknade balterna, till skillnad från de kommunistiska folkrepublikerna i Centraleuropa, möjligheter att bygga upp institutionella erfarenheter att tillämpa vid självständigheten.

Att bygga upp en fungerande gränsbevakningskapacitet har därför blivit en brådskande angelägenhet för att säkerställa ländernas suveränitet. Inte minst det faktum att de baltiska länderna genom ett framtida EU-medlemskap kommer att bevaka delar av EU:s yttre gräns har gjort ett svenskt stöd väsentligt. Vidare har den uppmärksamhet som riktats mot förekomsten av illegal immigration, till bl.a. Sverige, genom de lättpenetrerade baltiska gränserna skapat ett svenskt intresse av att bistå de baltiska länderna med att bygga upp en effektiv gränskontroll.

Regeringen uppdrog i maj 1993 åt FMV att, i samråd med FOA, studera hur övervakningssystemen för de baltiska länderna skulle kunna förstärkas. Uppdraget resulterade bl.a. i en redovisning av behov av förbättringar av övervakningsförmågan, alternativa ambitionsnivåer för dess utbyggnad, samt förslag till svenska prioriteringar. På basis av den genomförda studien gav regeringen i december 1993 berörda myndigheter i uppdrag att genomföra de föreslagna åtgärderna i den takt de preciserades och prioriterades av mottagarländerna. En övergripande samordning av de olika myndigheternas insatser har skett inom den s.k. tekniska samordningsgruppen under försvarsdepartementet, där FMV och FOA svarar för den operativa samordningen. Sedan samordningsgruppen upplöstes under 1997 har de deltagande myndigheterna i stället bildat en informell arbetsgrupp, AG Sjöbevakning, för fortsatt samordning. En informell samordningsgrupp har också fungerat på nordisk basis. Det svenska stödet till Estland, Lettland och Litauen, som har förmedlats via Försvarets materielverk, Försvarets



forskningsanstalt, Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen, har omfattat dels utbildningsinsatser och dels leveranser av fartyg, utrustning som radarstationer, en stor mängd datorer, fordon för gränspatrullering samt radiokommunikationsutrustning.

Stödet till kust- och gränsbevakningen i Baltikum är ett exempel på en långsiktigt planerad och genomförd svensk insats av programkaraktär, en ansats som har visat sig kunna generera mer bestående effekter än andra, mer spridda insatser av ad hoc-karaktär.

Till december 1997 har 90.377.000 kronor använts för denna verksamhet.

## 2.6 Förmåga att bekämpa organiserad brottslighet

Det största och mest påtagliga hotet mot säkerheten i Östersjöområdet i dag är sannolikt den ökande internationella brottsligheten. Att stärka förmågan att bekämpa detta hot hos myndigheterna i de baltiska staterna och i västra Ryssland (S:t Petersburg- och Kaliningradområdena) och Polen har därför varit en angelägen uppgift för det säkerhetsfrämjande biståndet. Det gäller åtgärder för att bekämpa narkotika-, vapen-, varu- och människosmuggling. En ökad kompetens och en ökad förmåga hos estniska, lettiska och litauiska myndigheter, och en gemensam kompetensutveckling även med ryska och polska myndigheter, med berörda svenska myndigheter är i hög grad ett gemensamt intresse. De svenska insatserna som genomförts av Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Statens kärnkraftsinspektion har bestått i rådgivnings- och utbildningsinsatser och leveranser av materiel som t.ex. kriminalteknisk laboratorieutrustning, röntgenutrustning för tullkontroll, datorer, fordon och telekommunikationsutrustning samt en polisbåt. Narkotikabekämpningsåtgärder har genomförts tillsammans med UNDCP. Bl.a. bedrivs en betydande verksamhet för att stoppa tillverkning och distribution av amfetamin.

Stödet genom RPS har under en inledande period i betydande utsträckning (60-65%) bestått av utrustningsleveranser. På senare år har utbildningsinslaget i verksamheten ökat.

Bland andra insatser märks inrättandet av en baltisk-nordisk polisakademi, ett tvåårigt chefs- och personalutvecklingsprogram med Generaltullstyrelsen och utbildning av baltisk polis för tjänstgöring i FN:s fredsbevarande verksamhet.

Huvudinriktningen av det polisiära stödet har varit leveranser av utrustning i form av fordon och kommunikationsutrustning men kunskapsöverföring, kombinerad med strategiskt betydelsefull materiel har även förekommit. Viktiga inslag i samarbetet är överförande av demokratiska regler och värderingar. Ett nytt instrument för samarbetet är den 1996 startade Nordisk-Baltiska polisakademien, som ger samordnade kurser vid polishögskolorna i Tallinn, Riga och Vilnius med långtgående medverkan från fyra nordiska länder.

SKI har huvudsakligen lämnat stöd på lagstiftningsområdet, till upprättande av export och importkontroll samt fysiskt skydd kring anläggningar för produktion och uppbearbetning av kärnämnen. Bistånd har utgått till förutom Litauen även Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Kazachstan. Planer finns på insatser även i Georgien, Uzbekistan, och Armenien.

Till den 31 december 1997 har 49.306.000 kronor avsatts för samarbetet inom detta område.

## 2.7 Asyl- och migrationspolitisk kompetens

Den ofullständiga gränskontrollen mellan länderna i den forna Sovjetunionen ledde under ett inledande skede efter imperiets fall till att migrationsrörelser från framför allt Asien och Mellanöstern, i riktning mot Skandinavien och Tyskland, fick en viss styrka, och skapade betydande problem för de oförberedda myndigheterna i framför allt Estland, Lettland och Litauen, men även i de västryska och nordpolska områdena. Det blev angeläget att, genom

stödinsatser, stärka framför allt de tre baltiska ländernas kapacitet att hantera flyktingströmmar.

Verksamheten har bedrivits, dels för att stärka den nationella lagstiftningen och förbättra den internationella rättsliga situationen, och dels för att med konkreta åtgärder ta hand om inkommande flyktingar, för att ge dem en dräglig situation, i väntan på personutredningar. Genom det säkerhetsfrämjande biståndet har Sverige ställt experthjälp till förfogande för utarbetande av flyktinglagstiftning, förbättrad asylhantering och förbättring av flyktingmottagning.

En del av verksamheten har bedrivits i samarbete med UNHCR och UNDP. Sverige har också, tillsammans med bl.a. UNDP, stött insatser för att förbättra handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd för den rysktalande befolkningen i Estland.

För verksamheter inom detta område har avsatts 4 milj. kronor.

## 2.8 Förmåga att hålla säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer

Katastrof- och olycksberedskapen i Sveriges närområdet på andra sidan Östersjön var, i synnerhet direkt efter Sovjetunionens upplösning, svag. Samtidigt ökade riskerna, som en följd av en minskande kontroll och bristande erfarenhet hos i många fall nya, eller personellt förändrade, ansvariga myndigheter. De tre baltiska ländernas självständighet och upplösningen av den sovjetiska militära kontrollen gjorde det möjligt, att söka nya luft- och sjöfartsleder och att undanröja de hot, som gamla ammunitions- och mindepåer utgjorde.

Inom det säkerhetsfrämjande biståndet har stöd lämnats till att upprätta fungerande räddningstjänster i Estland, Lettland och Litauen. Fortsatta utbildningsinsatser inom specifika områden, bl.a. oljeskadeskydd, transporter av farligt gods och brandsäkerhet vid kärnkraftverk, kommer att ersätta det tidigare fyraåriga institutionsstödet. För att stödja en säker civil lufttrafik har luftfartsverket

samarbetat för civil/militär integrering av luftrumskontrollen i Estland och Lettland.

För att sanera efter miljöskador, som åstadkommit av den sovjetiska militära närvaron, har insatser gjorts för att rensa upp icke exploderad övningsammunition och militärt skrot, kartlägga dumpad skarp ammunition samt röja minor utanför de tre baltiska ländernas kuster och i Riga-bukten. Inom ramen för dessa insatser har utbildning av civila och militärer i ammunitions- och minröjning skett, liksom uppmätning av nya farleder till förmån för en säkrare och snabbare sjöfart. Sanerings- och röjningsverksamheten kan komma att fortsätta, tillsammans med Storbritannien, Tyskland, Finland och Ryssland. Från svensk sida har Marinen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Kungliga tekniska högskolan (KTH), medverkat.

För insatser inom detta område har under perioden fram till den 31 december 1997 använts sammanlagt 62.671.000 kronor.

## 2.9 Andra aktörer och multilateral verksamhet - samordning och koordinering

Många biståndsgivare, såväl bilaterala som multilaterala, är verksamma inom ramen för olika program inom flertalet av de insatser, som stöds genom det svenska säkerhetsfrämjande biståndet. De nordiska länderna är särskilt aktiva men även USA, Tyskland, Storbritannien och i mindre grad Frankrike och Nederländerna har bilaterala biståndsprogram.

Inom ramen för Partnerskap för fred, PFF, lämnar olika länder stöd till utvecklingen av bl.a. de baltiska ländernas försvarsmakter, huvudsakligen inriktat på att stärka de baltiska ländernas förmåga att delta i militära övningar, inom partnerskapets ram. Kortare och längre utbildningar av bl.a. baltiska officerare sker såväl inom NATO-ramen som bilateralt med olika medlemsstater i NATO.

En samordning mellan olika biståndsgivare på det militära området sker inom ramen för BALTSEA, där de länder som har bila-

terala biståndsprogram tillsammans med företrädare för Estland, Lettland och Litauen diskuterar innehåll och inriktning i biståndsprogrammen. En riktlinje i detta arbete är, att insatser i största möjliga utsträckning bör inriktas på att stödja samarbete mellan de tre baltiska länderna.

Någon samlad bild över det internationella stödet och samarbetet på det civila säkerhetsområdet, i likhet med den som skapas genom BALTSEA på det militära området, finns inte. De nordiska aktörerna på polis-, tull- och räddningstjänstområdena har för att undvika dubbelarbete, med viss framgång koordinerat sina verksamheter inom vart och ett av de olika områdena.

Vad gäller stöd till gränsbevakning i de baltiska länderna där aktörer finns både på den civila och den militära sidan, finns ett samarbete mellan Sverige och Finland i Estland och Lettland och med Danmark i Litauen.

UNDP koordinerar, på svenskt initiativ olika biståndsgivares stöd till verksamhet inom det asyl- och invandrapolitiska området i Lettland.

Europeiska unionens biståndsprogram, PHARE, gör insatser inom olika områden för att stödja de blivande medlemsländernas strukturer i synnerhet vad gäller tull, polis och gränsbevakning. Inom TACIS-programmet kan liknande insatser göras i Ryssland och andra av EU:s framtida grannstater.

Inför Estlands, Lettlands och Litauens medlemskapsförhandlingar med Europeiska unionen har på nordisk basis en kartläggning gjorts av nordiskt stöd till de tre baltiska länderna, ibland i samarbete med andra biståndsgivare, inom tredjepelområdet. Detta kan komma att leda till ett stärkt åtgärdsprogram.

Inom ramen för aktionsgruppen för bekämpning av grov brottslighet i Östersjöområdet koordineras åtgärder och policy på regeringschefsnivå.

Kommittén för utvecklingssamarbete inom rättsområdet koordinerar det svenska utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa inom denna sektor som har stark anknytning till delar av det säkerhetsfrämjande biståndet.

Även inom andra samarbetsprogram som SIDA:s biståndsprogram, Svenska institutets utbytesprogram och den s.k. Östersjömiljarden finansieras verksamheter som kan betecknas som säkerhetsfrämjande. Under det senare programmet finns bl.a. av större omfattning stöd till upprensning av kemiska föroreningar vid före detta sovjetiska militära installationer i Lettland och Litauen, driftstöd till de baltiska ländernas polismyndigheter för att bedriva internationell brottsbekämpande verksamhet samt stöd till utveckling av civil flygledning i S:t Petersburgområdet.

### 3        Samarbetet med Estland, Lettland, Litauen och Ryssland/Kaliningrad

I utvärderingen har ingått att närmare studera de insatser som gjorts av Försvarets Forskningsanstalt (FOA), Försvarets Materielverk (FMV), Kustbevakningen (KBV), Generaltullstyrelsen, (GTS), samt Rikspolisstyrelsen (RPS), inom kust- och gränsbevakningen, polis- och tullväsendet i de tre baltiska länderna och i Kaliningradområdet. I det följande avsnittet återfinns en sammanfattande redovisning och bedömning av detta samarbets hittillsvarande resultat och målluppfyllelse. En mer detaljerad sammanställning över gjorda insatser i Estland, Lettland och Litauen återfinns i bilaga 2.

#### 3.1        Samarbetet med Estland

Tre svenska myndigheter stödjer utbyggnaden av kust- och gränsbevakningen i Estland. Försvarets materielverk (FMV) har levererat fem radarstationer med tillhörande reservdelar, utbildning, drift och underhåll, samt planerar en studie för den fortsatta utbyggnaden av sjöbevakningen. Kustbevakningen (KBV) har bidragit med tre kustbevakningsfartyg, tio snöskotrar, verkstads- och förrådscontainers, samt tre räddningsbåtar. Rikspolisstyrelsen (RPS) har överlämnat fordon, en patrullbåt, utrustning för dokumentkontroll, m.m. RPS har också lämnat stöd till polisväsendet med ett fyrtiotal fordon, radiokommunikations- och annan utrustning samt utbildningsinsatser. Tullväsendet har fått stöd via General-

tullstyrelsen (GTS) med bl.a. kommunikationsutrustning, fordon, en mobil röntgenutrustning och utbildningsinsatser. Sammantaget har under perioden drygt 30 mnkr använts för de nämnda insatserna.

Förstärkningen av den estniska sjöbevakningen fick tidigt annan inriktning än den ursprungligen planerade, eftersom den tilltänkta, begagnade radarutrustningen inte visade sig motsvara kraven. En snabb insats av temporärt slag gjordes i stället i form av fem radarstationer, som skulle ge operativa erfarenheter för utformningen av ett långsiktigt utformat sjöbevakningssystem. FMV är för närvarande berett genomföra den studie, som skall kunna tjäna som underlag för ett sådant framtida systembygge.

Fyra av de fem levererade radarstationerna står utefter landets östra gräns i Peipussjön och Narvafloden, medan den femte har installerats på Runö i Rigabukten. De är i kontinuerlig drift och gör god tjänst. Personalen behärskar tekniken. FMV lämnar visst stöd till underhåll, men med växande ekonomisk och teknisk kapacitet i landet bör det stödet kunna avslutas. Insatsen uppvisar hög effekt och god anpassning till behov och möjligheter. Dess kostnadseffektivitet kan dock komma att visa sig låg, om den förestående studien leder till att stationer utrangeras.

Utöver de tre skänkta kustbevakningsfartygen har KBV sålt ett till Estland. De rapporteras vara till stor nytta i Finska viken och på västkusten, liksom räddningsbåtarna och snöskotrarna, som går på Peipussjön. Kustbevakningsfartygen, som dock ligger på land under vintern då kraftigare tonnage används för patrullering och uttryckning, rapporteras ha räddat tolv människoliv under de tre år de varit i tjänst. Sedan 1994 sköts fartygsunderhållet i Estland med visst reservdelstöd och teknisk rådgivning från Sverige. Inledande underhållssvårigheter synes ha åtgärdats. Insatsen är väl mottagen och integrerad i den estniska gränsbevakningen. Det kan visserligen ifrågasättas i vilken utsträckning de levererade fartygen, med hänsyn till sin ringa storlek, är lämpade för patrullering på öppen sjö, men det tidiga stödets huvudinriktning på att utnyttja begagnad svensk materiel begränsade uppenbarligen valmöjligheterna.

Stödet till gränsbevakningen via RPS synes vara väl använt. Alla fordon, som är i tjänst vid olika gränsstationer och andra en-



heter inom organisationen, rapporteras vara i funktionsdugligt skick. Även de fordon som RPS levererat till den estniska polisen rapporteras vara i gott skick och väl använda. Dessa begagnade fordon utgör exempel på kostnadseffektiva insatser, genom att kostnaden för deras återstående livslängd är låg. Metoden innehåller dock samtidigt en risk att utrustningen uppfattas som mindre värd.

RPS har gradvis ökat sina utbildnings- och rådgivningsinsatser i Estland på bekostnad av utrustningsinsatserna. Kunskapsöverföringen har framför allt riktats till Polisakademin i Tallinn, men även till andra delar av den estniska polisorganisationen. För framtiden är det särskilt fortsatt utbildningssamarbete och erfarenhetsutbyte som från estnisk sida efterlyses från Sverige.

Den av GTS levererade radiokommunikationsutrustningen är distribuerad till personal vid tullstationer i hamnar och vid landgränsen. Den synes vara väl använd, om än de medföljande batterierna nu har förlorat i kapacitet. Fordonen och den mobila röntgenutrustningen rapporteras likaså vara väl utnyttjade, den senare i daglig tjänst. Även utbildningsinsatserna är uppskattade. Tullinsatserna uppvisar hög relevans och är, med hänsyn till den relativt låga totalkostnaden som grupp, sannolikt det mest kostnadseffektiva inslaget i Estland av de här bedömda.

Samarbetet med Estland bedöms av de deltagande svenska myndigheterna som relativt väl fungerande. Även om resursknappheten ofta har varit besvärande, har som regel allvarliga förseningar och andra komplikationer kunnat undvikas. Ett undantag är det försenade beslutet kring utbyggnaden av det ovan nämnda framtida sjöövervakningssystemet. Ambassaden bedömer de svenska insatserna som över lag framgångsrika, men pekar på behovet av bättre koordinering på svensk sida.

Bedömningarna från estnisk sida av det svenska säkerhetsfrämjande stödet är genomgående positiva, med något enstaka frågetecken kring den tidiga principen om begagnad materiel. Det enda tydliga önskemålet går ut på att samarbetet med Sverige på de här diskuterade områdena borde vara mer omfattande och, framför allt, närmare. Utvärderingen pekar på hög relevans och rimlig, om än varierande, kostnadseffektivitet.

## 3.2 Samarbetet med Lettland

Den lettiska sjöövervakningen har fått svenskt stöd genom FMV, bestående av tre radarstationer (plus en i reserv), kommunikationsutrustning, ledningssystem i centralen, samt installationsmateriel och -arbete. KBV har bidragit med fem kustbevakningsfartyg samt verkstads- och förrådscontainers. Stödet till gränsbevakningen har dels omfattat utrustning genom FMV och FOA, bl.a. datorer och kommunikationsutrustning till de två östliga gränssektionerna vid Ludza och Viljaka, och dels fordon, metalldetektorer, UV-lampor, m.m. via RPS. Polisväsendet har stötts via RPS med bl.a. närmare femtio fordon, laboratorieutrustning och en serie utbildningsinsatser i olika ämnen. Den lettiska tullen har fått ett omfattande svenskt utbildningsstöd via GTS, som också bidragit med fordon, samt röntgen- och annan utrustning. Den sammanlagda anslagsbelastningen för dessa insatser är drygt 40 mkr.

Den av GTS till Lettland levererade utrustningen är av samma slag som den nämnda till Estland, med skillnaden att den i Lettland synes vara mindre effektivt utnyttjad. Så har exempelvis den mobila röntgenutrustningen använts fem gånger för undersökningar under det gångna året, samt därutöver för utbildningsändamål. Den av Tullskolan gjorda utbildningsinsatsen får positiva omdömen både från lettisk sida och från andra medverkande. Den syftar främst till att introducera moderna managementmetoder i förvaltningen, och ingår i ett moderniseringsprogram för den lettiska tullen, i vilket sammanlagt drygt tjugo olika biståndsinsatser samordnas. Insatsen är en otvetydig framgång, dels därför att den ingår i en internt samordnad helhet, styrd av lettiska politiska beslut, dels tack vare att den planeras och genomförs på ett långsiktigt och i övrigt biståndstekniskt professionellt sätt från svensk sida.

RPS tidiga insatser till polisen med begagnad utrustning, framför allt fordon, har fungerat som ett adekvat stöd under en tidig fas av landets omställningsprocess. Att detta slags bistånd emellertid innehåller en risk för negativ uppmärksamhet illustreras här av en senare till Polisakademin i Riga levererad buss, som krävde relativt dyrbara insatser för iordningställande. Samtidigt som lettiska

företrädare framför sin uppskattning för de levererade fordonen, varav flertalet uppges vara i bruk, framhåller de att den senare generationen insatser med ökad tonvikt på utbildning bättre svarar mot den ändrade behovsbilden. För det fortsatta samarbetet prioriteras kapacitetsuppbyggnad i form av kombinerade utbildnings- och utrustningsinsatser på olika områden, exempelvis kriminaltekniska specialiteter och underhåll av de egna fordonen. Samarbetet med den svenska polisen sägs fungera väl, inte minst tack vare närvaron av en polisattaché vid Sveriges ambassad i Riga.

Samtliga fordon, som den lettiska gränsbevakningen erhållit via RPS, är enligt överlämnad statistik i funktionsdugligt skick och är, liksom den övriga utrustningen, mycket uppskattade. Det svenska radiokommunikationsstödet till gränsbevakningen, som fortfarande är under genomförande, är en illustration till hur själva samarbetet utvecklas - från den första generationens punktvisa insatser av begagnad men helt användbar utrustning till en bredare ansats, innehållande kompletta system för kapacitetshöjning. En sådan ansats kan också medge en förhöjd effekt, om än till priset av högre kostnader. Nu efterlyser användarna den tidigare inte medsända mjukvaran för utrustningen för att kunna programmera om den, samt nya batterier.

Vissa insatser av begagnad materiel har visat sig ha mer positiv effekt än väntat, t.ex. de tidigt levererade svenska armécyklarna, som den lettiska gränsbevakningen, liksom dess estniska kollegor, fortfarande har stor nytta av.

De genom KBV skänkta fem kustbevakningsfartygen har medgivit en betydande skärpning av kontrollen av de lettiska farvattnen. Före 1994 passerade varje år mellan fem och tio illegala transporter med upp till 100 personer vardera. Sedan de av Sverige skänkta fartygen kommit i tjänst, och därmed risken för upptäckt ökat drastiskt, har trafiken upphört. Till detta resultat har upp rustningen av gränskontrollen också medverkat. För den lettiska regeringen är detta ett viktigt resultat, särskilt i ljuset av den lettiska kandidaturen till EU-medlemskap.

KBV står ännu för de fem kustbevakningsfartygens underhåll, vilket dock kommer att övergå i lettisk regi från och med 1999. Den

lettiska marinen, som tills vidare svarar för kustbevakning till sjöss, uttrycker stor tillfredsställelse med de svensklevererade fartygen. Enda frågetecknet gäller deras storlek, som gör dem mer lämpade för tjänstgöring på Rigabukten och i olika hamnar än för tjänstgöring på den öppna Östersjön. Ett intresse framförs om att i framtiden även kunna få ta över ett par något större svenska kustbevakningsfartyg.

Uppbyggnaden av sjöövervakningen i Lettland i enlighet med FMV:s ovan nämnda plan, projekt Baltikum, har försvårats och försenats av flera faktorer på lettisk sida, inte minst finansiella problem och brist på adekvata materiella resurser. För att undvika förseningar och kostnadsstegringar har FMV under arbetets gång övertagit vissa lettiska åtaganden. Problemen har lett till vissa merkostnader och till att del av den anskaffade materielen måste läggas i lager. Den slutliga lokaliseringen av radarstationerna kommer också att avvika något från den ursprungligen planerade.

Insatsen har hittills resulterat i två fungerande stationer, inklusive utbildning, reservdelar, underhåll, m.m. Ytterligare en radarstation samt länkförbindelse inom systemet och med motsvarande system i Litauen tillkommer. Insatsen bedöms av FMV, trots kostnadsstegringarna, resultera i ett kvalificerat ledningssystem till, i ett internationellt perspektiv, mycket låga kostnader. Från lettisk sida uttrycks stor uppskattning av den svenska insatsen och ett beklagande av de på lettisk sida uppstådda problemen, som hänförs dels till resursbrist, dels till kvardröjande trögheter och oklarheter inom förvaltningen. Bl.a. har i vissa fall inte nödvändiga lokala budgetmedel avsatts för att komplettera de svenska insatserna.

Samarbetet med Lettland ger en blandad helhetsbild. Betydande framgångar uppvisas parallellt med vissa problem och förseningar. De medverkande svenska myndigheterna är genomgående ändå nöjda med resultaten i ett helhetsperspektiv. Ambassaden bedömer säkerhetsstödet i dess helhet som värdefullt och positivt, och pekar särskilt på insatserna inom tull och polis, samt vid landgränsen.

Från lettisk sida framhålls - ofta med eftertryck, inte minst på politisk nivå - betydelsen av samarbetet med Sverige. Ibland efterlyses ett fadderskap, där Sverige på olika områden går in i ett ännu

närmare samarbete än det som för närvarande verkställs. Inställningen vittnar om ett stort förtroende för Sverige, ett förtroende som delvis torde ha sin upprinnelse i det här diskuterade samarbetet. Utvärderingen finner också de svenska insatserna både adekvata och relevanta. Särskilt GTS utbildningsinsats synes väl svara mot de uppställda målen. Liksom i Estland varierar kostnadseffektiviteten mellan de svenska myndigheternas insatser. Effekternas hållbarhet kan någon gång vara överraskande hög.

### 3.3 Samarbetet med Litauen

Svenskt stöd till kustbevakningen i Litauen lämnas genom två myndigheter. KBV har levererat tre kustbevakningsfartyg, verkstads- och förrådscontainers och två räddningsbåtar. FMV har bidragit med tre radarstationer utefter Östersjökusten med tillhörande reservdelar och utbildning, kommunikationsutrustning för övervakningssystemet, ledningssystem i centralen, samt installationsmateriel och -arbete. Landgränsbevakningen stöds dels med kommunikationsutrustning för gränssnittet mot Ryssland/Kaliningrad genom FOA/FMV och dels med fordon, utrustning för dokumentkontroll, m.m. genom RPS. RPS har också stött den litauiska polisen med ett trettiotal fordon, kriminalteknisk utrustning och en serie utbildningsinsatser. Stödet via GTS till tullväsendet har omfattat tio fordon, samt kommunikations-, kontroll- och röntgenutrustning. Sammanlagt har anslagsposten belastats med cirka 35 mnkr för dessa insatser.

Även i Litauen har den ursprungliga designen av sjöövervakningssystemet förändrats under genomförandet, men av det skälet att också den danska regeringen avsatte medel för en insats. En dansk-svensk samordning på teknisk nivå ledde till att delar av den svenska finansieringen i stället kunde användas för inköp av ny radarutrustning. Omläggningen visade sig lyckosam, eftersom det snart därefter befanns att två befintliga, äldre stationer måste tas ur drift. De litauiska åtagandena kring uppbyggnaden har fullgjorts väl, om än med vissa förseningar på grund av oklarheter om

ansvarsfördelningen mellan marinen och gränsbevakningen. Systemet har nu överlämnats officiellt, drivs av marinen och används gemensamt av de två myndigheterna. För framtiden önskar sig marinen stöd och rådgivning i organiseringen och underhållet av hela sjöövervakningssystemet.

De tre genom KBV överlämnade kustbevakningsfartygen är av olika slag. Ett mindre fartyg för miljö- och fiskekontroll har tilldelats Miljöministeriet, medan en medelstor patrullbåt och ett tidigare oljelänsfartyg fullgör kustbevakningsuppdrag. Det senare tjänstgör på Kuriska lagunen, där dess ringa djupgående är en fördel. Patrullbåten medverkade vid räddandet av sjutton fiskare på lagunen under december 1997, men används mindre idag än tidigare, eftersom Finland nyligen skänkt Litauen ett kraftigare kustbevakningsfartyg. Även de andra två tidigare svenska fartygen ger intrycket av att vara något underutnyttjade. KBV står för underhållet av de tre fartygen till och med 1999, varefter denna funktion skall övergå i litauiskt ansvar. Gränsbevakningen noterar nu behovet av mindre, snabba farkoster, som skall kunna användas vid jakten på snabba fartyg särskilt i hamnområdet.

Radiokommunikationsutrustningen till bevakningen av landgränsen mot Kaliningrad levererades under hösten 1997. Det torn som skall husera basstationen är för närvarande under byggnad, och kommer enligt plan att tas i bruk under våren. Utrustningen, inklusive två patrullbåtar för gränsfloden, kikare och datorer, är mycket uppskattad. De begagnade fordon som levererades 1996 via RPS är likaså uppskattade av gränspolisen, även om den påtalar att fordonen hade använts länge före överlämnandet och därför behöver extra reparationer och underhåll.

Liksom Lettland rapporterar Litauen att de svenska insatserna i kust- och gränsbevakningen bidragit till att försöken till människosmuggling över gränserna upphört.

Av stödet till den litauiska polisen via RPS röner det kriminaltekniska laboratoriet, en kombinerad utbildnings- och utrustningsinsats, särskild uppskattning. De cirka trettio polisbilarna rapporteras ha utgjort en värdefull insats, även om möjligen hälften av dem inte längre är i tjänst. De genomförda utbildningsinsatserna

är också uppskattade, och ses av den litauiska polisen som ett huvudområde för det fortsatta samarbetet. Som ett underlag för en diskussion därom presenterades en framställning till RPS sommaren 1997. Den svenska reaktionen inväntas för närvarande i Vilnius. Inrikesministeriet anger, att kombinerade utbildnings- och utrustningsinsatser är de högst prioriterade för framtiden, och att samarbetet framgent borde kunna fungera direkt mellan de två polismyndigheterna.

GTS insatser, som delvis är av samma slag som i Estland och Lettland, får också uppskattande kommentarer, både fordonen och tullutrustningen. Insatsprofilen är densamma som i Estland. Den levererade mobila röntgenutrustningen används enligt uppgift två à tre gånger per vecka. Utbildningsinsatserna uppfattas positivt, särskilt en kombinerad utbildnings- och utrustningsinsats kring fordonsinspektion. Den litauiska tullmyndigheten bedömer att det bilaterala samarbetet med Sverige är betydligt mer effektivt än det multilaterala via PHARE, och önskar sig ett utökat svenskt stöd till den egna moderniseringsprocessen, som inte minst inriktas på att öka säkerheten och tillförlitligheten inom tullen.

Det litauiska inrikesministeriet förordar också att migrationsfrågorna får en större plats i det fortsatta säkerhetssamarbetet. Svenskt stöd efterlyses för att skapa en bättre migrationspolitisk ordning i Östersjöområdet, inte minst med hänsyn till den litauiska medlemskapskandidaturen till EU.

Samarbetet med Litauen upplevs bland svenska myndigheter som mer tungarbetat än det med Estland, men samtidigt mer stabilt än det med Lettland. Ambassaden finner att det svenska säkerhetsstödet står sig väl i jämförelsen med andra givares, men pekar också på värdet av mer långsiktigt planerade insatser.

Från litauisk sida uttrycks stor uppskattning av samarbetet med Sverige, samtidigt som landet söker utveckla en bredare och mer kontinentalt inriktad kontaktyta än dess två baltiska grannar. Utvärderingen visar på hög relevans hos gjorda insatser, men varierande hållbarhet och kostnadseffektivitet. Samtidigt synes Litauen vara det baltiska land som är minst beroende av stödet från Sverige.

### 3.4 Samarbetet med Ryssland i Kaliningradområdet

Insatserna till stöd för kust- och gränsbevakningen i Kaliningradområdet består av fordon och utrustning via RPS, som också har lämnat stöd till olika avdelningar inom polisen. Totalt uppgår stödet till Kaliningradområdet via RPS till en miljon kronor.

Stödet till gränsbevakningen - två fordon, tio datorer samt annan kontorsutrustning - är mycket uppskattat. Utrustningen rapporteras vara väl använd och göra stor nytta. Representanter för gränsbevakningen uttrycker önskemål om fortsatt svenskt stöd, i första hand med patrullbåtar, datorer och radiokommunikationer till gränsövergångar, samt personalutbildning. Den gränsbevakningshögskola, som i Kaliningrad utbildar personal för tjänstgöring i hela Ryssland, uttrycker ett önskemål om samarbete med Polishögskolan i Sverige.

RPS stöd till Kaliningradpolisen har främst riktats till mordavdelningen, men även till kriminal- och narkotikaavdelningarna. Det har huvudsakligen bestått av fordon, samt kommunikations- och kontorsutrustning. Ännu har inga utbildningsinsatser ägt rum, men data- och teknisk utbildning planeras.

Inställningen i Kaliningrad till samarbetet med Sverige är entusiastisk. Utöver sitt tekniska innehåll erbjuder det också en tilläggsdimension med bäring på områdets isolerade position. Samtidigt är kust- och gränsbevakningen relativt väl försedd med materiel. Kaliningradområdet lämpar sig minst av de fyra här diskuterade mottagarna för begagnad svensk materiel. De mest tydliga behoven där rör olika informationstekniska kunskapsområden och skilda former av samverkan med europeiska länder avseende exempelvis brottsbekämpning.

Utvärderingen finner de gjorda insatserna adekvata och relevanta. Kostnadseffektiviteten är svår att precisera på basis av tillgänglig information, men den kan vara låg.

### 3.5 Erfarenheter av landsamarbetet



Huvudintrycket av landsamarbetet är övervägande positivt. Ett stort antal representanter för samarbetande regeringar och myndigheter har också till utvärderarna uttryckt sin uppskattning av och tacksamhet för det svenska stödet. För de tre baltiska samarbetsländerna är Sverige en dominerande givare på säkerhetsområdet.

Några av de erfarenheter som redovisas av de medverkande svenska myndigheterna, och som utgjort komplikationer i samarbetet, är i grund desamma som utgör själva motiveringen för stödet - främst rör det allvarliga resursbrister i mottagarländerna, brist på erfarenheter och kunskaper i ämnen och metoder av stor betydelse för förvaltningen av ett modernt samhälle, en allmänt relativt låg utbildningsnivå, samt en otillräcklig intern samordning och prioritering mellan föreslagna insatser. Dessa brister är gemensamma för de tre baltiska samarbetsländerna. Därutöver finns skillnader dem emellan.

De svenska insatserna är i många stycken av samma slag i de tre baltiska länderna, något som åskådliggörs av ett flertal GTS- och RPS-insatser, liksom av det stora systembygget för kust- och gränsbevakning. Eftersom likväl skillnaderna i resultat tydligt varierar, drar utvärderingen slutsatsen att skillnaderna mellan länderna har ett förklaringsvärde. Ländernas skilda tempi i reform- och omställningsprocess har också givit upphov till varierande bedömningar i andra sammanhang, inte minst avseende EU-medlemskapet.

Utvecklingen och reformprocessen i Estland har gått snabbare än i dess grannländer. Svenska myndigheter ger en mer positiv bild av samarbetet där, i termer av både process och resultat. Gemensamt upprättade planer genomförs. De estniska motparterna tar ansvar och försöker snabbt och effektivt finna lösningar på uppkomna problem. Utvärderingen delar bedömningen att det här redovisade säkerhetsstödet är en framgång, inte minst tack vare ett gott estniskt samarbete. Samtidigt som utvärderingen finner skäl till ytterligare förstärkningar av grannlandssamarbetet med Estland, synes nu graden av biståndsfinansiering av samarbetet, mot

bakgrund av den starka estniska utvecklingen, kunna börja övervägas.

Situationen och samarbetet i Lettland skiljer sig tydligt från den estniska. De svenska myndigheterna redovisar problem av skilda slag som komplicerat och försenat samarbetet på olika sätt, exempelvis oklarheter kring beslutsfattande och ansvarsfördelning på den lettiska sidan, men också skillnader i samarbetskultur och traditioner. De pekar också på att behoven av fortsatt stöd är stora, inte minst med inriktning på att finna lösningar på problem som nu hämmar den fortsatta reformprocessen. Utvärderingen finner säkerhetsstödet till Lettland framgångsrikt, dock att de något större problemen i samarbetet där ställt de svenska myndigheterna inför ibland svårhanterade utmaningar. Erfarenheterna och utvecklingen hittills i Lettland talar även där för ett ytterligare förstärkt grannlandssamarbete. I ett sådant perspektiv bör också det uttalade lettiska intresset för ett särskilt nära samarbete med just Sverige kunna beaktas.

Den litauiska samarbetssituationen skiljer sig likaså från grannarnas. Samtidigt som svenska myndigheter exempelvis rapporterar förseningar i samarbetet även där, t.ex. på grund av att ingångna avtal inte har samma betydelse för det fortsatta samarbetet som i Sverige, ser de större möjligheter att övergångsproblem inom inrikespolitik och förvaltning där skall kunna rimligt snabbt få adekvata och fungerande lösningar. Av utvärderingen av de svenska insatserna framgår att värdefulla resultat och framgångar har kunnat uppnås, även om vissa kulturskillnader spelat in i genomförandet. Erfarenheterna och framtidsperspektiven talar för ett fortsatt svenskt stärkande av grannlandssamarbetet. Dock har Litauen en betydligt bredare grannkontaktyta än exempelvis i Lettland.

Samarbetet med Kaliningradområdet, som är del av det svenska samarbetet med Ryssland i stort, har helt andra förtecken än det med de baltiska länderna. Endast en av de fem här studerade myndigheterna, RPS, har varit verksam i Kaliningrad under den aktuella perioden. Önskemålen om samarbete med Sverige är stora, liksom möjligheterna att tillgodogöra sig insatser. Utvärderingen

finner de genomförda insatserna framgångsrika, inte minst tack vare de ryska samarbetsparternas kompetens. Erfarenheterna, även om de är begränsade, och situationen talar för ett utvidgat säkerhetssamarbete mellan Sverige och Ryssland/Kaliningrad.



## 4 Svenska myndigheters insatser

Fem svenska myndigheter har studerats närmare i denna del av utvärderingen. Deras uppdrag skiljer sig biståndstekniskt åt. Medan FMV och FOA i första hand har planerat och drivit ett systembygge inom kust- och gränsbevakning i de baltiska länderna, som nu i huvudsak är avslutat, har GTS och RPS inlett samarbetet med en serie punktinsatser hos sina baltiska och ryska systemmyndigheter, som i vissa fall har lett dem in i ett samarbete av förvaltningsbiståndskaraktär, ett samarbete som inbjuder till fortsättning och fördjupning. KBV intar i detta hänseende en mellanposition.

Det 1993 lämnade regeringsuppdraget att bereda en plan för upprustningen av gränsbevakningen i de då nyss självständiga baltiska länderna gav de deltagande myndigheterna en ovanligt god grund för en långsiktig insats. Myndigheterna utarbetade själva en plan för agerandet, som därefter kunde få en flerårig accept av regeringen och som samtidigt skapade en konkret ram för samarbetet. De förändrade förutsättningar och problem som uppstod under genomförandet kunde i vissa fall, t.ex. i radarstationerna i Estland, hanteras väl. I andra fall, såsom avseende sjöövervakningen i Lettland och Litauen, var de svenska reaktionerna på olika avvikelser från överenskomna planer mindre adekvata. FMV hänvisar själv bl.a. till den egna avsaknaden av biståndserfarenheter. Samtidigt illustrerar exemplet det stora värdet av en tydlig och långsiktig politisk styrning av myndigheternas insatser.

I vissa fall har också svenska myndigheter aktivt gått in i interna diskussioner i samarbetsländerna kring, eller drivit, vissa tekniska eller organisatoriska lösningar på aktuella problem. Sådana ingripanden kan självklart vara befogade och utgöra värdefulla bidrag, men de innebär också en risken att medverka till lösningar som inte är hållbara över tiden. Den slutsats som utvärderingen vill

ställa sig bakom är den klassiska - att driva fram lösningar måste undvikas, och endast aktualiseras efter noggrann analys av alternativ och konsekvenser. Besluten måste vara mottagarlandets.

Samtidigt vill utvärderingen peka på att FMV och FOA i sitt arbete för att rusta upp de baltiska ländernas kust- och gränsbevakning gjort en engagerad och tekniskt högtstående insats av stort värde. Det fortsatta arbetet inom den baltiska kust- och gränsbevakningen kan nu ske inom ramen för det växande EU-samarbetet, där FMV och FOA även fortsättningsvis har en betydelsefull roll att spela.

GTS, KBV och RPS har alla inlett sina samarbeten med ett mer punktvist överlämnande av begagnad, men fullt brukbar, materiel till de baltiska kollegorna. För GTS har detta samarbete särskilt i Lettland givit en ingång i ett utbildnings- och organisationsutvecklingssamarbete av hög klass. För RPS har utrustningsinsatserna likaså medverkat till ett växande samarbete med inriktning på kombinerad kunskaps- och tekniköverföring. KBV har koncentrerat sina resurser på att förstärka den fysiska sjöövervakningsförmågan, men har också på senare tid börjat engagera sig i en mer systematisk kunskapsöverföring. I alla tre fallen välkomnar utvärderingen denna förändring i samarbetsstrategi, samtidigt som det är tydligt att såväl större som mer ambitiösa insatser av detta slag är både möjliga och efterfrågade, exempelvis långsiktigt planerad utbildning, praktik- och utbytestjänstgöring, och vad som skulle kunna kallas skapandet av relationer mellan systemmyndigheter. Mottagarrepresentanter framhåller dock att engångsinsatser av punktkaraktär också kommer att behövas i framtiden.

## 5 Överväganden om målen för det säkerhetsfrämjande stödet

Kommunismens sammanbrott i Central- och Östeuropa utgör slutet på den auktoritära samhällsordning som i historisk tid dominerat Europa samtidigt som demokratin successivt bröt igenom med början i länder som England, de nordiska länderna och andra länder i Väst- och Centraleuropa. Denna auktoritära eller totalitära ordning präglade under början av seklet på olika sätt de flertalet länder i Europa och fick sina värsta konsekvenser med fascismens Tyskland och kommunismens Ryssland. Dess reminiscenser har med stor tydlighet setts i inbördeskriget Jugoslavien.

Säkerhet söktes då i förmågan att med våld eller hot om våld överväldiga personer och nationer med motsatta uppfattningar. Först efter 1989 och det kalla krigets slut har vi på allvar kunnat gripa oss an verket att i hela Europa etablera en samhällsordning som baseras på internationell och nationell lag och rätt, respekt för mänskliga rättigheter i vid bemärkelse och ett folkstyre baserat på demokratiska principer och samarbete.

Det är i detta ljus det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa skall ses. Vad vi nu står inför är att bygga upp en gemensam säkerhet baserad på gemensamma värderingar beträffande länders och individers rättigheter och skyldigheter, gemensamma principer vad gäller folkstyre och samhällsutveckling och på dessa värderingar och principer baserade gemensamma former för internationellt och regionalt samarbete.

Därför innehåller det säkerhetsfrämjande stödet, liksom annat reformsamarbete med Central- och Östeuropa betydande element av dialog och utbildning, skapande av nätverk mellan myndigheter, institutioner och individer i Sverige och samarbetsländerna. Detta krävs för att skapa en förståelse genom vilken en ny säker-

hetsgemenskap växer fram baserad på ömsesidiga intressen. I denna process, som är en del i den europeiska integrationen, agerar Sverige bilateralt såväl som i olika multilaterala fora som Europeiska unionens förberedelsearbete för intag av nya medlemmar, Partnerskap för fred, Östersjöstaternas råd, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Europarådet med flera. Det är väsentligt, att som huvudmålet för denna verksamhet se förändringen mot en säkerhetsgemenskap i Europa och i Sveriges närområde.

Såväl bilaterala biståndsprogram som aktiviteter inom ramen för olika multilaterala fora är viktiga instrument för att genomföra dessa mål. Det generellt viktigaste instrumentet för måluppfyllnad idag, vid sidan om de bilaterala samarbets- och biståndsrelationerna med enskilda länder, torde vara aktioner inom ramen för förberedelserna för medlemskap i Europeiska unionen för de stater som är medlemskapskandidater samt inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och inom Partnerskap för fred på det säkerhetspolitiska området.

Genom öppenhet och förtroendeskapande samarbete bilateralt och i olika multilaterala organisationer kan vi medverka till att utveckla integrationsprocessen mot en ny säkerhetsgemenskap. Däri ligger inte minst främjandet av samarbete mot gränsöverskridande hot och faror som internationell brottslighet och miljöhot av olika slag, liksom konfliktförebyggande aktiviteter i vid bemärkelse. Genom insatser för att stärka en uppbyggnad av institutioner och strukturer i samarbetsländerna kan Sverige göra nyckelinsatser för att skapa en säkerhetsgemenskap i Europa i synnerhet i vårt närområde. Sådana insatser måste i stor utsträckning inriktas på utbildning och mentalitetsförändringar.

## 5.1 Säkerhetspolitik

Inom det säkerhetspolitiska området förefaller det naturligt och angeläget, att Sverige även fortsättningsvis stödjer en kompetensuppbyggnad i Estland, Lettland och Litauen. Detta kan ske dels genom stöd till forskning och utbildning på akademisk nivå och dels



genom att i en dialog på olika plan med dessa länder verka för det gemensamma säkerhetsbegreppet och främja konkreta åtgärder som konsoliderar och konkretiserar detta begrepp. Till åtgärder av det senare slaget hör rådgivning och utbildning som stärker det demokratiska rättssamhället även på det militära området som t.ex. stödet till utveckling av totalförvarstänkandet, utvecklingen av värnpliktssystem och utbildning av officerare, inte minst ledarskapsutbildning, förankrad i respekt för individens rättigheter. Att fortsätta stödet till de baltiska staterna för att ge möjligheter att delta med militär och polisär personal i fredsbevarande aktiviteter blir i detta sammanhang naturligt.

Det är i detta perspektiv angeläget att, i hela det baltiska området och dess länder stödja en dialog och konkreta åtgärder för att öka samarbetet över gränserna inom försvarsområdet och skapa bättre förståelse för de andra parterna. Detta gäller inte minst för att skapa och bibehålla avspända förhållanden mellan de tre baltiska länderna och Ryssland. Deltagande i PFF och dess gemensamma övningsverksamhet från alla parter sida förefaller i detta sammanhang betydelsefullt liksom bidrag till att skapa generellt lägre rustningsnivåer. Ett fortsatt politiskt och finansiellt stöd från svensk sida till dessa verksamheter förefaller väsentligt under överskådlig tid inklusive bidrag till införskaffande av viss basmateriel för att kunna delta i gemensamma övningar.

En uppbyggnad av ett grundläggande totalförvar kräver givetvis materiel inklusive krigsmateriel. Men inom det begränsade finansiella utrymmet för anslaget för säkerhetsfrämjande insatser är det även av effektivitetsskäl motiverat att kunskapsöverföring prioriteras, särskilt kunskap inom sådana områden där Sverige har komparativa fördelar och som överensstämmer med de mål som Sverige vill främja för en säkerhetsgemenskap. Därtill kommer att det inte ligger i linje med rådande svensk biståndspolitik att finansiera försvarsmateriel över budgeten för utvecklingssamarbete. Ett samband finns dock mellan biståndsfinansierad verksamhet och materielleveranser finansierade på annat sätt. Det måste vara angeläget att materielleveranser, finansierade inom ramen för försvarsdepartementets internationella verksamhet, inte sker utan att

rimliga underhållsresurser existerar eller samtidigt byggs upp. Ett samordnat synsätt och agerande vad gäller stöd och bistånd inom hela det säkerhetsfrämjande området, inom ramen för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken, torde i detta sammanhang vara angeläget att bevara.

## 5.2 Kust- och gränsbevakning

Att våra grannländer har förmåga att kontrollera flödet av varor och personer över sina gränser ligger i högsta grad i Sveriges intresse, liksom att etablera ett nära och effektivt samarbete med de svenska och utländska institutioner, som kontrollerar och reglerar detta flöde. Det framtida EU-medlemskapet för Estland, Lettland, Litauen och Polen som kommer att bevaka delar av Europeiska unionens gräns mot öster ger samarbetet inom kust- och gränsbevakningen i vid bemärkelse ett särskilt betydelsefullt perspektiv. En bättre yttre gräns för EU betyder ett bättre gränsskydd för Sverige vad gäller illegal immigration, varusmuggling och internationell kriminalitet. En effektivare gränsbevakning innebär i detta sammanhang också ökad säkerhet och stabilitet. Det är även ett starkt svenskt intresse att etablera ett väl fungerande samarbete med de ryska tull och gränsbevakningsmyndigheterna i närområdet. Att lämna fortsatt stöd till stärkande av de baltiska ländernas förmåga att bevaka sina gränser, och att etablera ett effektivt samarbete med berörda myndigheter i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Polen, torde därför vara väsentligt för att uppnå en säkerhetsgemenskap inom det civila området.

En väl fungerande yttre gräns för EU är också ett starkt intresse hos samtliga medlemsstater varför svenskt stöd på detta område i ökande grad bör koordineras med EU-kommissionens och PHARE-programmets verksamhet. Stöd till de baltiska ländernas gränsbevakning bör, tillsammans med frågor kring illegal immigration och organiserad brottslighet, bli föremål för samråd i ett gemensamt forum med företrädare för bilaterala och multilaterala biståndsgivare. De bör också i samband med beslutsfattande om

svenska biståndsinsatser inom regeringskansliet, diskuteras i ett sammanhang.

### 5.3 Bekämpning av organiserad brottslighet

Inom det kommunistiska Central- och Östeuropa kom rättssystemen att korrumpas som en effekt av den förväxling av makt och rätt som präglade dessa samhällen genom den s.k. demokratiska centralismens principer. Respekten för lagen relaterades till maktens styrka och det allmänna rättsmedvetandet kom att undergrävas. Detta har blivit grogrund för bl.a. utveckling av organiserad brottslighet. Att lyckas i kampen mot den organiserade brottsligheten framstår som den största utmaningen idag för att skapa en stark säkerhetsgemenskap i Europa och, för Sveriges del, i synnerhet i Östersjöregionen. För att uppnå detta mål bedrivs verksamheter inom en rad olika områden och fora. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet kan spela en betydande koordinerande roll liksom de aktiviteter som bedrivs inom INTERPOL och EUROPOL.

Att stärka det praktiska samarbetet mellan berörda myndigheter runt Östersjön är i detta sammanhang väsentligt dels genom att utveckla nätverk mellan de inblandade myndigheterna och institutionerna och dels i att genom biståndssamarbetet bidra till att stärka den rättskultur och de institutioner, som i våra grannländer i öst och sydost styr brottsbekämpning i olika former och på olika nivåer. Inom kommittén för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet koordineras det svenska samarbetet inom detta område bl.a. med Central- och Östeuropa. Genom programmet för anpassning av EU-kandidatländerna för framtida medlemskap ges hög prioritet åt skapande av ett fungerande rättssystem och starka rättsvårdande

instanser vad gäller såväl lagstiftning som dömande och verkställande funktioner liksom upprätthållande av lag och ordning.

Det svenska säkerhetsfrämjande samarbetet, med dess biståndsfinansierade projekt, kan även fortsättningsvis bli betydande bidrag till kampen mot den organiserade brottsligheten i Central- och Östeuropa, i synnerhet i närområdet kring Östersjön. Detta bistånd bör, liksom hittills, kanaliseras via de svenska samarbetande myndigheterna men med en bättre samordning av olika aktiviteter, bilaterala och multilaterala, som äger rum inom detta område. Formerna härför bör kunna utvecklas ytterligare. Utbildning och träning i olika verksamhetsområden, även i form av gemensamma operationer, bör vara väsentliga delar av ett fortsatt samarbete, liksom tillhandahållande av sådan specialutrustning som är avgörande för en framgångsrik brottsbekämpning.

Av stor vikt är även utveckling av personkontakter mellan svenska befattningshavare och deras motsvarigheter i Central- och Östeuropa för att skapa väl fungerande nätverk för gränsöverskridande brottsbekämpning. En betydande kompetens av intresse för Sverige finns t.ex. inom den ryska polisen. De samarbetande svenska myndigheterna som har internationell brottsbekämpning som en del av sin normala verksamhet bör i sina budgetar kunna få ökat utrymme för denna verksamhet, medan verkställigheten av särskilda utbildnings- eller utvecklingsprojekt i bilateral eller multilateral regi bör kunna finansieras med för detta ändamål särskilt avsatta medel.

## 5.4 Asyl- och migrationspolitisk kompetens

De förändrade samhällssystemen i Central- och Östeuropa har medfört behov av uppbyggnad av en ny typ av asyl- och migrationspolitisk kompetens inom de berörda länderna. Särskilt Estland, Lettland, Litauen, Ukraina, Vitryssland och Moldavien, som under sovjettiden inte hade egna nationella förvaltningar eller relevant lagstiftning har behov av ett betydande stöd på detta område. Att

stärka dessa funktioner på båda sidor om EU:s framtida yttre gräns är av intresse inte bara för Sverige, utan för Europeiska unionen och dess medlemsländer, inte minst i perspektivet av en bredare europeisk säkerhetsgemenskap.

Illegal immigration är en verksamhet som ofta har anknytning till annan grov internationell brottslighet, och åtgärder på detta område måste därför koordineras med brottsbekämpning och gränskontrollverksamhet. Den ger starka motiv för utvecklingen av ett starkt rättssamhälle på demokratisk grund, i vilket utsatta människors rätt tas till vara oavsett nationell tillhörighet. Därför bör åtgärder samordnas med kommittén för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Eftersom många bilaterala och multilaterala aktörer, bl.a. UNHCR, är aktiva inom biståndet till denna sektor bör den på svenskt initiativ begynnande samordningen via UNDP utvecklas vidare till fler länder.

Biståndsåtgärder inom detta område kan lämpligen, förutom rådgivning i lagstiftningsfrågor, även fortsättningsvis omfatta åtgärder för en förbättrad praktisk asylhantering och flyktingmottagning.

## 5.5 Säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer

I ett tidigt skede av det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa kom säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer att spela en väsentlig del i den bilaterala verksamheten i samarbetet med Estland, Lettland och Litauen. Räddningsverket har gjort en betydande insats för att bygga upp fungerande organisationer i dessa länder och samarbetar även med en rad systerorganisationer i andra länder i Central- och Östeuropa. Nära relationer mellan Marinen, Räddningsverket, Kustbevakningen, SKI och motsvarande organisationer, särskilt i det baltiska närområdet, torde även fortsättningsvis vara av betydande intresse för Sverige, inte minst ur katastrofberedskapssynpunkt, medan det direkta biståndet torde få en minskande betydelse.

Att förbättra en regional, gemensam beredskap inom Östersjöområdet för hantering av större olyckor och katastrofer bör dock även fortsättningsvis vara en angelägen uppgift inte minst i ett gemensamt säkerhetsperspektiv i vårt närområde. Mot bakgrund av risken för oljeskador, olyckor med farligt gods och kärnkraftolyckor bör det vara angeläget att utveckla ett väl fungerande regionalt samarbete i samverkan mellan både civila och militära myndigheter i samtliga länder och länderområden.

## 5.6 Målsättningar i ett ländervalsspektiv

Ländervalsprioriteringen styrs av regeringens proposition 1994/95:160, (u.u.bet.1994/95:UU16). Östersjöregionen intar en särställning i det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa. Detta hindrar inte att insatser även skall kunna övervägas i andra regioner där reformprocessen är av särskilt intresse. Utrikesutskottet pekar i sitt betänkande särskilt på Ryssland men framhåller att Ukraina och Vitryssland bör ägnas ökad uppmärksamhet och att kontaktytorna med länder i främst Centraleuropa som inom en inte alltför avlägsen framtid kan förväntas bli medlemmar i EU bör vidgas. Inom ramen för en regional helhetssyn bör de bilaterala insatserna koncentreras till vårt närområde medan huvuddelen av samarbetet med länderna utanför detta närområde äger rum genom medverkan i olika multilaterala organs insatser, framhåller utrikesutskottet.

Det säkerhetsfrämjande stödet ges till verksamhetsfält som i närområdet är av största vikt. Emellertid har aktiviteter som t.ex. organiserad brottslighet och illegal immigration ibland har sina stödjepunkter i andra från Sverige mer avlägset liggande Central- och Östeuropeiska länder. Det torde därför vara ett svenskt intresse att bygga upp en viss kunskapspotential och en adekvat samarbetsnivå med samtliga de stater med vilka vårt land, kanske inom en 10-årsperiod, har ett intimt samarbete inom ramen för EU. Som ett led i uppbyggnaden av en europeisk säkerhetsgemenskap

bör begränsade satsningar på bilaterala samarbetsrelationer inom det säkerhetsfrämjande området övervägas med nyckelmyndigheter i samtliga kandidatländer. Även länder i den Europeiska unionens närområde som Ukraina, Moldavien och, beroende på de politiska förutsättningarna i landet, möjligen även Vitryssland, bör komma i fråga.





## 6 Samordning av biståndsverksamheter och effektivitet

Det säkerhetsfrämjande biståndet i vid bemärkelse bedrivs som tidigare konstaterats inom olika verksamhetsfält med en rad olika huvudmän på både svensk och utländsk sida. Olika huvud- och delanslag finansierar verksamheten och olika beslutsprocesser tillämpas i olika fall. Det finns anledning att på svensk sida söka former för en tydligare beslutsordning för de olika delområdena i vilka statsförvaltningens olika kompetenser medverkar dock utan att den övergripande utrikes- och säkerhetspolitisk koordineringen förlorar sin avgörande roll.

SIDA:s väl etablerade biståndskompetens bör kunna tas i anspråk för all svensk biståndsverksamhet om än i olika former beroende på sakmaterialets natur. Det bör kunna utvecklas lämpliga former för kunskapsöverföring från SIDA till de samarbetande myndigheterna och verken genom rådgivning, utbildning och rekryteringspolitik. Alla försvarsrelaterade frågor bör sättas in i ett vidare säkerhets- och samarbetsperspektiv liksom frågor kring den civila säkerheten i vid bemärkelse bör sättas in i ett regionalt liksom i ett europapolitiskt sammanhang.

Dessa konstateranden bör kunna få organisatoriska konsekvenser vad gäller beredningen av ärenden inom regeringskansliet och myndigheterna av ärenden inom det säkerhetsfrämjande biståndet. I följande avsnitt av rapporten kommer förslag härom att framläggas. Att åstadkomma en internationell samordning av bistånds- och samarbetsinsatser kommer att kunna leda till minskning av dubbelarbete och till varandra ömsesidigt stärkande verksamheter. Uppbyggande av en databas för biståndsprojekt inom det säker-

hetsfrämjande området skulle kunna underlätta såväl en nationell som en internationell koordinering av samarbetet.

## 7 Det säkerhetsfrämjande biståndet - måluppfyllelse, resultat och metodik

Det säkerhetsfrämjande biståndet skiljer sig endast i begränsade, men ändå viktiga avseenden från övrig biståndsverksamhet. Denna del av biståndet har en del av sin särart genom inriktningen på uppbyggnaden av de baltiska ländernas förmåga att hantera nationell suveränitet och kontroll över det egna territoriet och genom att stärka den gemensamma kapaciteten att bekämpa internationell brottslighet i olika former i Central- och Östeuropa, särskilt Östersjöområdet. Även verksamheter som ligger närmare miljö-samarbete som minröjning och bekämpning av oljeutsläpp har inkluderats. Denna del av biståndet har krävt och kräver delvis även fortsättningsvis beslutsformer som skiljer sig från det övriga biståndet. Däremot kan mycket väl traditionell biståndsmetodik av samma slag som tillämpas vid annat bilateralt svenskt biståndssamarbete tillämpas såväl vid projektformulering som vid genomförande och resultatredovisning och utvärdering.

### 7.1 Bistånd för samarbete och stabilitet - utvärderingskriterier

Prioriteringen av samarbetet med Central- och Östeuropa, har formulerats i fyra mål:

- att främja en säkerhetsgemenskap
- att fördjupa demokratins kultur
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling

- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling

Det säkerhetsfrämjande biståndet är, enligt direktiven för samarbetet med Central- och Östeuropa, inriktat på att uppfylla samtliga dessa mål som även sinsemellan är starkt relaterade. I realiteten är det dock oftast möjligt att för enskilda verksamheter uppfylla vissa mål medan andra mål i vederbörlig utsträckning kunnat beaktas i samarbetet. En reell säkerhetsgemenskap kan inte uppnås utan en parallell utveckling av demokratin och ekonomisk utveckling på basis av miljömässiga hållbarhetskriterier. För det säkerhetsfrämjande biståndet gäller särskilt, att den nationella suveräniteten i de baltiska staterna skall befästas, och att vitala statsfunktioner skall byggas upp, medan regionala projekt över gränserna särskilt prioriteras.

Att mäta resultaten av hittillsvarande verksamhet mot bakgrund av absoluta kriterier låter sig inte göra. Därför utgör de följande kommentarerna försök att utifrån en allmän bedömning av verksamheten utvärdera den hittills bedrivna verksamheten mot bakgrund av de uppsatta bedömningsgrunderna.

Allmänt bör i detta sammanhang framhållas att såväl biståndsmottagare som de samarbetande svenska myndigheterna har ingen eller begränsad erfarenhet av biståndsfinansierat reformsamarbete. De har därför inledningsvis mött vissa svårigheter att klart relatera verksamheten till biståndsmålen och att tillämpa sådana biståndsmetodiska handgrepp i berednings-, genomförande- och uppföljningsarbetet, som leder till störst effektivitet. I detta avseende skiljer sig inte det säkerhetsfrämjande stödet från annat biståndsfinansierat samarbete i vilket svenska institutioner är involverade. I en process och genom erfarenhetsuppbyggnad och ömsesidigt lärande har dock en ökande anpassning till målen kunnat ske med ökad effektivitet som resultat. Vissa av de svenska samarbetande myndigheterna har i detta sammanhang visat prov på större och snabbare anpassningsförmåga än andra.

Det har visat sig nödvändigt att anpassa biståndets omfattning och inriktning till den takt i vilken mottagarsidan har kunnat utveckla sin förmåga, att i samklang med vad egna resurser medger, prioritera och absorbera biståndet. Inledningsvis hade materieldelen

i samarbetsprojekten större vikt medan efter hand kunskapsöverföringselementet fått en ökande relativ betydelse. Inom de områden där det ömsesidiga operativa intresset är större, t.ex. tull- och polissamarbete, gräns- och kustbevakning samt asyl- och flyktingpolitik har den samverkan som etablerats genom biståndet fått en klart positiv effekt på samarbetet i övrigt mellan parterna.

## 7.2 Säkerhetsgemenskap

Olika förhållanden och aktiviteter har bidragit till att stärka säkerhetsgemenskapen kring Östersjön och i Europa. Inte bara det säkerhetsfrämjande biståndsfinansierade stödet till framför allt de baltiska länderna och västra Ryssland men även politiska åtgärder på olika nivåer och i olika sammanhang, inte minst inom ramen för Östersjösamarbetet, Statsministerns Östersjöråd, Barentssamarbetet och Aktionsgruppen för bekämpning av internationell brottslighet, liksom genom utvecklingen av relationerna mellan de baltiska länderna och Ryssland, av Partnerskap för fred samt genom EU:s positiva beslut i utvidgningsfrågan. Stödet till gränsbevaknings- och tullfunktioner och till uppbyggandet av autonoma institutioner i de pånyttfödda baltiska staterna har stärkt dessa länders självförtroende. Inriktningen på samarbete med ryska polis-, gränsbevaknings- och tullmyndigheter har konsoliderat ett positivt klimat för utveckling av det ömsesidiga samarbetet med Sverige. Emellertid har samarbetet med Ryssland inte utvecklats i den omfattning som föreskrivits i riksdags- och regeringsbeslut och därför har de förutsättningar som funnits att utveckla samarbetet för främjandet av en säkerhetsgemenskap vad gäller brottsbekämpning, inte fullt utnyttjats.

På det militära området kan konstateras, att de insatser som fått stöd genom det säkerhetsfrämjande biståndet kunnat introducera de baltiska ländernas försvar i det fredsfrämjande arbetet, genom att personal utbildad vid den baltiska bataljonen kunnat sättas in i FN:s verksamhet i Bosnien och Libanon. Att fysiskt bygga upp ländernas försvar har aldrig legat inom ramen för det säkerhetsfrämjande

stödet. Statliga biståndsmedel bör inte enligt svensk uppfattning användas för finansiering av krigsmateriel. Dessutom talar effektivitetsskäl för att kunskapsöverföring prioriteras. Däremot har utbildningen av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor, stöd till uppbyggande av värnpliktssystem i Lettland och Litauen samt rådgivning till Lettland om totalförsvarsuppbyggnad introducerat modern demokratisk ledningsfilosofi och folkligt förankrat försvarstänkande i de under uppbyggnad varande baltiska försvarsmakterna. Detta bidrar både kort- och långsiktigt till skapandet av en säkerhetsgemenskap. Genom stöd till uppbyggnad av analyskapaciteten på det säkerhetspolitiska området har bidrag givits till utvecklingen av ett gemensamt säkerhetstänkande.

Minröjningen som skapat säkrare farleder och bättre miljö utanför den baltiska kusten, har haft en avsevärd symbolisk betydelse för en säkerhetsgemenskap runt Östersjön medan uppbyggnaden av räddningstjänsten och kustbevakningen i de tre baltiska länderna har ökat den civila säkerheten i området.

### 7.3 Fördjupning av demokratins kultur

Inom det säkerhetsfrämjande stödets samtliga samarbetsområden finns element av bidrag till en fördjupning av demokratins kultur bl.a. genom innehållet i utbildningsinsatserna men kanske framför allt genom det möte med attityder och mentalitet hos de samverkande svenskar, som genom sitt personliga uppträdande förmedlar institutionella kulturer och beteenden. Detta torde vara viktigt inom alla samarbetsfält men inte minst inom försvaret och polisen, som i de tidigare diktaturerna var satta att förvalta det totalitära beteende som regimerna vilade på. Förutom goda exempel, förmedlas inom bl.a. officers- och polisutbildningsprogrammen uppförandekoder och etiska regler, baserade på demokratiska värderingar. Även totalförsvarsrådgivningen ger rika möjligheter att förmedla insikter om hur försvarsplanering kan fungera i ett demokratiskt samhälle. Det är givetvis omöjligt att finna mätmetoder för att registrera effekten av olika insatser på detta område men begynnande

attitydförändringar hos våra samarbetsparter ger klara indikationer om att insatserna haft viss effekt.

## 7.4 Stöd till en socialt hållbar ekonomisk utveckling

Det är inte det säkerhetsfrämjande biståndets främsta uppgift att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling. Likväl kan konstateras, att genom stärkandet av de baltiska ländernas kontroll över sina egna territorier, med hjälp av bl.a. svenska biståndsinsatser, bidrag har kunnat lämnas till att skapa nödvändiga förutsättningar även för ekonomisk stabilitet. Att befästa bl.a. tullmyndigheternas och polisens förmåga att förhindra illegal ekonomisk verksamhet är ett led i fullföljandet av detta mål, vars resultatuppfyllnad det ännu är för tidigt att bedöma.

För ekonomisk utveckling spelar modern lagstiftning och förutsägbarhet på rättssäkerhetsområdet en avgörande roll. Den mot den organiserade brottsligheten gemensamma kampen, som utvecklas med stöd från biståndsprogrammet tillsammans med institutioner inom samtliga samarbetsländer i Central- och Östeuropa, är ett viktigt bidrag. Därför är även det reformsamarbete på rättsområdet, som bedrivs från svensk sida ett viktigt komplement till det säkerhetsfrämjande samarbetet. Stabila rättssäkerhetsförhållanden är i synnerhet avgörande för ett fruktbart investeringsklimat, inte minst för utländska investerare. Fungerande gränsbevakning, polis och tullväsenden är nödvändiga förutsättningar.

Även åtgärder mot den ibland betydande korruptionen inom samarbetsländernas förvaltningar kan stödjas genom insatser på det säkerhetsfrämjande området, särskilt inom stödet för kampen mot den organiserade brottsligheten. Stödet till uppbyggandet av lagstiftning och ett fungerande rättssystem är här ett väsentligt komplement.

## 7.5 Miljömässigt hållbar utveckling

Biståndskriteriet miljömässigt hållbar utveckling är i mindre grad tillämpligt på det hittillsvarande säkerhetsfrämjande biståndet, förutom att denna målsättning gäller som allmän instruktion till de svenska aktörerna och därför måste genomsyra all verksamhet. De projekt som finansieras inom ramen för det säkerhetsfrämjande biståndet på miljöområdet berör förutom kärnkraftssäkerhet och beredskap vid transport av farligt gods och oljeutsläpp till havs, även min- och skrottröjning och förstöring av gammal ammunition. Förutom de miljömässigt positiva konsekvenserna av dessa insatser utgör de led i en kunskaps- och erfarenhetsutbyggnad i de baltiska länderna på miljöområdet. Det vore lämpligt om denna typ av insatser kunde genomföras även tillsammans med de baltiska ländernas ryska grannar. I en tydligare poängtering av målen och kriterierna för det säkerhetsfrämjande stödet i en dialog mellan SIDA och de samarbetande parterna kan miljökriteriet ges ökat genomslag i den operativa verksamheten.

## 7.6 Befästa de baltiska ländernas nationella suveränitet och bygga upp vitala statsfunktioner

Kriteriet gäller specifikt för det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen. Flertalet av de insatser som finansieras inom ramen för det säkerhetsfrämjande biståndet syftar till att befästa de baltiska ländernas suveränitet och bygga upp vitala statsfunktioner. I denna rapport kan konstateras att vad gäller t.ex. insatser för stöd till uppbyggnad av gränsbevakningen och stöd till immigrationsmyndigheterna, de observationer utvärderarna kunnat göra entydigt pekar på att åtgärderna varit framgångsrika även om mycket återstår att göra.

Detta gäller inte minst Estland där svenska och finska insatser i samverkan bidragit till att skapa en väl fungerande gränskontroll. Motsvarande utveckling, med även dansk medverkan äger rum i Lettland och Litauen, där åtgärderna dock inte har nått så långt som i Estland. Även i dessa länder har emellertid positiva effekter av



samarbetet med Sverige klart kunnat konstateras. De baltiska ländernas polisväsenden har stärkts med svenska bidrag, även om åtskilligt återstår innan den brottsförebyggande verksamheten och upprätthållandet av lag och ordning har uppnått en tillfredsställande nivå. Samarbetet mellan de svenska och baltiska polis- och tullmyndigheterna har stärkts. Strömmen av illegala immigranter till Sverige via de baltiska länderna har stoppats. Åtskilligt arbete återstår dock för att färdigställa en tillfredsställande gränsbevakning och ett väl fungerande flyktingmottagningssystem i de baltiska länderna.

Det svenska stödet till uppbyggande av värnpliktssystem, totalförsvarsrådgivning, officersutbildning och annan utbildning av personal inom de baltiska ländernas försvarsorganisationer har bidragit till att skapa förutsättningar för uppbyggande av en miniminivå av ett diversifierat försvar, som bekräftelse på dessa länders suveränitet och oberoende liksom förutsättningar för internationellt samarbete på detta område, bl.a. den fredsbevarande verksamheten. Det faktum att vapen inte kunnat levereras, med undantag för viss utrustning till BALTBAT har inte gjort utbildningsinsatserna mindre meningsfulla men kompletterande utrustning skulle kunna öka utbildningens effektivitet. Vissa brister har konstaterats beträffande uppbyggnad av underhållskapacitet för icke-krigsmaterielklassifierad utrustning som levererats inom ramen för samarbetet. De svenska aktörerna är numera väl medvetna om dessa brister och åtgärder för att förbättra situation förbereds.

De svenska biståndsinsatserna har på ett ömsesidigt stödjande sätt skapat komplement till multilaterala insatser inom ramen för EU på tull- och polisområdena, till bilaterala insatser från bilaterala samarbetspartner som Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Holland och USA samt till de åtgärder på det politiska området som vidtagits inom Östersjörådet, Östersjöstaternas råd, PFF, och andra internationella fora som stöd för de baltiska ländernas nationella suveränitet.

Bristande koordinering av insatser inom samma eller näraliggande områden har dock begränsats möjligheterna att åstadkomma positivt samverkande effekter till gagn för den totala verksamheten.

De åtgärder som vidtas inom ramen för Aktionsgruppen för kamp mot den organiserade brottsligheten bidrar till en bättre koordinering men skulle kunna bättre utnyttjas för att förstärka biståndinsatsernas effektivitet. Vidare kommer inom ramen för de nordiska ländernas samarbetsprogram, insatser att utvecklas till stöd för de baltiska ländernas EU-anpassning. Därmed kommer en förbättring av förutsättningarna att skapas för samordning av de insatser som berör åtgärder inom "tredje pelarområdet".

EU-medlemskapsperspektivet kommer att ge en betydande dragkraft åt ansträngningarna att förändra de baltiska staternas, liksom andra kandidatländer modernisering inom flera av de områden som omfattas av det svenska säkerhetsfrämjande stödet. Detta kommer att påverka utformningen av de svenska stödinsatserna och sannolikt öka deras effektivitet. Det nya perspektivet måste också få konsekvenser då det gäller vårt sätt att organisera verksamheter, som bedriv inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet. Förslag på förbättring av samordning kommer att framläggas i ett följande avsnitt av denna rapport.

## 7.7 Det ömsesidiga intresset

Som tidigare framhållits ligger det i Sveriges intresse att skapa ett område av samarbete och stabilitet i Östersjöområdet för att göra det möjligt att stärka den gemensamma säkerheten. Inte minst väsentlig är en konkret rysk samverkan i detta samarbete liksom ett, om än mer begränsat, samarbete med övriga länder i Öst- och Centraleuropa. Det finns således ett gemensamt, ömsesidigt intresse att etablera ett omfattande samarbete inom de områden som stöds inom ramen för det säkerhetsfrämjande biståndet. Stödet finansieras givetvis inte endast på biståndsmedel utan är också normala delar av olika departements, centrala och lokala myndigheters, statliga och enskilda organisationers, företags och andras verksamhet.

I vilken mån har då det ömsesidiga intresset kunnat tillfredsställas inom den säkerhetsfrämjande verksamheten?

Att de baltiska länderna får möjlighet att bygga upp ett demokratiskt fungerande basförsvar ligger inte bara i dessa länders men även i Sveriges intresse. Utan ett fungerande grundläggande försvar riskerar säkerhetssituationen att bli instabil i en situation då andra stabiliserande mekanismer inte fungerar. Uppgiften att bygga upp ett militärt försvar är förvisso stor och kostsam och kräver lång tid. Den svensk-finska värnpliktsbaserade försvarsmodellen har av många, inte minst av balterna själva, framställts som modell för de baltiska länderna, anpassad efter den säkerhetspolitiska situationen och ländernas ekonomiska möjligheter.

Sverige har redan som rollmodell och genom konkreta insatser bidragit till utformningen av försvarstänkandet och försvarsorganisationen i de baltiska länderna och kommer även fortsättningsvis att ha ett egenintresse av fortsatt medverkan. Det är främst genom exempel och utbildningsinsatser inom det demokratiska försvarets nyckelområden, som svenska insatser har ett stort berättigande. Engagemanget i uppbyggnad av fredsbevarande militära och polisiära kapaciteter stärker det fredsbevarande och stabiliserande perspektivet i det svenska militära stödet och stärker Sveriges strävan att skapa en ny roll för de militära styrkorna i ett Europa, präglad av en samsyn på den gemensamma säkerheten.

Att starka organisationer för bekämpande av internationell kriminalitet byggs upp i de forna kommunistländerna i Central- och Östeuropa, i synnerhet i de baltiska länderna, är i hög grad ett ömsesidigt intresse. De förstärkningar av gränsbevakning, tull och polis som hittills skett med hjälp av det svenska säkerhetsfrämjande stödet har i väsentlig grad bidragit till att förbättra förutsättningarna för att uppfylla våra gemensamma intressen på dessa områden. Mycket återstår dock att göra, inte minst inom ramen för EU:s strategi för att stärka de framtida medlemmarnas förmåga till brottsbekämpning och skydd av den framtida gemensamma yttre gränsen. Vidare kan uppbyggandet av ett ännu mer effektivt kontaktnät mellan de Svenska myndigheterna och myndigheterna i de öst- och centraleuropeiska länderna inom den civila säkerhetens område starkt bidra till en effektivare brottsbekämpning.

## 7.8 Länderval - prioriteringar

Huvuddelen av de biståndsmedel som utgått för att stödja det säkerhetsfrämjande samarbetet har gått till verksamheter i Estland Lettland och Litauen. I 1995 års proposition med utskottsbetänkande och i regeringsskrivelsen från juli 1996 framhålls bl.a. att stöd skall utgå till samarbetet med västra Ryssland och Polen samt att tonvikt skall läggas vid utveckling av regionalt samarbete. Verksamhet riktad mot samarbetet med Ryssland och Polen har genomförts i mycket begränsad utsträckning i förhållande till vad man hade kunnat vänta sig mot bakgrund av gällande riksdags- och regeringsbeslut. Aktiviteterna med Polen är ringa och med övriga Central- och Östeuropa så gott som inga. Anledningen förefaller vara den starka prioritering som skett av åtgärder för att konsolidera säkerheten och stabiliteten i de tre baltiska länderna som inte gett tidsmässigt utrymme för aktiviteter i Ryssland, Polen och i andra länder. En starkare styrning från departementets sida hade möjligen kunnat leda till en mer balanserad prioritering men samtidigt har verksamheten för de svenska aktörerna varit tids- och resurskrävande varför det varit svårt att på kort sikt sprida engagemangen.

Inte heller stöd till regionala verksamheter som föreskrivs i propositionen har genomförts i förväntad utsträckning. Även om flera program inom det säkerhetsfrämjande stödet omfattar samtliga eller två av de baltiska länderna har inkluderandet av Ryssland och Polen i regionala aktiviteter inte ägt rum. Eftersom regional samverkan, som inkluderar flera länder, däribland Ryssland, avsevärt kan antas öka stabilitet och säkerhet, samt öka effektiviteten i inte minst brottsbekämpning och utveckling av samarbete mot illegal immigration, bör i den framtida verksamheten på det säkerhetsfrämjande området dessa aspekter ges större utrymme.

Inom närområdet bör större tonvikt kunna läggas vid samarbetet med bl.a. Kaliningrad och S:t Petersburgområdena som båda har kapacitet att negativt generera aktiviteter som påverkar den civila hotbilden i Östersjöområdet och där stöd och samverkansinsatser med svenska myndigheter kan få stora positiva effekter. Sådana

insatser kan i många fall få formen av regionala insatser av operativ karaktär.

Även om huvuddelen av det svenska säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa även fortsättningsvis kommer att lämnas till länderna i närområdet finns anledning att lägga vikt även vid Sveriges behov av ett framtida nära bilateralt samarbete med samtliga kandidatländer till EU liksom till länderna vid det framtida EU:s yttre gräns som Ukraina, Moldova och Vitryssland. Ett ömsesidigt intresse för bl.a. brottsbekämpning och hantering av migrationsströmmar motiverar en ökning av stödet till samarbete med dessa länder. Även om institutionsuppbyggnad i dessa länder stöds bilateralt av andra länder eller genom EU:s biståndsprogram PHARE och TACIS har vårt land även egenintresse av att genom bilateralt samarbete bygga ut egna relationer. Därför bör biståndsmedel i viss utsträckning kunna användas för bilaterala projekt i länder utanför Östersjöområdet.



## 8 Samarbetsformer

Det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa har huvudsakligen lämnats genom stöd till svenska myndigheter och organisationer, som genomfört bilaterala bistånds- eller utvecklingsprogram. Även om samarbetets effektivitet har blivit lidande av bristen på biståndsferenhet hos de svenska samarbetsparterna är utan tvivel denna samarbetsform den långsiktigt mest effektiva och det säkraste sättet att utveckla ömsesidiga relationer av gemensamt intresse.

### 8.1 Utbildningsinsatserna

En återkommande erfarenhet i utvärderingen är det större värdet av kombinerade insatser, bestående av utbildning och utrustning tillsammans, i jämförelse med de mer renodlade utrustningsinsatserna. Regeringen har givit myndigheterna den instruktionen, att de inledande, stora leveranserna av utrustning måste ge plats för en mer blandad form av insatser.

Denna omorientering bekräftas av utvärderingsmaterialet, där representanter för samarbetsländerna idag uttryckligen prioriterar insatser som innehåller både mjuk- och hårdvara. Dels speglas här den förändrade behovsbilden. Dels har även välkomna utrustningsgåvor visat sig dra fortsatta resurser för användning och underhåll, som i flera fall underskattades i det tidiga skedet. Huvudlinjen bör således även framgent vara inriktad på kvalificerad mjukvara. Samtidigt pekar erfarenheterna dels på att kunskapsöverföringsinsatser i vissa fall kan behöva innehålla relativt betydande utrustningskomponenter, dels på att även insatser med

övervägande utrustningsinslag kan behöva övervägas i undantagsfall.

## 8.2 Begagnad utrustning

Ett framträdande drag inom det tidiga säkerhetsstödet har varit leveranser av betydande mängder svensk begagnad, men fullt brukbar utrustning till de baltiska ländernas försvar, kust- och gränsbevakning och polisväsende. Utrustningen genomgicks på svensk sida före leverans, och rustades i vederbörliga fall upp.

Erfarenheten av detta arbetssätt är övervägande positiv. Insatserna gjordes i en tid, då behoven av utrustning var akuta i uppbyggnaden av statsfunktioner, som ett par år tidigare inte hade existerat, t.ex. gränsbevakning mellan de baltiska länderna och Ryssland, respektive Vitryssland. Den svensklevererade utrustningen fyllde i allmänhet vitala behov på ett kostnadseffektivt sätt. Merparten av den används ännu. Den är uppskattad av användarna, som gärna vittnar om dess stora betydelse i inledningsfasen av suveränitetssamarbetet. Ett exempel är de tidigt levererade svenska armécyklarna, som gör god tjänst och där användarna nu söker möjligheter att ersätta förslitna delar.

Samtidigt påtalar användare i andra fall att begagnad utrustning drar större reparations- och underhållskostnader än ny utrustning. Den löper också risken att sorteras ut så snart nyare utrustning kan anskaffas, även om den fortfarande är användbar, vilket i så fall undanröjer dess starkaste fördel, den höga kostnadseffektiviteten. Det bör också konstateras att några - få - fall av inadekvat eller otillräckligt upprustad materiel har bidragit till att skapa ett negativt intryck.

Representanter för mottagande myndigheter understryker att den tidiga uppbyggnadsfasen, där begagnad utrustning i större mängder efterfrågades, nu är avslutad, och att behoven idag ser annorlunda ut. Som nyss nämnts efterfrågas nu de senaste tekniska rönen och lösningarna, en efterfrågan som endosseras av utvärderingen. Denna huvudlinje utesluter inte framtida leveranser av svensk



överskottsutrustning, som dock endast bör övervägas i sådana fall, där den använda tekniken är helt modern.

### 8.3 Biståndskompetensen

För vissa myndigheter har säkerhetssamarbetet över Östersjön givit helt nya erfarenheter. De myndigheter, som saknat tidigare biståndserfarenhet, har varit sämre rustade för att möta nya utmaningar och oväntade situationer i samarbetet. GTS är den här studerade myndighet, som synes ha det mest adekvata arbetssättet, sett i ett biståndstekniskt perspektiv. Särskilt utbildningsinsatsen i Lettland har beretts och genomförs på ett föredömligt sätt. UD har under arbetets gång direkt uppmuntrat till en höjning av biståndskompetensen hos andra myndigheter, exempelvis RPS. I det senare fallet genomfördes den föreslagna satsningen endast efter lång tidsutdräkt. Inga myndighetsinitiativ för att förbättra biståndskompetensen har framkommit under utvärderingens gång.

De insatser som studerats i denna utvärdering pekar på fortsatta behov av förstärkning av biståndskompetensen hos flertalet medverkande myndigheter. Systematiska satsningar behövs. Av särskild betydelse är förmågan att bedöma och beakta förutsättningar och metoder för att framgångsrikt medverka till kompetensuppbyggnad och förvaltningsutveckling. Myndigheternas egna erfarenheter bekräftar behovet att utveckla samarbetsmetoderna. Sålunda efterlyser RPS ett arbetssätt som gör det möjligt för dialogen att inte behöva börja om från början vid varje nytt tillfälle.

Även myndigheternas egen uppföljning av insatser och deras påföljande rapportering till UD om resultatet av samarbetet behöver förbättras. Vissa myndigheter rapporterar inte alls trots att detta krävs i varje insatsbeslut av regeringen. Inga utvärderingar av de egna insatserna har ännu företagits av myndigheterna.

## 8.4 Myndigheternas egenintresse

Säkerhetssamarbetet över Östersjön är i första hand ett myndighetssamarbete mellan grannländer. Samarbetet ger naturligt nog ett betydande utrymme för att tillgodose svenska egenintressen. Väl fungerande offentliga förvaltningar på andra sidan Östersjön har goda möjligheter att minska arbetsbelastningen på de svenska systemmyndigheterna. Under ännu en period är biståndet ett viktigt bidrag till normaliseringen av det kollegiala samarbetet över Östersjön. Myndigheterna på andra sidan skiljer inte heller mellan samarbete och bistånd. Utvärderingen finner att detta i varierande grad gäller samtliga medverkande svenska myndigheter, och att förhållandet är en styrka för samarbetet. Det bidrar framför allt till att göra de svenska myndigheterna motiverade till att stödja kollegornas förvaltningsutveckling på ett sätt som ger bestående effekter.

Detta förhållande borde emellertid mer genomgående återspeglas i finansieringen av samarbetet än vad som för närvarande är fallet. Arbetssätt och förutsättningar varierar mellan myndigheter. KBV ersätts inte alls för egna havda kostnader i samarbetet. FMV är sedan den 1 juli 1994 uppdragsmyndighet, vilket tvingar verket att debitera allt eget arbete på biståndsanslaget. RPS har gradvis byggt upp en biståndsfunktion, finansierad via biståndsanslaget, och äskar nu ytterligare, betydande, medel för den egna administrationen av samarbetet. I detta senare fall synes medelsäskandena höga i jämförelse med den planerade verksamhetens omfattning.

I ljuset av det starka egenintresse, som också bekräftas av de deltagande myndigheterna, finner utvärderingen det inte rimligt att biståndsanslaget skall bära alla kostnader för samarbetet. Huvudlinjen bör vara att direkta projektkostnader för överförda materiella eller immateriella resurser belastar biståndsanslaget, medan myndigheternas egna kostnader för samarbetet bärs av den egna budgeten.

Olika tekniska och administrativa lösningar finns för att ge en sådan princip en fungerande form. En redan prövad sådan är den instruktion, som regeringen givit KBV i regleringsbrevet för 1998, att "medverka i internationellt samarbete för att utveckla gräns-

kontroll, brottsbekämpning till sjöss och annan sjöövervakning. Därvid skall särskilt beaktas behov och möjligheter avseende länderna kring Östersjön." Andra lösningar bör exempelvis kunna övervägas inom ramen för arbetet i Kommittén för utvecklings-samarbete på rättsområdet. Det bör samtidigt noteras att det fortsatta samarbetet är beroende av att eventuella instruktioner till myndigheterna också åtföljs av motsvarande medelstildelningar.



## 9 Administration och resurser

### 9.1 Samarbetsparter och resurstilldelning

De svenska samarbetsparterna i det säkerhetsfrämjande stödet är huvudsakligen olika myndigheter och verk, som antingen på specifika uppdrag från regeringen genomför väl definierade projekt, eller som, inom ramen för sin ordinarie kontaktverksamhet med länderna i Central- och Östeuropa, genomför biståndsprogram med sina motparter i dessa länder. För de svenska samarbetsparterna är det i allmänhet en välkommen och naturlig del i kontaktuppbyggandet att kunna komplettera samarbetet med utvecklingsprojekt. Detta gäller i synnerhet polis-, immigrations- och tullmyndigheterna, kustbevakningen samt sjö- och luftfartsverken, som har löpande behov av externa kontakter med myndigheterna i samarbetsländerna för sitt internationella operativa arbete och nytta av att kapaciteten byggs ut hos dessa. Intresset finns även hos andra svenska verk och myndigheter. Utvecklingen av försvarsmaktens internationella verksamhet är en väsentlig del i utvecklingen av stabiliteten i Europa inte minst i Östersjöområdet.

Det ökade internationella engagemanget i den egna kärnverksamheten gör det naturligt och följdriktigt att de svenska myndigheterna och verken i ökande utsträckning finansierar sin externa verksamhet, inklusive sådant som utgör allmänt stöd till sina samarbetsparter, över sina egna budgetar. Som ett komplement bör verksamhet, som kan betecknas som mer specifika utvecklingsprojekt, finansieras genom medel, som tillhandahålls genom SIDA:s budget för utvecklingssamarbete med Central- och

Östeuropa eller genom andra anslag. Därmed kan förutsättningar skapas för att tydligare skilja på den generella internationella kontaktverksamheten som myndigheterna bedriver i eget eller ömsesidigt intresse å ena sidan och å andra sidan sådan verksamhet som har ett preciserat utvecklingsfrämjande syfte inom väl definierade områden. Den del av verksamheten som kan betecknas som allmänt förberedande, bör därmed hanteras inom verkets och myndighetens normala budget. Det gäller inte minst specialattachéernas verksamheter som är av stor betydelse för utvecklingen av det säkerhetsfrämjande samarbetet och som i allmänhet har stor nytta av biståndsprojekten för de gemensamma operativa aktiviteterna.

Om den föreslagna ordningen bör leda till omprioriteringar inom existerande budgetar eller extra tilldelning till den enskilda myndigheten, måste bli föremål för övervägande och beslut inom ramen för respektive departements verksamhetsområde. Rent allmänt förefaller det rimligt att vissa områden behöver mer resurser för internationell verksamhet inte minst de som berör civil säkerhet, däribland brottsbekämpning, och flyktinghantering. Det förefaller nödvändigt att inom ramen för vissa myndigheters internationella verksamhet skapa möjligheter, att på basis av snabba beslutsprocedurer ge visst materiellt stöd i form av utrustning, däribland begagnad sådan, som väsentligt förbättrar samarbetsparternas operativa handlingskapacitet.

Inom det militära området förefaller det ändamålsenligt, att budgetmedel avsätts inom försvarbudgeten för sådan verksamhet som bedöms som väsentlig för att ge svenska bidrag till utvecklingen av ett försvarssamarbete med Estland, Lettland och Litauen och som stärker dessa länders förmåga att behärska sitt territorium samt att tillförsäkra sig en grundläggande nivå av avskräckning. Ett sådant stöd bör kunna utgå som ett led i det multilaterala arbetet för att stärka den militära stabiliteten i Östersjöområdet under medverkan av intresserade parter bl.a. inom ramen för samarbetsorganet BALTSEA. Stödet bör också ha som syfte att stärka ifrågavarande länders kapacitet att delta i internationell fredsbevarande verksamhet bl.a. i Parternskap för Fred och ses som ett led i

det svenska försvarets fortsatta internationalisering i linje med de tendenser som numera styr det svenska försvars- och militärpolitiska tänkandet. Det ter sig naturligt att förutom utbildningsinsatser även vissa materielleveranser ingår i ett sådant stöd.

## 9.2 Berednings- och beslutsformer

Beslut om till delning av biståndsmedel till det säkerhetsfrämjande stödet fattas efter 1 juli 1995 av regeringen efter samråd i den interdepartementala arbetsgruppen för det säkerhetsfrämjande stödet, ÖSTSÄK. I denna arbetsgrupp, som leds av UD, medverkar representanter för justitie- och försvarsdepartementen liksom berörda avdelningar inom UD för migration, säkerhetspolitik och Central- och Östeuropabistånd. Grundläggande beredningen av insatserna sker hos myndigheterna som lämnar insatsförslag till UD. Biståndsteknisk granskning i en undergrupp, vari SIDA deltar. Ärendet underställs ÖSTSÄK-gruppen för beredning inför regeringsbeslut. Genomförandet av beslutade insatser ligger på de förslagsställande myndigheterna som även enligt regeringsbeslut skall återrapportera om resultaten.

ÖSTSÄK-gruppen har ägnat betydande kraft åt att söka skapa riktlinjer för myndigheternas agerande inom samarbetet på basis av beslutet den 6 juli 1995 om övergången till säkerhetsfrämjande samarbete. Grundläggande riktlinjer om ansökningsförfarandet utfärdades 1996 medan mer detaljerade riktlinjer för hela verksamheten löpande diskuterats i arbetsgruppen inom ramen för ärendenas beredning. Avsikten är nu att dessa skall fastslås i början av det nya treåriga biståndsprogrammet efter vårriksdagens beslut. Riktlinjearbetet synes emellertid ännu inte ha givit utrymme för den styrning av myndigheternas insatser som departementet velat utöva. Avsaknaden av skrivna riktlinjer för hela verksamheten har skapat en brist på klarhet för myndigheterna som ibland negativt påverkat deras möjligheter att genomföra insatserna inom det säkerhetsfrämjande stödet. Dessutom varierar kraftigt myndigheternas

bekantskap med och benägenhet att följa de 1996 fastlagda riktlinjerna.

En svaghet i hanteringen är att verksamheten begränsats till sådana insatser som föreslagits av de samarbetande svenska myndigheterna. En metod saknas för att systematiskt identifiera de insatser som ligger utanför myndigheternas mandat men som ändå kan ha relevans för den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet. En annan svaghet är ibland bristen på långsiktighet i planeringen av bistånds- och samarbetsprogram. För att skapa möjligheter till myndighetsöverskridande projekt, långsiktighet och en tydligare prioritering av verksamheten i enlighet med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska mål borde en periodisk översyn av verksamheten kunna ske, dels genom årliga översyner från berörda ambassader över utvecklingen över hela säkerhetsområdet i respektive land eller område (S:t Petersburg, Kaliningrad, norra Polen), och dels genom regelbundna bilaterala överläggningar med respektive land/område på departementsnivå där inriktning, villkor och prioriteringar i verksamheten diskuteras. Även verksamheter inom det säkerhetsfrämjande området, finansierade på annat sätt än genom biståndsmedel, bör kunna inkluderas i de föreslagna årliga översynerna. Rullande översiktsprogram skulle kunna upprättas inom vilka myndigheterna på båda sidor kan förankra verksamheterna och ett långsiktigt tänkande främjas.

För närvarande utgör utrikesdepartementets enhet för Central- och Östeuropa beredningsorgan för myndighets-, sekretariats- och biståndstekniska funktioner. Denna beredningsform har varit utvecklad och anpassad till regeringens behov av att i vissa sammanhang väga in säkerhetspolitiska intressen i projekten, vilket ibland påverkat förutsättningarna för genomförandet. Beredningsformen har vissa inneboende svagheter vilket tidvis negativt påverkat beredning och uppföljning av besluten. Myndigheternas underlag har inte sällan varit ofullständigt. Rapportering och ekonomisk redovisning av genomförda insatser har i vissa fall varit otillräcklig och ibland helt saknats. Uppföljningsrapporter om slutförda insatser har endast i undantagsfall insänts till departementet, något som ibland har berott på att tillräcklig tid inte förflutit



för att göra en uppföljning meningsfull. I många fall har i riktlinjerna föreskrivna mätinstrument för verksamheten inte byggts in i projekten. De personalresurser som inom UD avsatts för hanteringen av det säkerhetsfrämjande stödet har varit klart underdimensionerade.

Huvuddelen av beredningen av projekt inom det säkerhetsfrämjande biståndet bör föras över till SIDA, som bör ta emot och bereda ärenden och förslag som inkommer från de olika samarbetande myndigheterna. I detta sammanhang bör även lämpligt dimensionerade personalresurser avsättas för hanteringen inom SIDA. Även UD bör fortsättningsvis avsätta tillräckliga personalresurser för att handlägga det säkerhetsfrämjande stödet.

Beslut om policy och riktlinjer bör fattas i regeringen efter beredning i den interdepartementala arbetsgruppen, ÖSTSÄK, där bl.a. biståndspolitiska, utrikespolitiska och säkerhetspolitiska överväganden görs. En representant för SIDA bör kunna adjungeras till arbetsgruppen. SIDA bör i samarbete med myndigheterna och i samråd med departementet utarbeta förslag på övergripande program, ibland av långsiktig karaktär, varom beslut fattas i regeringen efter beredning i ÖSTSÄK-gruppen. Utifrån det fastlagda programmet beslutar SIDA om insatser och projekt på basis av myndigheternas framställningar och i löpande samråd på arbetsnivå med UD.

Ett samrådsförfarande mellan SIDA och UD på arbetsnivå bör föregå SIDA:s förslag i ÖSTSÄK-gruppen. Samrådsförfarandet skall ge UD möjlighet att göra biståndspolitiska, utrikespolitiska, säkerhetspolitiska och andra för dessa insatser viktiga bedömningar tidigare i beredningsprocessen än vad som för närvarande är fallet. I sådana fall då behov föreligger av snabba insatsbeslut, som har policyimplikationer, bör beslut fattas av regeringen eller av SIDA beroende på insatsens karaktär, efter samråd mellan berörd samarbetande myndighet, UD och SIDA. SIDA:s möjligheter att ibland fatta snabba beslut i enskilda ärenden bör kunna utnyttjas.

Representanter för de samarbetande myndigheterna bör i vissa fall få tillfälle att yttra sig inför denna arbetsgrupp. Ambassaderna bör även ges en möjlighet att yttra sig i samband med beredningen

av olika program och projekt. Beroende på det rådande utrikes- och säkerhetspolitiska klimatet bör i vissa fall insatsbeslut fattas av regeringen i stället för av SIDA.

Insatser inom det s.k. tredjepelarsområdet bör behandlas i ett sammanhang. Detta kan ge samordningsfördelar såväl vad gäller samarbetet mellan de olika svenska myndigheterna, mellan SIDA:s egna olika insatser samt EU:s insatser i de olika samarbetsländerna inom detta område.

För insatser på det militära och traditionellt säkerhetspolitiska området förefaller det ändamålsenligt att fortsätta ett gemensamt beredningsförfarande inom regeringskansliet under UD:s ledning med deltagande av berörda departement och dess olika enheter. Vissa av dessa ärenden bör behandlas i ÖSTSÄK-gruppen. Det kan i detta sammanhang bli naturligt att hantera samtliga frågor som berör militärt säkerhetsfrämjande stöd i ett sammanhang och att målen för östbiståndet även på detta område blir styrande för verksamheten nämligen:

- att främja en säkerhetgemenskap
- att fördjupa demokratins kultur
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling

## 10 Ett partnerskap i brett samarbete - koordinering

Det svenska säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa är en del av det samarbete som andra länder bedriver med berörda länder inom samma områden. Förutom enskilda länder genom bilaterala samarbetsprogram medverkar organisationer som Europeiska Unionen i olika former, NATO, i synnerhet genom Partnerskap för Fred, UNDP, UNHCR, INTERPOL med flera. En naturlig strävan hos samtliga biståndsgivare bör vara att undvika dubbelarbete och att se till att biståndet blir effektivt, genom att olika insatser ömsesidigt stödjer varandra. Att biståndsgivare inte drar sig för dubbelarbete i syfte att främja egna intressen förekommer dock. Koordinering av biståndsverksamheten bör naturligen ske genom att mottagarlandet samordnar olika länders och organisationers verksamhet. Emellertid finns olika exempel på att samordningen inte alltid fungerat tillfredsställande.

Bristande koordinering av insatser mellan olika biståndsgivare har ibland lett till dubblering av insatser som resulterat i slöseri, både på givar- och mottagarsidan. Man kan emellertid inte bortse från att dubblering ibland även kan få positiva effekter för att öka mottagarens benägenhet och förmåga att genomföra nödvändiga förändringar.

En i många fall svag koordineringen av insatserna inom enskilda länder har även ibland fått som resultat att nödvändiga egna budgetmedel inte avsatts för att stödja överenskomna insatser.

Inom BALTSEA har en samordning av insatser på det militära området till de baltiska länderna kunnat ske, både sådana som biståndsfinansierats och sådana åtgärder som kunnat genomföras på annat sätt. Därmed har förutsättningar för en förhållandevis effektiv

stödverksamhet kunnat skapas. Formerna för och innehållet i detta stöd är under utveckling.

Det förefaller angeläget att skapa en motsvarande samrådsordning för åtgärder på den civila säkerhetens område som omfattar stödet till Central- och Östeuropa, i synnerhet till de baltiska länderna. En samrådsgrupp i vilken bilaterala biståndsgivare tillsammans med de multilaterala biståndsgivare som agerar på detta område skulle förbättra förutsättningarna för ett effektivt stöd till berörda länder. Den viktiga koordineringsroll som EU har för stödåtgärder inom den förberedande medlemskapsstrategin behöver kompletteras med ett samrådsorgan där även aktörer utanför EU medverkar. Även Ryssland bör inkluderas. Formerna för en sådan samrådsverksamhet bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Även samrådet mellan de olika svenska aktörerna är väsentligt för effektiva insatser och en sammanhållen svensk samarbetsfilosofi. Då det gäller utformningen av samarbetsinsatser och biståndsmetodik bör det vara möjligt att låta SIDA, som ju har betydande erfarenheter inom detta område genomföra utbildnings- och/eller uppföljningsinsatser inom flertalet samarbetsområden, även, i vissa fall, inom det militära säkerhetsfrämjande biståndet. Återkommande samråds- och koordineringsseminarier med utbildnings- och återkopplingselement kan vara ett verksamt sätt att hålla samman en enhetlig svensk samarbetspolicy baserad på av riksdagen fastställda kriterier för svensk biståndsverksamhet.

Den pågående s.k. totalförsvarsrådgivningsinsatsen i Lettland ger intressanta tillfällen att bidra till en förbättrad samordning av samarbetet och biståndet. Utvärderingen vill förorda att en motsvarande insats övervägs också för tredjepelaronrådet i Lettland.

För att underlätta en samordningsprocess för insatser inom biståndet, i synnerhet det säkerhetsfrämjande stödet, kan en informationsdatabas spela en betydande roll. Embryot till en sådan databas då det gäller svenska insatser i Östersjöområdet håller på att byggas upp inom ramen för Östersjöinstitutet i Karlskrona. Möjliggen kan denna tjäna som modell eller underlag för en gemensam internationell informationsdatabas för insatser i Central- och Östeuropa.

I vissa fall, t.ex. i Estland, Lettland och Litauen kan det finnas skäl att på ett samlat sätt bilateralt regelbundet diskutera utvecklingen av de säkerhetsfrämjande stödet på regeringsnivå. Därmed kan bl.a. sådana projekt av betydelse initieras, som annars lätt faller mellan de olika myndigheternas verksamheter. Vidare kan med större säkerhet prioriteringar göras av sådana åtgärder, som långsiktigt är mest angelägna för det enskilda landet och tillräckliga lokala budgetmedel för den gemensamma verksamheten tillförsäkras.



## 11 EU och dess biståndsprogram

Medlemskapsperspektiv för Europeiska unionen bör i hög grad präglade det framtida säkerhetsfrämjande samarbetet, inte minst med Estland, Lettland, Litauen och Polen. Samtidigt som Sverige önskar bidra till att snabbt anpassa dessa länder till medlemskapskraven finns, som tidigare framhållits, ett egenintresse av att utveckla bilaterala relationer såväl med dessa länder som med andra kandidatländer. Vidare torde Sverige ha ett betydande intresse av att utveckla ett regionalt samarbete med EU:s framtida gränsområden, inte minst med S:t Petersburg- och Kaliningradområdena i Ryssland.

Inom delar av det område som berörs av det nuvarande säkerhetssamarbetet mellan Sverige och länderna i närområdet har EU genom sina samarbetsprogram PHARE och TACIS initierat större program, t.ex. inom gränsbevakning och tullsamarbete. De svenska insatserna på sådana områden kan därmed begränsas, och medel frigöras för insatser på andra områden. Det bör dock framhållas att inte därmed också den svenska medverkan behöver avslutas eller dras ned. Ett exempel är FOA:s fortsatta medverkan i upprustningen av gränsbevakningen i östra Lettland, Litauen och Polen inom PHARE:s Eastern Border Management Programme.

Det är utvärderingens klara intryck att samarbetet med Sverige röner stor uppskattning inte bara på grund av de materiella resurser det medför. Ett flertal intervjupersoner har framfört sin uppskattning av den kombination av teknisk kompetens och lyhördhet för lokala förhållanden och behov, som de tycker sig ha mött hos sina svenska samarbetsparter. Direkta uppmaningar till en högre svensk profil i jämförelse med nordiska grannländer har baserats på hänvisningar till avancerade tekniska lösningar på skilda områden parade med god samarbetsförmåga.

Mot bakgrund av det svenska deltagandet i finansieringen av EU:s program vill utvärderingen ta fasta på den uppmaning, som kommit till uttryck i Baltikum. Det är lätt att konstatera att medlemsstater som Danmark och Finland både gör kraftfulla satsningar på och också har hög aktivitet inom PHARE:s olika projekt och program, och att det finns ett betydande utrymme för Sverige att både där och inom TACIS höja sin profil, något som för övrigt TACIS-chefen Timo Summa vid upprepade tillfällen direkt uppmanat till. I och med att EU-medlemskapsprocessen för de baltiska länderna har påbörjats, kommer PHARE att öka sina insatser bl.a. inom tredjepelaramrådet. Efterfrågan på svenska bidrag inom dessa program är emellertid större än det nuvarande utbudet både från myndigheter och från institutioner och andra tänkbara aktörer i Sverige.

Samtidigt är emellertid det bilaterala samarbetet dels oftast snabbare att etablera och lättare att kontrollera ur givarsynvinkel, dels bättre ägnat för att få genomslag för svenska myndighetsspecifika intressen. För Sveriges del, i ett nationellt perspektiv, synes därmed en kombination av utökad medverkan i EU-programmen och fortsatta fördjupade bilaterala program vara att föredra. Därmed kommer emellertid myndigheternas kapacitet i fokus. I flertalet fall har inte de deltagande myndigheterna i sig en, för ett utökat internationellt samarbetet, tillräcklig professionell och biståndsteknisk kapacitet. En sådan kapacitet behöver byggas ut.

Det är en av utvärderingens slutsatser att Sveriges deltagande genom stat, kommun och landsting i PHARE och TACIS bör öka, i vissa fall kraftigt, inte minst därför att dessa program framgent kommer att verkställa betydande säkerhetsrelaterade insatser av direkt intresse för Sverige. Hittillsvarande erfarenheter indikerar emellertid, att en signal i någon form från regeringen behövs för att de nödvändiga initiativen skall komma till stånd. Dessutom behöver sannolikt informations- och diskussionstillfällen arrangeras inom den offentliga sektorn i Sverige som kan underlätta initiativen.



## 12 Slutsatser och förslag

Sammanfattningsvis, och mot bakgrund av vad ovan anförts, kan framhållas att det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa trots inkörningssvårigheter efter omständigheterna fungerar väl och att skälen att fortsätta detta stöd inom ett antal områden är stora. Såväl i de baltiska länderna som i Ryssland röner det hittillsvarande samarbetet stor uppskattning. Det svenska egenintresset av samarbetet är klart manifesterat i myndigheternas engagemang för de verksamheter som har utvecklats under deras medverkan. Det finns utrymme för bättre samordningsåtgärder, bilateralt och multilateralt. Utvärderingens slutsatser och förslag kan i korthet formuleras på följande sätt:

### *Policy och resultat*

- De här studerade insatserna är genomgående relevanta och i allmänhet även adekvat genomförda. Kostnadseffektiviteten varierar dock. I samverkan med andra bilaterala och multilaterala verksamheter och satt i samband med den politiska dialogen mellan berörda länder, kan insatsernas relevans och effektivitet öka.

- Det säkerhetsfrämjande stödet bör ses som en naturlig och viktig del av det svenska reformsamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Verksamheten bör huvudsakligen inriktas på Östersjöområdet, med ökad tonvikt på Ryssland (Kaliningrad och S:t Petersburgområdena) samt Polen. Även EU:s central- och sydeuropeiska kandidatländer utanför närområdet, liksom EU:s framtida grannländer i Östeuropa, bör i ökande, men begränsad, grad inkluderas i det säkerhetsfrämjande samarbetet. En fokusering på utveckling av strategiska samhällsfunktioner i ett långsiktigt per-

spektiv bör ske. Verksamheter som omfattar regionalt samarbete inkluderande de tre baltiska länderna, Ryssland och Polen bör uppmuntras.

- Inom ramen för den fortsatta huvudsakliga inriktningen på Östersjöområdet bör samarbetet med Estland, Lettland och Litauen fördjupas på skilda områden. Som svar på uttalade estniska, lettiska och litauiska önskemål bör på olika sätt en större närhet mellan de samarbetande myndigheterna utvecklas. För Kaliningradområdet bör polissamarbetet liksom samarbetet inom sjö-, kust- och gränsbevakningen förstärkas avsevärt.

- Förutsättningarna att inom det säkerhetsfrämjande stödet arbeta utifrån de för östsamarbetet fastställda biståndspolitiska målen förefaller stora i synnerhet vad gäller att främja en säkerhetsgemenskap, att fördjupa demokratins kultur och att skapa förutsättningar för en socialt hållbar ekonomisk utveckling. Målen, även det övergripande jämställdhetsmålet, bör dock ges möjlighet att få ett starkare genomslag i det praktiska projektarbetet. Ett område inom vilket det synes finnas goda förutsättningar att vidareutveckla ett givande samarbete är det migrationspolitiska.

- Egenintresset hos flertalet svenska verk och myndigheter av att utveckla ett säkerhetsfrämjande samarbete med sina motsvarigheter i samarbetsländerna är stort. Ibland kan en stödinsats i ett samarbetsland vara mer effektiv för verksamhetens mål än en motsvarande insats i Sverige. Detta bör få konsekvenser för prioritering av resursanvändningen och därmed kunna få organisatoriska och budgetmässiga följder inom respektive verksamhetsområde

#### *Metod, organisation och resurser*

- Ytterligare insatser behöver göras för att bättre förbereda, genomföra och följa upp konkreta stödåtgärder i projektform. Detta kan ske genom att SIDA:s kompetens inom området fullt utnyttjas till gagn för den totala verksamheten. SIDA bör även få en starkare roll i metodutvecklingen och kapacitetsutbyggnaden för hela det säkerhetsfrämjande stödet. Det är av stor betydelse att de deltagande svenska myndigheterna ytterligare utvecklar sin bi-

stånds kompetens för att kunna uppnå en högre långsiktig effektivitet i samarbetet.

- De samarbetande svenska myndigheter som har stort egenintresse av det säkerhetsfrämjande samarbetet för sin egen operativa verksamhet bör kunna reservera tillräckliga resurser för sin internationella verksamhet och därigenom möjliggöra en långsiktig planering av biståndsfinansierade stödinsatser, som kompletterar den löpande operativa verksamheten. Huvudlinjen bör vara att direkta projektkostnader för överförda materiella eller immateriella resurser, med undantag för försvarsmateriel, belastar biståndsanslaget, medan myndigheternas egna kostnader för samarbetet bärs av den egna budgeten. Myndigheterna bör av regeringen instrueras att medverka i internationellt samarbete, särskilt med länderna kring Östersjön. Sådana instruktioner till myndigheterna bör också åtföljas av motsvarande medelstildelning.

- Samtidigt som det säkerhetsfrämjande samarbetet uppvisar en rad värdefulla insatser genom svenska myndigheter, saknar det för närvarande en metod för att systematiskt ta upp relevanta insatser utanför myndigheternas mandat. Vidare saknas former för en övergripande styrning av samarbetet. Myndigheternas förslagsställande bör därför infogas i en procedur där bilaterala samarbetsöverläggningar med vissa samarbetsländer på departements- eller regeringsnivå ger tillfälle att diskutera inriktningen av samarbetet, prioriteringar och andra villkor av allmän karaktär. Därmed kan en översiktsplan för samarbetet upprättas, inom vilken myndigheterna på båda sidor kan agera långsiktigt, samtidigt som andra insatsförslag kan tas upp i lämpliga former.

- Samordningen bör förbättras mellan biståndsgivare och biståndsmottagare bilateralt och multilateralt och även internt mellan de svenska samarbetsmyndigheterna. Bättre koordinerat skulle det svenska stödet inom olika områden, mellan olika program och med olika huvudmän kunna bli än mer framgångsrikt. Ett gemensamt internationellt samrådsforum på den civila säkerhetens område bör inrättas. En internationell informationsdatabas för samarbetsprojekt inom det säkerhetsfrämjande området bör skapas.

- SIDA bör bli medelsbeviljande myndighet för större delen av det projektbaserade säkerhetsfrämjande stödet på det icke-militära området som gränsbevakning, immigrationskontroll, polis och kustbevakning m.m. Beslut om policy och program bör även fortsättningsvis fattas av regeringen. Ärendeberedningen bör normalt ske hos SIDA, inom ramen för ett löpande och nära samråd på insatsnivå med utrikesdepartementet. För att underlätta samordning inom UD och mellan de samarbetande myndigheterna och för samordning med EU-stödda säkerhetsfrämjande aktiviteter, bör hela det civila samarbetet inom tredjepelaronrådet behandlas i ett sammanhang. Det militära och säkerhetspolitiska samarbetet bör även fortsättningsvis beredas inom regeringskansliet och med hantering av samtliga frågor som berör militärt säkerhetsfrämjande stöd i ett sammanhang.

- EU:s biståndsprogram, PHARE och TACIS, avser öka sina insatser inom Sveriges närområde, bl.a. med säkerhetsrelaterade insatser av direkt intresse för Sverige. I vissa fall kommer EU-insatser att avlösa nu pågående svenska insatser. Ett mer aktivt svenskt deltagande i dessa program är av stor betydelse och bör uppmuntras och stödjas av regeringen.

# Bilaga 1

## **Svenska och utländska samarbetspartners inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa**

### *Svenska samarbetspartners*

Almenäs minröjningscenter  
Centralförbundet för befälsutbildning  
Försvarets forskningsanstalt (FOA)  
Försvarets materielverk (FMV)  
Försvårshögskolan  
Frivilliga försvarskommitténs samarbetsorganisation (FOS)  
Generaltullstyrelsen (GTS)  
Göteborgs Handelshögskola  
Hemvärnsorganisationer  
Infanteriets officershögskola  
Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)  
Kustbevakningen (KBV)  
Litorina folkhögskola  
Luftfartsverket  
Marinens minkrigsavdelning  
Marinens officershögskola  
Olof Palmes Internationella Center  
Peace Quest  
Polishögskolan (PHS)  
Rikspolisstyrelsen (RPS)  
Sjöfartsverket  
Statens invandrarverk (SIV)  
Statens Kärnkraftsinspektion (SKI)

Statens räddningsverk  
Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI)  
Styrelsen för psykologiskt försvar  
SVEDAVIA  
Svenska försvarsmakten/Hkv  
Svenska Pugwash Gruppen  
Sveriges Fredsråd  
SWEDINT  
Totalförsvarets pliktverk  
Utrikespolitiska Institutet  
Överstyrelsen för civil beredskap

*Utländska samarbetspartners i Estland, Lettland och Litauen*

De nationella luftfartsverken  
De nationella sjöfartsverken  
Estniska hemvärdet - Naiskodukaitse  
Estniska kustbevakningen  
Försvars- och inrikesministerierna  
Gränsbevakningen och gränspolisen i Estland, Lettland och Litauen  
Invandrar- och flyktingmyndigheter i Estland, Lettland och Litauen  
Kommunikationsministerierna  
Latvian Institute of International Affairs  
Latvian State Revenue Service  
Lettiska hemvärdet - Zemessardze  
Lettiska marinen  
Litauiska hemvärdet - SKAT  
Litauiska marinen  
Polismyndigheterna i Polen  
Polismyndigheterna i Estland, Lettland och Litauen  
Polismyndigheterna i Kaliningrad  
Polismyndigheterna i S:t Petersburg  
Räddningsverken i Estland, Lettland och Litauen  
Riga Business School  
Tullverken i Estland, Lettland och Litauen

## Bilaga 2

### **SUVERÄNITETSSTÖD OCH SÄKERHETSFRÄMJANDE INSATSER I CENTRAL- OCH ÖSTEUROPA - (december 1991- december 1997)**

#### **Hittills beslutade insatser uppgår till:**

Bå 1991/92	35.456.000	kr.
Bå 1992/93	28.683.000	"
Bå 1993/94	46.502.000	"
Bå 1994/95	56.325.000	"
Bå 1995/96 (18 mån)	114.578.000	"
Bå 1997	<u>34.489.000</u>	"
<b>Totalt</b>	<b>316.033.000</b>	<b>kr.</b>

#### **Det totala samarbetet fördelat på sektorer (tkr.)**

Säkerhetspolitisk kunskapsöverföring	12,9%	40.400
Räddningstjänst	9,6%	33.905
Tull	5,5%	17.063
Polis	10,3%	32.243
Kustbevakning	11,8%	37.080
Sjögränsövervakning	13,4%	41.835
Landgränsövervakning	3,7%	11.462
Migration	0,5%	1.450
Nukleär icke-spridning	3,7%	11.420
Ammunitionssanering	2,2%	6.758
Luftfart	2,2%	6.900

Sjöfart	1,0%	3.403
Försvar	23,2%	<u>72.114</u>
<b>totalt</b>	<b>100,0%</b>	<b>316.033</b>

**Samarbetet per land fördelat på sektorer (tkr.)**

**ESTLAND**

Säkerhetspolitisk kunskapsöverföring	10.477
Räddningstjänst	6.550
Tull	2.252
Polis	11.334
Kustbevakning	11.300
Sjögränsövervakning	0.395
Landgränsövervakning	
Migration	1.450
Nukleär icke-spridning	
Ammunitionssanering	6.758
Luftfart	
Sjöfart	0.770
Försvar	<u>8.835</u>
<b>totalt</b>	<b>60.121</b>

**LETTLAND**

Säkerhetspolitisk kunskapsöverföring	13.358
Räddningstjänst	4.423
Tull	6.720
Polis	5.846
Kustbevakning	10.200
Sjögränsövervakning	
Landgränsövervakning	6.067
Migration	
Nukleär icke-spridning	0.609
Ammunitionssanering	
Luftfart	



---

Försvar	12.258
Sjöfart	<u>0.952</u>
<b>totalt</b>	<b>60.433</b>

**LITAUEN**

Säkerhetspolitisk kunskapsöverföring	10.427
Räddningstjänst	5.857
Tull	2.950
Polis	2.015
Kustbevakning	13.280
Sjögränsövervakning	
Landgränsövervakning	2.500
Migration	
Nukleär icke-spridning	0.772
Ammunitionssanering	
Luftfart	
Sjöfart	
Försvar	<u>5.809</u>
<b>totalt</b>	<b>43.610</b>

**RYSSLAND (S:t Petersburg och Kaliningrad län)**

Polis	4.108
Nukleär icke-spridning	<u>4.486</u>
<b>totalt</b>	<b>8.594</b>

**POLEN**

Polis	2.880
Försvarsområdet	<u>0.093</u>
<b>totalt</b>	<b>2.973</b>

**TJECKIEN**

Försvarsområdet	<b>0.170</b>
-----------------	--------------

**OSS-stater**

Nukleär icke-spridning (Kazakstan, Ukraina, Vitryssland)	<b>5.058</b>
--	--------------

**REGIONALT**

Säkerhetspolitisk kunskapsöverföring	6.138
Räddningstjänst	17.075
Tull	5.141
Polis	6.060
Kustbevakning	2.300
Sjögränsövervakning	41.440
Landgränsövervakning	2.895
Migration	
Nukleär icke-spridning	0.495
Ammunitionssanering	
Luftfart	6.900
Sjöfart	1.681
Försvar	<u>44.949</u>
<b>totalt</b>	<b>131.074</b>

**Det bilaterala samarbetet fördelat ländervis (tkr.)****ESTLAND****1991/92**

(911205) Resebidrag internationella konferenser	0.377
(911219) Bidrag till återupprättande av internat. förbind. (7,500 tkr. + 2,500 tkr.)	10.000

- säkerhetsrådgivare Estland	0.200
- repr. Säkerhetsforum Wien	2.000
- uniformer	<u>0.100</u>
	2.300

(920305) Kustbevakningsfartyg Estland	<u>2.200</u>
	<b>12.577</b>

**1992/93**

(920910) Tullteknisk materiel till tullmyndigheterna	0.560
(921001) Räddningsverket Estland	1.100
(921210) Utbildning estn. officerare	0.700
(921210) Polismyndigheterna i Estland	0.989
(930401) "	2.920
(930401) Kustbevakningsfartyg i Estland	3.700
(930617) Kurser i inresekontr. och utfärdande av viseringar	<u>0.450</u>
	<b>10.419</b>

**1993/94**

(930617) Räddningstjänsten i Estland	1.950
(940113) Bokgåva till Estlands diplomatskola	0.100
(940303) Räddningstjänsten i Estland	1.000
(940317) Utbildning av marin personal	1.200
(940330) Tullsamarbete	0.150
(940330) Lokalisering av dumpad ammunition	2.000
(940428) Utbildning estniska officerare	1.500
(940505) Stöd till kustbevakningen	<u>5.400</u>
	<b>13.300</b>

**1994/95**

(940602) Stöd till estniska räddningstjänsten	2.500
(940908) Polissamarbete	4.900

(940908) Utbildning estniska officerare	0.450
(940929) " " "	0.350
(950202) Mobil röntgenutrustning till tullen	1.000
(950222) Minröjning	2.000
(950412) Marin utbildning	1.200
(950504) Polisbåt	0.700
(950608) KTH: upprensning skrot och ammunition Rågöarna	3.500
(950621) Utbildning estniska officerare	<u>0.100</u>
	<b>16.700</b>

**1995/96**

(951123) Polissamarbete (SÄPO)	0.750
(960201) Stöd till estn. migrationsmy. (upph. tillstånd)	1.000
(960307) Radioutrustning till estn. tullmyndigheterna	0.542
(960314) Minröjning öster om Dagö och Ösel	1.260
(960328) Uppmätning och kartering fartygsled (Muhu-leden)	0.770
(960926) Miljösanering Rågöarna	<u>1.258</u>
	<b>5.580</b>

**1997**

(970419) Stöd till Centralförbundet för befälsutb.	0.075
(970612) Utbyggnad sjöbevakningssystem	0.395
(970911) Kriminalteknisk utbildning estniska poliser	<u>1.075</u>
	<b>1.545</b>

**totalt** **60.121**

**LETTLAND****1991/92**

(911205) Resebidrag internationella konferenser	0.377
(921219) Bidrag till återupprättande av intern. förbindelser (7,500 tkr. + 2,500 tkr.)	<u>10.000</u>

- praktikanst ESK Wien	1.000
- viseringsmärken	1.250
- resefond	<u>0.250</u>
	2.500

**10.377****1992/93**

(921022) Kustbevakningsfartyg till Lettland	2.100
(921112) Stöd till upprättandet av Lettlands utr.pol. inst.	0.300
(921210) Polismyndigheterna i Lettland	0.945
(930401) " " "	<u>2.701</u>
	<b>6.046</b>

**1993/94**

(930617) Fyra kustbevakningsfartyg till Lettland	7.300
(930617) Räddningstjänst Lettland	1.100
(949317) Utbildning av marin personal	1.200
(940330) Tullsamarbete	0.900
(940414) Rådgivare t lettiska UM	0.208
(940505) Stöd till kustbevakningen	0.800
(940602) Lettlands utrikespolitiska institut	<u>0.360</u>
	<b>11.868</b>

**1994/95**

(940602) Stöd till Lettlands räddningstjänst	2.500
(940901) Rådgivare till Lettlands UM	0.440
(940908) Polissamarbete	1.350
(940908) Utbildning lettiska officerare	0.950
(940929) Utrustning till lettiska gränsbevakningen	0.560
(941110) Räddningsverket - transport av farligt gods	0.500
(950119) Kommunikationsutrustning till gränsbevakningen	2.100
(950309) Rådgivare till Lettlands UM	0.200

(950412) Stöd till Lettlands utrikespolitiska institut	0.150
(950412) Marin utbildning	<u>1.200</u>
	<b>9.950</b>

**1995/96**

(950914) Rådgivare till Lettlands UM	0.538
(951012) Utbildningsstöd lettiska tullen	2.395
(960118) Utbildning lettiska officerare (GHS och MHS)	0.385
(960118) Stöd Lettlands Utrikespolitiska Institut	0.535
(960118) Fordon till gränsbevakningen (RPS)	0.850
(960328) Utveckl. personreg.system för värnpliktiga	2.891
(960515) Mobil röntgenutrustning till tullmyndigheterna	1.300
(961205) Minröjning Lettland	<u>1.500</u>
	<b>10.394</b>

**1997**

(970130) Internationell ledarskapsutbildning för officerare	0.417
(970130) Stöd Lettlands Utrikespolitiska Institut	0.250
(970130) SKI - nukleär icke-spridningsinsatser	0.609
(970130) Internationell ledarskapsutbildning för officerare	0.150
(970410) Hydrografi. sjömätning och bottenundersökning	0.952
(970410) Etablerande av pliktverksfunktion	3.000
(970612) Mangementutbildning av lettiska tullverket	2.125
(970609) Stöd till landgränsbev. mot Ryssland (Viljaka)	3.407
(970911) Internationell officersutbildning	0.176
(970911) " "	0.389
(971030) Transport av farligt gods	<u>0.323</u>
	<b>11.798</b>

**totalt** **60.433**

**LITAUEN****1991/92**

(911205) Resebidrag internationella konferenser	0.377
(911219) Bidrag till återupprättandet av interantionella förb.	<u>10.000</u>
(7,500 tkr. + 2,500 tkr.	
- medlemskap i Europarådet 2,500 tkr	
	<b>10.377</b>

**1992/93**

(921022) Kustbevakningsfartyg till Litauen	2.100
(921210) Polismyndigheterna i Litauen	0.080
(930401) " "	<u>0.290</u>
	<b>2.470</b>

**1993/94**

(930909) Stöd till Litauens räddningstjänst	1.200
(940317) Utbildning av marin personal	1.200
(940330) Tullsamarbete	1.950
(940505) Stöd till kustbevakningen	2.700
(940602) Kustbevaknings- och miljöskyddsfartyg	<u>4.200</u>
	<b>11.250</b>

**1994/95**

(940602) Stöd till Litauens räddningstjänst	2.500
(940908) Polissamarbete	1.100
(941124) Säkerhetspolitiskt seminarium	0.050
(950202) Mobil röntgenutrustning till tullen	1.000
(950412) Marin utbildning	<u>1.200</u>
	<b>5.850</b>

**1995/96**

(951012) Uppbyggnad landgränsbevakningen	2.500
(960229) Fordon till gränsbevakningen (RPS)	0.435
(960229) Kurser i utveckl. av informationsberedskap (SPF)	0.280
(960411) Tryckning av handboken Soldaten i fält	0.350
(960411) Kustbevakningsfartyg	4.280
(960725) Utbildning i ammunition- och minröjning	1.096
(961205) Uppbyggnad av materielverksfunktion	0.140
(961205) Minröjning i Litauen	<u>1.393</u>
	<b>10.474</b>

**1997**

(970130) Kursverks. Styrelsen för Psykologiskt Försvar	0.150
(970306) Utb. litauisk polis för civil FN-tjänst	0.110
(970307) SKI nukleär icke-spridningsinsatser	0.772
(971030) Räddningstjänst Visaginas - Ignalina	1.612
(971030) Utb oljeskadeskydd i Klaiped och Kaunas	<u>0.545</u>
	<b>3.189</b>
<b>totalt</b>	<b>43.610</b>

**RYSSLAND (S:t Petersburg och Kaliningrad län)****1995/96**

(96 ) SKI nukleär icke-spridningsinsatser	3.301
(960229) Polissamarbete med St Petersburg	3.011
(960229) " " Kaliningrad	<u>0.914</u>
	<b>7.226</b>



**1997**

(970306) SKI nukleära icke-spridningsinsatser	1.185
(971030) Utb kriminal- och polischefer St Petersburg	0.050
(971030) Utb gräns- och polismyndigheter Kaliningrad	<u>0.133</u>
	<b>1.368</b>
<b>totalt</b>	<b>8.594</b>

**POLEN****MSEK****1995/96**

(960118) Civil demokratisk kontr. av försvarsmakten i Polen	0.093
(961010) Polisiära insatser	<u>2.880</u>
<b>totalt</b>	<b>2.973</b>

**TJECKIEN****1995/96**

(960305) Stöd till tjeckisk NGO - civ/mil kontroll av FM	<b>0.170</b>
<b>totalt</b>	<b>0.170</b>

**OSS-stater****1997**

(970306) Kazakstan - SKI nukleär icke-spridning	<b>1.385</b>
(970306) Ukraina - SKI nukleär icke-spridning	<b>3.018</b>
(930306) Vitryssland - SKI nukleär icke-spridning	<b>0.655</b>

*Samarbetet regionalt (tkr.)***REGIONALT BISTÅND****1991/92**

(911219) Stöd till säkerhetspol. kunskapsuppbyggnad	1.500
(920220) Informationssem. om totalförsvarskunskap	0.500
(920723) Internationell konferens i säkerhetspol. i Lettland	<u>0.125</u>
	<b>2.125</b>

**1992/93**

(930218) Baltiskt del. i inter. kurs vid Försvarshögskolan	0.060
(930318) Diplomutbildning	0.100
(930401) Sjösäkerhet/marina miljön	0.250
(930401) Specialutbildning på det säkerhetspolitiska omr.	0.990
(930401) Tullsamarb.(inkl. tulltekn. matr. t. Estland/Lettland)	2.609
(930401) Stöd till polisväsendet i de baltiska länderna	0.089
(930415) Bokgåva	0.350
(930513) Styrelsen för psykologiskt försvar - kurser	0.200
(930617) Utbildning av kustbevakningspersonal	1.100
(930701) Utbildning inom luftfartens området	<u>4.000</u>
	<b>9.748</b>

**1993/94**

(930909) Utbildning av baltiska officerare för FN-tjänst	0.463
(931111) Sjösäkerhet/marina miljöer	1.431
(931111) Underhåll av f d svenska kustbevakningsfartyg	0.950
(940217) Stöd till de baltiska staternas räddningstjänst	0.250
(940317) Uppbyggnad av policyanalys och operationsanalys	0.380
(940330) Tullsamarbete	1.000
(940414) Studiebesök vid Värnpliktsverket	0.070
(949414) Stöd till uppbyggnad övervakningssystem	1.410

(940602) Stöd till uppbyggnad övervakningssystem	3.980
(940616) Frivilligorganisationernas samarbetskommitté	<u>0.150</u>
	<b>10.084</b>

**1994/95**

(940811) Bidr t baltisk repr vid exp.möten om inhum. vapen	0.100
(940811) PFP-insatser	0.775
(940908) Stöd till psykologiska försvaret	0.500
(940909) Specialistutbildning på det säkerhetspol. området	0.735
(940908) FN-utbildning av baltiska officerare	0.265
(940908) Transp. estnisk o litauisk truppenhet för PFP-övn.	0.330
(940929) Stöd till uppbyggn. av landgränsbevakningen	1.320
(941110) Stöd till upprättandet av BALTBAT	7.200
(941201) Utrustning för BALTBAT	0.380
(941222) (sem om tullsamarbetsavtal samt prakt.kontroll arbete i resp. land)	0.730
(950309) Konferens om lågintensitetskonflikter	0.070
(950412) FN civilpolisutbildning	0.870
(950412) Marin utbildning	0.250
(950621) Rådgivare till baltiska försvarsministerierna	<u>0.300</u>
	<b>23.825</b>

**1995/96**

(950706) Fortsatt stöd till baltiska staternas räddningstjänst	9.500
(950713) BALTBAT	11.715
(950727) Kurs i ledarskap o officersetik inom ramen fr PFP	0.200
(951012) Uppbyggnad landgränsbevakning	1.575
(951026) Frivilliga försvarsorganisationernas samarbete	0.170
(960118) Upprättandet av en nordisk polisakademi	3.300
(960118) Polissamarbete inom UNDCP (narkotikabekämpn.)	0.600
(960307) Östersjösem. om riskanalyser inom tullväsendet	0.320
(960307) Östersjökonferens inom tullområdet	0.050
(960411) Fortsatt uppbyggnad av sjö- och landgränsbev.	24.200
(960418) Säkerhetspol. konferens i St: Petersburg	0.120

(960524) Kurs i säkerhetspol. och mil. samarbetsfrågor	0.683
(960515) Fiberskop till de baltiska tullmyndigheterna	0.400
(960515) Integrering av civ/mil flygledn i Estland o Litauen	2.900
(960524) Polissamarbete (handkassa för små projekt)	0.100
(960606) Friv. försvarsorganisationernas samarb.kommitté	0.460
(960606) International Defence Advisory Board	0.100
(960725) IESS årskonferens i Dresden	0.055
(960926) Stöd till baltiska staternas räddningstjänst	4.000
(960725) Peace Quest - Transbaltiskt nätverk	0.187
(961024) Säk.pol. konferens Budapest	0.021
(961205) Balt. implementering OSCE-dokument	0.100
(961219) Baltbat	10.130
(961219) Utb marinofficerare i Sverige	3.850
(961219) Utb arméofficerare i Sverige	<u>3.025</u>
	<b>77.761</b>

**1997**

(970306) SKI nukleär icke-spridning	0.495
(970410) Stöd t utv räddningstj. Lettland och Littaun	3.325
(970612) Institute for East West Studies	0.067
(970515) Baltisk implementering av OSCE-dokument	0.600
(970612) Int konf om rättsväsendet o brottsförebyggande arb	0.070
(970612) Utjämning felräkning RPS	1.351
(970612) Handkassa RPS	0.200
(970612) Tullkonferens i Tallinn GTS	0.032
(970814) Baltbat förlängning 971231	1.789
(970814) Metodikutbild pers vid sjöbev.centraler Le/Li	0.506
(970814) International Defence Advisory Board	0.300
(970814) RPS - förstudier avs projektverksamhet Baltikum	0.350
(970814) Underhållsutbildn. marinelektron. och sjöbev.syst.	1.344
(971113) Internetdatabas ang exportkontr krigsmat./stat. prod	<u>1.102</u>
	<b>11.531</b>
<b>totalt</b>	<b>135.074</b>

## Bilaga 3

### Sweden's cooperation with the Republic of ESTONIA concerning Border/Coast Guard and Justice and Home Affairs - September 1997

<b>Immigration</b>	<b>Police/Drugs</b>	<b>Customs</b>	<b>Border- and Coastguard</b>	<b>Judicial coop.</b>
<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>
<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>
- Technical support, seminars on developm. of infrastructure for migration/refugee policy  <b>Multilateral:</b> UNDP-project (local office) computer equipment for handling applic. for perm. residence visas - (IOM, UNHCR)	- Training for trainers for police teachers - Investigation techniques - Forensic training and extensiv lab. training - Compreh. progr. on drug analysis & intelligence training - Management courses - Traffic police	- Basic training customs & customs control (2 w/20 Est. in S) - Pract. train. in search of vehicles on local stations (3 weeks) - Training progr. - Seminar on riskanalysis - Drug analysis & intelligence training	- Staff training & maintenance train.of coast guard and border guard - Techn. educat. in connection with establish. of a coast- and sea surveillance system on the Baltic sea border (the island of Ruhnu) and on the eastern border (Narva district and Peipus-lake)	- Agreement on legal assistance since 1992. - 10 seminars org. by Nat. Court Adm. on family law, property law, labor law, constitutional law, HR, econ. law, treatment of young criminals, court adm in Sw, constitutional law conc. courts. -seminars org. by Nat. Prison

<p>comprehensive progr. for coop. on migration, include. asylum and refugee issues</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Driving &amp; road safety</li> <li>- Publ. procurem.</li> <li>- Ass. in creation &amp; training of BALTCIVPOL (UN police)</li> <li>- Twinning. progr. between the city of Södertälje, S and Pärnu, E</li> <li>- Educational progr. within the framework of the Nordic Police Academy</li> <li>- Educational progr. for one hundred police officers in crime investigating technology</li> </ul> <p><b>Equipment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Approx. 40 Volvo cars (used)</li> <li>- 2 WV minibuses</li> <li>- Office furniture</li> </ul>	<p><b>Equipment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiberscope</li> <li>- Controle equipm.</li> <li>- Communica-tion equipm.</li> <li>- 10 vehicles</li> <li>- Mobile X-ray equipment with minibus</li> </ul> <p><b>Multilateral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phare programmes</li> <li>- Eurocustoms</li> </ul> <p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Follow up on effectuated proj.</li> </ul>	<p><b>Equipment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- coast and sea surveillance system (five radarstations at the eastern border, two type Racal and two Terma) (one Terma on Ruhnu in the Riga bay)</li> <li>- UV-lamps for doc. control.</li> <li>- 12 snow-scooters</li> <li>- Office furniture</li> <li>- 1 Police patrol boat</li> <li>- Volvo cars</li> <li>- 3 coast guard vessels</li> <li>- 3 rescue boats</li> <li>- Spareparts</li> <li>- Workshop container</li> <li>- Store cont.</li> </ul> <p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ass. in a study</li> </ul>	<p>and Probation Adm. on int. law (CE, UN etc) and analy-sis of differ. betw. western and eastern prison systems.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Twinning progr. between three Sw. and three Est. prisons</li> </ul> <p><b>Equipment</b></p> <p>Various equipm. i.a. furniture etc.</p> <p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuation of twinning program between prisons.</li> <li>- development of educational system for prison staff</li> <li>- development of compre-hensive programs in the legal field</li> </ul>
--	---	--	--	--

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Forensic equipm include. full equipm of lab in Tallinn</li><li>- Drug analysis equipment</li><li>- VCR &amp; camera</li><li>- Metal detectors</li><li>- Comm. system EDACS. Co-financing with Germany (4 MSEK each)</li></ul>		<p>of the development of the sea surveillance system on the Estonian northern and western sea coast</p> <p>- Continued cooperation with police, customs and border &amp; coast guard</p>	
--	---	--	--	--

**Sweden's cooperation with the Republic of LATVIA concerning  
Border/Coast Guard and Justice and Home Affairs - September  
1997**

<b>Immigration</b>	<b>Police/Drugs</b>	<b>Customs</b>	<b>Border- and Coastguard</b>	<b>Judicial coop.</b>
<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>
<b>Training</b>	<b>Training</b>	<b>Training</b>	<b>Training</b>	<b>Training</b>
<p>- Transfer of know-how on migr. policy infrastructure developm. asylum policy,</p> <p><b>Equipment</b></p> <p>- Support Olaine refugee camp</p> <p><b>Multilateral</b></p> <p>- (with IOM, UNHCR) Comprehensive Programme for Coop. on Migration, include. asylum and refugee issues</p>	<p>- Investigating techniques</p> <p>- Forensic training</p> <p>-Compreh. progr. on drug analysis &amp; intelligence training</p> <p>-Management training</p> <p>- Driving &amp; road safety</p> <p>- Publ. procurem.</p> <p>- Ass. in the creation &amp; training of BALTICIPOL (UN-police)</p> <p>- Training assist.to Police Academy, Riga</p>	<p>- Basic training in customs and customs control (2 w/20 Lav in S)</p> <p>- Practicle train. in search of vehicles on local customs stations (3 weeks)</p> <p>- Training progr. on staff managm. (one year progr concluded 1997)</p> <p>- Cont. of training progr. on staff managem. on regional level (one year progr - on-going)</p> <p>- Training of Customs</p>	<p>- Staff training &amp; maintenance train.of coast guard and border guard</p> <p>-Techn. education in connection with establish. of coast- and sea surveillance system on the west-coast</p> <p>- Tech educ. of the eastern border batta-llion of Ludza</p> <p><b>Equipment</b></p> <p>- coast- and sea surveillance system (two radarstations PS239 with sea surv. control centre and</p>	<p>-Agreement on legal assistance since 1992</p> <p>- 7 seminars org. by Nat. Court adm. conc. family law, adm law, property law, freedom of press, corruption, intern. law, HR, crime prevention, penal law, bankruptcy, working procedures of government vis a vis publ. auth. and adm of justice, presentation Sw court and prison and probation system</p> <p>- seminars org. by Nat. Prison and Probation Adm. on int. law (CE, UN etc) and analysis of differ.</p>



	<p>- Operational sem.</p> <p>- Vehicle mainten.</p> <p>- Twinning progr. between Visby, S and Liepaja, LA</p> <p>- Nordic Baltic Police Academy training progr</p> <p><b>Equipment</b></p> <p>- 45 Volvo cars (used)</p> <p>- 1 Scania bus</p> <p>- Forensic laboratory and computers</p> <p>- Drug analysis equipment</p> <p><b>Multilateral:</b></p> <p>Coop. progr. with UNDCP on drug issues.</p>	<p>authorities</p> <p>- Seminar on risk-analysis</p> <p><b>Equipment</b></p> <p>- Fiberscope</p> <p>- Control equipm.</p> <p>- Communication equipment</p> <p>- 10 vehicles</p> <p>- Mobile X-ray equipment with minibus</p> <p><b>Multilateral:</b></p> <p>- Phare-progr.</p> <p>- Eurocustoms</p> <p>- Follow up on effectuated customs projects</p> <p>- Development of physical security of storage building of nuclear substances. Coop. with USA</p>	<p>comm. system. A third PS239 is under installation</p> <p>- Workshop cont.</p> <p>- Store container</p> <p>- 5 coast-guard.vessels</p> <p>- 1 Police patrol-boat</p> <p>- 15 vehicles</p> <p>- Communication- and computer system to borderguard unit in Ludza (central eastern border)</p> <p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <p>- Strengthening of the northern eastern border at Viljaka.</p> <p>- Communication system and computer system to the border battalion of Viljaka (bil.)</p>	<p>betw. western and eastern prison systems.</p> <p>- Twinning progr. between three Sw. and three Latv. prisons</p> <p><b>Equipment</b></p> <p>- Various equipment i .a. furniture to prisons</p> <p><b>Multilateral:</b></p> <p>Establishment of a National Human Rights Centre in cooperation with other Nordic countries (local UNDP-project)</p> <p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <p>Establishing of the Riga Graduate School of Law (Coop. between Sw, La, Phare, Soros i.a.)</p> <p>- Continuation of twinning program between prisons (bil.)</p>
--	---	--	--	---

		<p><b>In pipe-line/under discussion:</b></p> <p>Continuation of training program for leading Customs employees on central level and also on regional level, developm. of educational system and developing of recruiting system for Customs employees (one year progr.)</p> <p>- Development of concept for export control of nuclear substance including customs and border control (bil. &amp; multi - IAEA)</p> <p>- Development of concept for physical security of nuclear substances and training of staff incl. inspections. (bil. and multi - IAEA)</p>	<p>- Management training for borderguards in the Viljaka district (bil.)</p> <p>- Discussions with Finland on future cooperation on border control progr. and also integration progr. for the Russian speaking minorities. (mult.)</p>	<p>- Developm. of educational system for prison staff (bil.)</p> <p>- Development of comprehensive programme in the legal field. (bil.)</p> <p>- Ass. with developm. of legislation conc. non-proliferation of nuclear substances (bil. and multil. - IAEA)</p>
--	--	---	--	---

**Sweden's cooperation with the Republic of LITHUANIA  
concerning Border/Coast Guard and Justice and Home Affairs -  
September 1997**

<b>Immigration</b>	<b>Police/Drugs</b>	<b>Customs</b>	<b>Border- and Coastguard</b>	<b>Judicial coop.</b>
<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>	<b>Bilateral</b>
<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>	<i>Training</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Support (advice, seminars) on migration policy infrastructure,</li> <li>- Ass. to border control service, e.g. on training security, document control,</li> </ul> <p><b>Equipment:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>equipment for offices, Rukla refugee centre</li> </ul> <p><b>Multilateral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>IOM and UNHCR Comprehensive progr. for coop. on migration, incl. asylum and refugee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ass. in the creation of Lith State Border Police to a Coast Guard organizat</li> <li>- Investigatory techniques</li> <li>- Forensic training and lab. teaching</li> <li>- Training of trainers</li> <li>- Expert ass. at Ignalina power plant</li> <li>- Comprehensive progr. on drug analysis &amp; intelligence training</li> <li>- Management courses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basic train. customs &amp; customs control (2 w/ 20 Lith in S)</li> <li>- Pract. train. in search of vehicles on local customs st (3 weeks)</li> <li>- Training progr.</li> <li>- Seminar on risk analysis</li> <li>- Drug analysis and intelligence training</li> </ul> <p><b>Equipment:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiberscope</li> <li>- Control equipm.</li> <li>- 10 vehicles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staff training &amp; maintenance train. of coast guard and border guards</li> <li>- Technical educ. in connection with establish. of a coast- and sea surveillance system along the Baltic sea border.</li> <li>- Nordic Baltic Police Academy:</li> <li>- Training on passports and visa handling</li> <li>- Staff training</li> <li>- Techn. educat.</li> <li>- Techn. educ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agreement on legal assistance since 1996.</li> <li>- Seminars org. by Nat. Prison and Probation Adm. conc. int. law (CE, UN, etc), analysis of diff. betw. western and eastern prison systems.</li> </ul> <p><b>In pipeline/under discussion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Twinning progr. between Sw &amp; Li prisons</li> <li>- Developing a training school for prison staff</li> <li>- Seminars on</li> </ul>

issues	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Driving &amp; road safety</li> <li>- Publ. procurem.</li> <li>- Ass. in creation &amp; training of BALTCIVPOL (UN-police)</li> <li>- IT &amp; data train.</li> <li>- Operat. sem.</li> <li>- Vehicle maint.</li> <li>- Twinning progr. between the city of Mariestad, S and Pakruojc, Li</li> <li>Nordic Baltic Police Academy training progr.</li> <li><b>Equipment:</b></li> <li>- forensic equipm.</li> <li>- appr. 30 Volvo cars (used)</li> <li><b>Multilateral</b></li> <li>Coop. progr. with UNDCP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communica-tion equipment</li> <li>- Mobile X-ray equipment with minibus</li> <li><b>Multilateral:</b></li> <li>- Phare progr.</li> <li>- Eurocustoms</li> <li><b>In pipe-line/under discussion:</b></li> <li>- Follow up on effectuated proj.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>of the border unit at the border to Kaliningrad.</li> <li><b>Equipment:</b></li> <li>- coast and sea surveillance system (three radarstations along Lithua-nian coast, type Terma and sea surv. control scentre). Co-financing with Dk. on linking comm. system.</li> <li>- Computer system to the border unit at the Kaliningrad</li> <li>- Communica-tion system to the border unit at the border to Kaliningrad border.</li> <li>- Gyro-stabilized binoculars for the border guard unit at the Kaliningrad border</li> <li>- 3 coast guard vessels</li> <li>- 2 rescue boats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>legal issues</li> <li>- Ass. with developm. of legislation conc. non-prolifera-tion of nuclear substances (multil.)</li> <li>- Development of a national control system for nuclear substances also including computer soft- and hardware (bil.)</li> </ul>
--------	---	---	---	--

---

	on drug issues		<ul style="list-style-type: none"><li>- Oil recovery ship w/ fast rescue boat</li><li>- Spare parts</li><li>- Workshop cont.</li><li>- UV-lamps</li><li>- 15 Volvo cars</li></ul> <p><b>Multilateral:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Coop. with Dk on com. system to sea surveillance system (3 MSEK)</li></ul>	
--	----------------	--	--	--