

PROBLEMFÖRMULERING

Utgångspunkter

Säkerhetspolitiska kontrollstationer skall enligt föreliggande planer genomföras och presenteras för riksdagen dels hösten 1996 inför försvarsbeslutets etapp 2, dels under försvarsbeslutsperioden år 1998. Kontrollstationerna skall bidra till att det sker en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Det beslut som riksdagen fattade den 6 december 1995 rörande den fortsatta inriktningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets långsiktiga utveckling utgör utgångspunkten för den säkerhetspolitiska kontrollstationen, för vilken underlag presenteras i denna rapport.

Beträffande säkerhetspolitiken framhölls bl.a. i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 1995/96:UFöU1 om Sveriges säkerhetspolitik att:

”Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands frihet och oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer tryggas en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.”

”Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består. Den förutsätter att vi har en betryggande försvarsförmåga. Genom att vidmakthålla en trovärdig grund för totalförsvarets långsiktiga styrka och anpassningsbarhet ger vi vårt bidrag till säkerhetspolitisk stabilitet i det nordeuropeiska området.”

”Säkerhetspolitikens mål är styrande för mycket av Sveriges utrikespolitiska och försvarspolitiska agerande. Detta avspeglar att vår säkerhetspolitik har såväl en internationell som en nationell dimension.”

”Detta innebär att vi nationellt skall kunna möta militära hot som direkt berör Sverige. Svårast av dessa är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och oberoende. Vi skall också förebygga och kunna hantera situationer som utan att hota Sveriges frihet och oberoende ändå skulle kunna innebära svåra nationella påfrestningar eller risker.”

”Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. I denna strävan efter gemensam säkerhet fullföljer vi vårt mångåriga arbete inom framför allt FN för fred och nedrustning samt för demokratisk, social, ekonomisk och ekologiskt hållbar utveckling. Vi skall även samarbeta internationellt för att förebygga och hantera icke-militära hot och påfrestningar.”

Riksdagen godkände vidare vad regeringen i propositionen 1995/96:12 om totalförsvaret i förnyelse har förordat om försvarspolitikens inriktning:

”Den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa har varit gynnsam för Sverige. Väpnade angrepp som skulle kunna hota Sverige ter sig i dagens politiska läge osannolika. Därtill kommer att de rent militära förutsättningarna för att genomföra sådana angrepp under ett antal år kommer att vara starkt begränsade. Detta gäller i synnerhet förmågan att genomföra en kustinvasion.”

”Anspråken på totalförsvarets förmåga att möta väpnade angrepp kommer därför att vara begränsade under ett antal år. De direkta anspråken på totalförsvaret i närtid är därmed främst att hävda svensk territoriell integritet, att bidra till att hantera de påfrestningar som kan följa i spåren av kriser i vårt närområde samt att stödja vårt internationella säkerhetspolitiska engagemang.”

”Skulle trots allt en situation under de närmaste åren utvecklas som innebär ett angreppshot mot Sverige bör vi få en betydande politisk förvarning.”

Riksdagen godkände avslutningsvis vad regeringen i propositionen 1995/96:12 om totalförsvaret i förnyelse förordat om totalförsvarets förmåga till anpassning.

Regeringen framhöll i proposition 1995/96:12 att angreppshot kan växa upp om läget i omvärlden förändras. Totalförsvaret måste sålunda på ett betryggande sätt kunna stärka och anpassa förmågan att möta väpnat angrepp i takt med den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Detta måste kunna ske både snabbt genom att krigsdugligheten höjs hos befintliga förband och i form av mer långsiktig anpassning varvid nya förband och system och strukturella lösningar införs. Förmågan att möta ett väpnat angrepp behöver tillgodoses fullt ut först efter viss komplettering av utrustning och utbildning inom högst ett år.

Regeringen anförde vidare i proposition 1995/96:12 om säkerställande av förmågan att fatta beslut om anpassning att de internationella kontakterna och tillgången på information idag är mycket större än tidigare. Förutsättningarna är därmed bättre än förr att varsebli och värdera hotande utvecklingar i omvärlden. Regeringen ansåg därför att underrättelsetjänsten i nuvarande säkerhetspolitiska läge skall lägga särskild vikt vid information om förändringar inom de politiska, ekonomiska och militära områdena av betydelse för Sveriges säkerhet. Underrättelsetjänsten och försvarsforskningen skall därför inriktas på att ge underlag för beslut om att vid behov anpassa totalförsvarets förmåga.

Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande 1995/96:FöU1 Totalförsvarets förnyelse, att det hyste farhågor beträffande det risktagande som det innebär att ha ett totalförsvaret som behöver både betydande tid och omfattande resurser för att nå full duglighet att möta ett angreppshot. Man såg också svårigheterna att i rätt tid sätta igång uppbyggnaden. Utskottet såg det å andra sidan inte som rimligt att - i synnerhet i dagens säkerhetspolitiska läge - avsätta de resurser som skulle vara nödvändiga för att det skulle vara möjligt för totalförsvaret att i sin helhet ständigt vara fullt stridsdugligt. Utskottet ställde sig bakom regeringens uppfattning att efter en högst ettårig period alla väsentliga delar av totalförsvaret skall kunna utnyttjas med full effekt omedelbart efter mobilisering.

Två huvudfrågor

Syftet med den nu aktuella säkerhetspolitiska kontrollstationen är att belysa sådana förändringar i omvärldsförhållandena jämfört med hösten 1995 som bedöms vara särskilt viktiga för vår säkerhets- och försvarspolitik och för inriktningen av totalförsvaret.

Två huvudfrågor står i förgrunden för kontrollstationen. Den första gäller det internationella säkerhetssamarbetet och huruvida detta samarbete utvecklats på ett sätt som ger anledning till omprövning av formerna för och omfattningen av det svenska deltagandet. Den andra huvudfrågan rör bedömningen av hot och risker i olika tidsperspektiv. Det gäller att avgöra om utvecklingen ger anledning att modifiera riksdagens uppfattning om tänkbara hot och risker. Denna bedömning är styrande för den fortsatta tillämpningen av vad riksdagen beslutat om totalförsvarets förmåga till anpassning.

Internationellt säkerhetsskapande samarbete - hur har mönstret förändrats?

I den säkerhetspolitiska kontrollstationen bör en bedömning göras av hur formerna för det internationella säkerhetssamarbetet utvecklas. En sådan bedömning bör göras som grund för ställningstagande till eventuella förändringar av inriktningen av Sveriges fortsatta deltagande i samarbetet. I sammanhanget bör framväxten av informella nätverk och samarbetsmönster beaktas.

Centrala aspekter är ansvarsfördelningen mellan främst FN, OSSE, EU, VEU och NATO, erfarenheter av fredsprocessen och samarbetet inom ramen för IFOR i det forna Jugoslavien, det framtida försvarspolitiska samarbetet inom EU vad gäller VEU:s s.k. Petersberg-uppgifter (humanitära insatser och räddningstjänst, krishantering och fredsbevarande verksamhet) i ljuset av regeringskonferensen (IGC, Intergovernmental Conference) och EU:s kommande utvidgning samt NATO:s utveckling och utvidgning.

En annan viktig fråga är hur den säkerhetspolitiska situationen utvecklas i Östersjöområdet, inklusive eventuella nya samarbetsmönster. Det gäller dels utvecklingen i de baltiska länderna och Ryssland och relationerna dem emellan, dels vilka konsekvenser som en NATO- respektive en EU-utvidgning kan få för den nordisk-baltiska regionen.

En bedömning bör göras av eventuella förändringar beträffande det fortsatta behovet av, och hanteringen av, internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Denna analys bör också omfatta utvecklingen av det fortsatta samarbetet inom PFF och Sveriges medverkan däri samt i vilken mån Sverige bör utveckla förmåga till samverkan (s.k. interoperabilitet) i övrigt inom fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

Slutligen bör en bedömning göras av förutsättningarna för fortsatt internationellt samarbete inom försvarsmaterielområdet dels i ljuset av den snabba omstrukturering och rationalisering av europeisk försvarsindustri som för närvarande pågår och dels i ljuset av bilateralt och trilateralt samarbete vid sidan av de multilaterala europeiska diskussionerna i WEAG (Western European Armaments Group).

Hot och risker i olika tidsperspektiv - har hotbilden förändrats?

En grundläggande utgångspunkt för riksdagens beslut 1995 var bedömningen att risk för ett stormaktskrig inte föreligger och att några större angreppsföretag mot Sverige under rådande militärstrategiska förhållanden inte är tekniskt genomförbara. Styrande för arbetet med kontrollstationen har därmed blivit behovet av en bedömning av den politiska och militära utvecklingen i omvärlden.

Särskilt viktigt är därvid indikationer beträffande stabiliteten och utvecklingen i Ryssland samt Rysslands förhållande till sina närmaste grannländer och till andra länder i Central- och Östeuropa liksom till länderna i väst.

Vidare måste en bedömning göras av det militärstrategiska läget, bl.a. vad gäller implementering av nedrustningsavtal, samt av förutsättningarna för vidmakthållande eller iståndsättande av militära resurser. Dessa förhållanden, särskilt i området kring Östersjön och Nordkalotten, har stor betydelse för en bedömning av den förvarning Sverige kan få i samband med en förestående konflikt. En sådan analys utgör också grunden för vilka krav som bör ställas på vår förmåga att höja krigsdugligheten eller långsiktigt anpassa totalförsvaret till nya förutsättningar.

En sammantagen värdering av konfliktrisker och det militärstrategiska läget bör göras som grund för en bedömning av huruvida och i vilket vid<are sammanhang Sverige skulle kunna bli berört, direkt eller indirekt, av eventuella konflikter.

Eventuella nya trender och tendenser i den militärtekniska utvecklingen och erfarenheter

från kriser och konflikter bör analyseras som grund för en bedömning av totalförsvarets utveckling och förnyelsebehov. I detta bör även ingå en bedömning av utvecklingen av icke-konventionella stridsmedel.

I kontrollstationsarbetet bör också eventuella nya inslag i utvecklingen av de icke-militära hoten uppmärksammas.

Rapportens disposition och innehåll

Den följande redovisningen görs med en disposition som - med hänsyn till de båda huvudfrågorna - främst åskådliggör viktiga förändringar sedan 1995 av sådana säkerhetspolitiska förhållanden som bedöms kunna påverka inriktningen i 1996 års försvarsbeslut. Denna problemorienterade framställning medför att text rörande vissa länder och frågor kommer att återfinnas på flera platser. För att resonemangen kring de olika ämnesområdena skall bli fullständiga, förekommer också att vissa förhållanden omnämns på mer än en plats.

De för kontrollstationen relevanta områdena, i den ordning de behandlas i texten, är:

- några globala trender, främst läget i Stilla-havsregionen, FN:s möjligheter att verka, rustningskontroll, EU:s, NATO:s och OSSE:s roller i Europas säkerhetsarkitektur samt den vidgade säkerhetssynen,
- fredsfrämjandets nya dimensioner,
- de europeiska säkerhetsstrukturernas fortsatta omvandling, omfattande de stora NATO-ländernas säkerhetspolitik, NATO:s och EU:s inre utveckling och utvidgning samt relationer till Ryssland samt OSSE:s roll,
- Rysslands utveckling, omfattande utrikes- och säkerhetspolitik, inrikespolitik, ekonomi samt de väpnade styrkorna,
- säkerhetspolitisk och militärstrategisk utveckling i norra Europa samt
- det europeiska samarbetet om försvarsmateriel.

I ett avslutande kapitel sammanfattas och värderas de inträffade förändringarna ur ett svenskt perspektiv samt diskuteras deras konsekvenser för svensk säkerhets- och försvarspolitik.

VIKTIGARE FAKTORER OCH FÖRÄNDRINGAR I OMVÄRLDSBILDEN SEDAN 1995

Kommentarer till säkerhetspolitiska trender i ett globalt perspektiv

Liksom under år 1995 präglas den internationella politiken år 1996 mycket av att stormaktskonfrontationen upphört. Detta medför att läget är mångfasetterat med ökat spelrum för flera olika krafter och aktörer jämfört med förhållandena under det kalla krigets tid. Samtidigt finns inte samma direkta risk som under det kalla kriget att lokala eller regionala kriser och konflikter skall trappas upp till storskaliga stormaktsmotsättningar. Därmed har emellertid även tröskeln för att konflikter skall trappas upp kommit att sänkas på det lokala och

regionala planet, såsom t.ex. utvecklingen i det forna Jugoslavien och i Kaukasusområdet visat. Men världen har också krympt genom globalisering av handel och samfärdsel, omfattande migration, fortgående miljöförstöring etc. som skapar ett ökande ömsesidigt beroende och en större sårbarhet. Bestående aktualitet har även problemen kring brist på livsmedel och färskvattnen samt till exempel de kärnkrafts- och kärnvapenrelaterade miljöhoten på Nordkalotten.

Sveriges och Europas säkerhet påverkas följaktligen av den säkerhetspolitiska utvecklingen i ett globalt perspektiv. I det följande redovisas några trender av betydelse i sammanhanget.

Säkerhetspolitikens regionalisering - dynamisk utveckling och politiska spänningar

I ekonomiska termer blir Stillaohavsregionen ett allt viktigare område - både i absoluta och i relativa tal. Eftersom regionen hyser några av de tyngsta ekonomiska aktörerna - USA, Japan och i allt högre grad Kina - jämsides med flera av de snabbast växande ekonomierna (utöver Kina även Sydkorea, Taiwan, Malaysia, Singapore, Thailand, Indonesien) får det ekonomiska samarbetet och handelspolitiken en allt mer framträdande plats i relationerna mellan dessa länder inbördes och med världen i övrigt. Noteras kan t.ex. USA:s handelspolitiska påtryckningar mot Kina. Det är inte bara USA som i ökad utsträckning betonar ekonomisk säkerhet (d.v.s. utbyte av varor/tjänster/kapital enligt givna spelregler, tillgång till marknader, råvaror etc.) som ett element i säkerhetspolitiken. Handel och ekonomiskt utbyte tycks generellt bli allt viktigare instrument för inflytande och maktprojicering.

USA är den dominerande aktören i regionen - både ekonomiskt och militärt. Senare års spekulationer om en mer tillbakadragen amerikansk roll har inte besannats. Tvärtom har utvecklingen understrukt USA:s fortsatta engagemang för en stabil ordning, symboliserad dels av den amerikanska styrkedemonstrationen i samband med de kinesiska påtryckningarna gentemot Taiwan, dels av avtalet med Japan om fortsatt militär amerikansk närvaro på i stort sett oförändrad nivå, dels av det uttalade stödet för Sydkorea i den verbalt upptrappade konflikten med Nordkorea. USA har därigenom demonstrerat var gränsen går för landets vitala säkerhetsintressen.

Japans ekonomiska styrka förväntas av många bedömare i framtiden bli kompletterad av ett aktivare engagemang på det politiska planet. Det torde finnas ett utbrett stöd för att ge Japan en permanent plats i FN:s säkerhetsråd. Den fördjupade amerikansk-japanska "alliansen" som manifesterades i den säkerhetspolitiska deklarationen i samband med president Clintons besök våren 1996 ger Japan en mer jämbördig plattform att verka utifrån. Samtidigt som en fortsatt amerikansk militär närvaro i Stillaohavsasien och i Japan på nivån ca 100 000 resp knappt 50 000 man bibehålls, liksom den amerikanska kärnvapengarantin, så öppnar säkerhetsavtalet vägen för Japan att utvecklas till en verklig stormakt.

Kinas snabbt ökande tyngd i världsekonomin motsvaras av en mer självhävdande maktpolitik. Denna politik har i vissa fall resulterat i spänning i närområdet. Främst gäller detta Taiwan i samband med dess första fria demokratiska presidentval. Osäkerhet råder också om konsekvenserna av Hongkongs förestående inlemmande i Kina. Grannländerna torde känna ökad osäkerhet beträffande Kinas långsiktiga politik, i synnerhet mot bakgrund av Kinas militära upprustning och fortsatta kärnvapenprov. Ryssland är knappast något undantag trots det "strategiska partnerskap" som tillkännagavs i samband med den ryske presidentens besök i Kina våren 1996. Mot bakgrund av Kinas befolkningsökning och ekonomiska utveckling, kommer behovet av nya råvaror och energikällor att öka med allvarliga påfrestningar på miljö och förutsättningar för hållbar utveckling. Sydkinesiska sjön och Sibirien är i sammanhanget av speciellt intresse.

Länderna i Sydostasien (ingående i samarbetsorganisationen ASEAN) samt andra dynamiska ekonomier bildar tillsammans med USA och Japan ett nytt ekonomiskt kraftfält. Dess

betydelse markeras genom olika ekonomiska och politiska samarbetsorgan. Den minsta gemensamma nämnaren för dessa är i flera fall amerikansk medverkan. Den europeiska närvaron har hittills varit relativt blygsam jämfört med USA:s och Japans. Från europeisk sida har en ökad uppmärksamhet på utvecklingen i Sydostasien markerats med det första toppmötet mellan EU-länderna och Asien i mars 1996. Även Ryssland har markerat sitt intresse för utvecklingen i regionen genom sin begäran att få delta i nästa EU-Asien-möte i London.

I Sydostasien finns ansatser till regionalt säkerhetssamarbete. Jämfört med institutionerna i Europa (OSSE, NATO, EU/VEU) befinner sig t.ex. "ASEAN Regional Forum", som grundades 1993 för hela Stillahavsasien, ännu i sin linda. Den säkerhetspolitiska dialogen saknar traditioner, vilket gör att den bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Man talar i termer av ett OSSE-liknande samarbete byggt kring tre element; förtroendeskapande åtgärder, preventiv diplomati och konfliktlösning.

Detta faktum samt det förhållandet att Ostasien rymmer ett flertal latent oroshärda, till exempel vad gäller Spratly-öarnas överhöghet, och öppna konfrontationer, skapar jämte den snabba upprustningen potentiellt farliga konflikter som skulle kunna få globala återverkningar. Konfrontationerna mellan Folkrepubliken Kina och Taiwan och på den koreanska halvön är bara ett par exempel. Den snabba ekonomiska tillväxten ger förutsättningar för ökande välstånd men också för en fortsatt upprustning i regionen. Regionen är för närvarande den snabbast växande vapenmarknaden i världen. USA är fortsatt den totalt sett störste vapenexportören, även om Ryssland på senare tid radikalt ökat sin andel av vapenexporten.

Ekonomisk liberalisering och reformer, demokratisering och internationellt samarbete jämte en snabbt stigande genomsnittlig levnadsstandard skapar i grunden goda förutsättningar för stora delar av Ost- och Sydasiens utveckling. Osäkerheten är påtaglig vad gäller Kina och det nuvarande liksom det eventuellt nya ledarskapets politik, såväl internt i fråga om demokrati och mänskliga rättigheter, som externt gentemot omvärlden. Det är likaså oklart hur Indien kommer att utvecklas och hantera konflikten med Pakistan liksom hur Ryssland avser att tillvarata sina långsiktiga intressen i området. En prognos är även vanskelig vad beträffar Sydasiens dynamiska ekonomier och deras hantering av tillväxtens möjligheter och problem i form av storstadsslum och miljöförstöring.

I Afrika finns ett antal öppna och latent konflikthärda, av vilka utvecklingen i Nigeria, den liberianska statens sönderfall liksom konflikterna i Rwanda och Burundi utgör några av de mest akuta exemplen.

Förenta nationerna

Förenta Nationerna är fortsatt den enda universella organisation som genom sina stadgar och sin sammansättning kan agera globalt och genom beslut av säkerhetsrådet ge mandat för alla slags fredsfrämjande insatser. Organisationen behåller sin övergripande betydelse och unika roll på detta område. Samtidigt står det klart att FN i olika hänseenden genomgår en allvarlig kris. FN:s kris är i huvudsak medlemsstaternas kris. Det finns en bristande politisk vilja att förse FN med tillräckliga befogenheter och resurser för att organisationen skall kunna agera kraftfullt. Detta beror främst på motsatta intressen hos medlemsstaterna och inte minst hos säkerhetsrådets medlemmar. Dessutom har det funnits en oförmåga hos medlemsstaterna att reformera och effektivisera organisationen. Ett vitaliserat FN skulle skapa större möjligheter att komma tillrätta med den finansiella krisen. Denna har blivit akut genom att flera bidrag, bland annat flera poster från USA, inte betalats ut.

Det är dock viktigt att konstatera att säkerhetsrådet efter det kalla krigets slut har fungerat ganska tillfredsställande och inte lamslagits av stormaktsmotsättningar.

FN:s dilemma blir därmed hur organisationen skall kunna återges den beslutsförmåga och

den framtidstro som präglade verksamheten under de första åren efter det kalla krigets slut. Detta förutsätter inte minst stormakternas och ledande medlemmars satsning på och förtroende för organisationen. FN behöver också reformeras och vitaliseras för att kunna möta de krav och förväntningar som organisationen ställs inför. Ett antal reformförslag i denna riktning har lagts fram, men ännu inte behandlats. FN behöver vidare förbättra sin förmåga att leda den nya typen av sammansatta fredsfrämjande insatser. I dessa framstår en förbättrad koordinering mellan de militära och civila insatserna som allt mer betydelsefull.

Till bilden av en svag FN-organisation hör vissa av de senare årens fredsfrämjande insatser som FN fått lämna ifrån sig till andra organisationer eller grupper av länder. FN fick utstå mycket kritik i samband med UNPROFOR-insatsen i det forna Jugoslavien. Trots att operationen bidrog till att möjliggöra avgörande humanitära och civila insatser under hela konflikten och trots att UNPROFOR beredde marken för och var en förutsättning för ett snabbt och effektivt insättande av IFOR-styrkan, kom FN-insatsen i det forna Jugoslavien att uppfattas som ett misslyckande både av media, allmänhet och medlemsländer. Till skillnad från insatserna i El Salvador, Moçambique, och Angola har FN inte kommit att tilldelas någon central roll i den utdragna konflikten i Mellanöstern. Det är sålunda en blandning av motstridande intressen hos medlemsstaterna, faktiska svagheter, medlemsstaternas bristande stöd för och icke infriade förväntningar på FN och på FN:s roll i en förändrad värld som ställer organisationen inför mycket svåra utmaningar.

Rustningskontroll

Avtalet om konventionella styrkor i Europa, det s.k. CFE-avtalet, undertecknades i samband med ESK:s toppmöte i Paris i november 1990. Det trädde i kraft i juli 1992 och skulle vara fullt genomfört till november 1995. CFE-avtalet har grundläggande betydelse för den militära stabiliteten i Europa. Under avtalet har hittills reduktioner om mer än 58 000 enheter av de tyngre materielslag som avtalet begränsar och drygt 2 500 inspektioner genomförts. Ett omfattande informationsutbyte har också skett. Samtliga avtalsparter med undantag för Armenien, Azerbajdzjan och Vitryssland, har uppfyllt sina totala kvantitativa begränsningsåtaganden - vilka avser stridsvagnar, pansarskyttefordon, artilleripjäser, stridsflygplan och attackhelikoptrar - i avtalet. Rysslands innehav i den s.k. flankzonen, omfattande såväl de norra som de södra flankområdena översteg dock väsentligt de överenskomna gränserna. Ryssland krävde att denna fråga skulle omförhandlas.

Den 15-31 maj 1996 genomfördes en första s.k. översynskonferens av avtalet. Under denna konferens lyckades man nå en överenskommelse kring Rysslands krav på förändringar av flankreglerna. Överenskommelsen är dock fortfarande provisorisk i avvaktan på att samtliga avtalsparter godkänner den före den 15 december 1996. Förändringarna i avtalet skall träda i kraft först den 1 juni 1999. Det bör noteras att man i överenskommelsen förbundit sig att vidareutveckla avtalet. Detta kan komma att ske redan innan de nu överenskomna förändringarna träder i kraft.

Avtalet begränsar i flankzonen endast materielslagen stridsvagnar, pansarskyttefordon och artilleripjäser. De viktigaste förändringarna i överenskommelsen rörande dessa regler är:

- Pskovs oblast - som angränsar till Estland och Lettland - jämte fem områden i den södra flankdelen förs avtalstekniskt ur den ursprungliga flankzonen. För dessa områden tillkommer från och med den 1 juni 1999 särskilda begränsningar för pansarskyttefordon. För Pskovs oblast är begränsningen 600 fordon.

- Ryssland får rätt att inom området för den ursprungliga flankzonen inneha en större mängd

materiel än tidigare. Begränsningarna för den reviderade flankzonen blir från och med den 1 juni 1999 desamma som tidigare gällde för den ursprungliga flankzonen. Fram till dess överensstämmer begränsningarna i stort sett med Rysslands nuvarande faktiska innehav. Efter detta datum måste viss materiel bortföras ur området.

Materiel	Ursprunglig flankregel*)	T.o.m. maj 1999**)	Fr.o.m. juni 1999
Strv	1 300	1 897	1 800
Psk	1 380	4 347	3 700
Art	1 680	2 422	2 400

*) också gällande för den reviderade flanken från och med juni 1999

***) d.v.s. i princip överensstämmande med dagens innehav

- Nuvarande regler för förrådsställning (Designated Permanent Storage Site, DPSS) av viss materiel skall omförhandlas. Ryssland förutses därigenom få rätt att disponera en betydligt större mängd materiel vid aktiva förband. Nuvarande regler stipulerar 600 stridsvagnar, 800 pansarskyttefordon och 400 artilleripjäser skall hållas i förråd. Mycket tyder på att dessa regler helt kommer att borttagas.

- Ryssland ges rätt att bilateralt omförhandla överenskommelsen för tillåtet materielinnehav med vissa f.d. sovjetrepubliker, som är parter till avtalet. Omförhandlingarna, som för att komma till stånd förutsätter samtliga berörda staters samtycke, skulle kunna innebära att Ryssland kommer att kunna stationera ytterligare några hundratal stridsvagnar, pansarskyttefordon och artilleripjäser i flankzonen.

- Ryssland får utökade möjligheter att tillfälligt stationera materiel såväl inom ryskt territorium som i vissa f.d. sovjetrepubliker - förutsatt dessas samtycke.

- Ryssland ska ge information oftare (två gånger istället för en gång per år) rörande materiel och förband i den ursprungliga flankzonen och ta emot upp till ytterligare tio inspektioner (Rysslands nuvarande kvot är ca 50) i de områden som förs ur flankzonen.

Sammanfattningsvis kom översynskonferensen att innebära större förändringar än vad många förväntade. Överenskommelsen innebär att Ryssland får disponera betydligt mer materiel i den hittillsvarande flankzonen än vad som tidigare gällt. För den norra flankdelen förutses dock endast en smärre ökning av den totala mängden materiel i förhållande till nuvarande faktiska innehav, åtminstone på kort sikt. En viktig förändring i avtalet är att mer materiel kan placeras vid aktiva förband istället för i förråd. Vidare kan mer materiel än vad som med tidigare avtalsregler bedömdes vara praktiskt möjligt placeras i Pskovs oblast, d.v.s. i anslutning till Estland och Lettland.

I juni 1996 verkställdes det tidigare fattade beslutet om en utvidgning av medlemskretsen i *nedrustningskonferensen* (CD) i Genève. Utvidgningen innebär att antalet medlemmar ökar från 38 till 61, och att bl.a. Finland och Norge nu är fullvärdiga medlemmar. Utvidgningen väntas ha stor betydelse för CD:s arbete. De nya medlemmarna har förbundit sig att tills vidare inte individuellt blockera konsensusbeslut.

Sverige är idag observatör till *Open Skies-avtalet*. Avtalet medger omfattande spaningsflygningar över parternas territorier och har därigenom möjlighet att bli en viktig säkerhets- och förtroendeskapande åtgärd. Sverige avser att söka ansluta sig till avtalet när detta träder i

kraft. Ikraftträdandet har försenats på grund av motstånd i Rysslands, Ukrainas och Vitrysslands parlament.

Rustningskontroll beträffande strategiska kärnvapen, de s.k. START-avtalen, har redan inneburit en minskning av antalet stridsspetsar trots att START 2 fortfarande inte ratificerats av Ryssland. Ukraina, Vitryssland och Kazakstan har i praktiken avvecklat sina innehav av kärnvapen under 1996. För Ryssland blir effekten på medellång sikt, givet att START 2 implementeras, att de ubåtsbaserade stridsspetsarna kan få större relativ vikt och därmed även Norra Marinen på Kolahalvön.

Icke-spridningsfördraget, (NPT), samlade 1995 flertalet av världens länder inklusive de fem erkända kärnvapenmakterna (USA, Ryssland, Kina, Storbritannien och Frankrike) bakom en förlängning på obestämd tid. De s.k. tröskelstaterna, dvs. länder med förmodad kärnvapenförmåga - Indien, Pakistan och Israel - fortsätter dock att stå utanför NPT samtidigt som osäkerheten kvarstår bl.a. beträffande Iraks och Nordkoreas efterlevnad av avtalet.

Frankrikes kärnvapenprovserie under hösten/vintern 1995/96 gav upphov till starka protester världen över. Kritiken från Sverige och andra EU-länder (undantaget främst Storbritannien) ledde till friktioner i EU-samarbetet och ifrågasättande av solidariteten inom EU. Den franske presidenten hade på förhand deklarerat att provserien var en absolut förutsättning för en fransk anslutning till *provstoppsavtalet*, (CTBT). Efter avslutad serie om sex prov hör Frankrike till de länder som verkar för att få till stånd ett provstoppsavtal så snart som möjligt. I de pågående förhandlingarna om ett provstoppsavtal presenterade förhandlingsordföranden ett komplett avtalsförslag i juni 1996. Trots olika invändningar från främst Indien och Kina är avsikten fortfarande att förhandlingarna skall kunna slutföras och ett avtal öppnas för undertecknande under hösten 1996.

Det förtjänar att uppmärksammas att Frankrike, Storbritannien och USA i mars 1996 undertecknade *fördraget om en kärnvapenfri zon i södra Stillahavsområdet (Rarotonga-avtalet)*. Därmed har alla fem kärnvapenmakter anslutit sig och ytterligare steg tagits mot en normalisering av Frankrikes förbindelser med främst Nya Zeeland och Australien.

Ett *avtal om en kärnvapenfri zon i Afrika, (Pelindaba-avtalet)*, undertecknades 1996 av alla i sammanhanget betydelsefulla stater i Afrika, jämte USA, Storbritannien, Frankrike och Kina, vilka också utfäste sig att inte vara först med att använda kärnvapen mot signatärmakterna till avtalet, s.k. negativa säkerhetsgarantier. Ryssland undertecknade inte avtalet på grund av att den amerikanska basen på Diego Garcia i Indiska Oceanen inte omfattas av avtalet.

Beträffande *övriga massförstörelsevapen - de biologiska och de kemiska* - är bilden inte utan komplikationer. *1972 års konvention om totalförbud mot biologiska vapen*, vilken trädde ikraft 1975, saknar en kontrollregim, eftersom en sådan ursprungligen ansågs både mindre nödvändig och omöjlig att genomföra. Utvecklingen av den biologiska gentekniken inklusive dess dubbla användningsområden ("dual use" civilt/militärt) har accentuerat problemen med kontroll. En översynskonferens skall hållas i november-december 1996.

Antalet stater som ratificerat 1992 års konvention om totalförbud mot kemiska vapen förväntas uppnå 65 under andra halvåret 1996, vilket skulle medföra ett ikraftträdande av avtalet under första halvåret 1997. Detta kan komma att ske utan att vare sig USA eller Ryssland har ratificerat avtalet. USA:s ratificering tycks dock nära förestående. Även om avtalet skulle träda ikraft 1997, kommer ett antal stater - främst i Mellanöstern - att stå vid sidan med en potentiell eller faktisk C-vapen-kapacitet. Visserligen är kemiska vapen jämfört med biologiska relativt lätta att kontrollera. Emellertid är de också relativt billiga och lätta att framställa, vilket gör dem attraktiva för vissa stater.

Europa - EU, NATO och OSSE

EU-samarbetet i dess helhet har en stor och grundläggande säkerhetspolitisk betydelse. Det innehåller därutöver en särskild säkerhetspolitisk komponent som kan komma att förstärkas som resultat av regeringskonferensen, (IGC).

IFOR-samarbetet har befäst USA:s militära ledarskap och bidragit till en gemensam transatlantisk uppslutning kring NATO som kärnan i det militära europeiska säkerhetsarbetet.

Både NATO och EU står inför en utvidgning under de kommande åren. NATO:s och EU:s utvidgningsprocesser har flera beröringspunkter med varandra. Det kan förväntas att utvidgningarna intar en framträdande plats i de kommande årens säkerhetspolitiska diskussioner mellan medlemmar, kandidater och utomstående länder. Processerna innehåller många komplexa och politiskt känsliga frågor. Inte minst NATO-utvidgningen påverkas av en mängd yttre faktorer, bl.a. det hittillsvarande ryska motståndet mot en sådan. Östersjöområdet och de baltiska staternas situation har i detta sammanhang kommit att ägnas ökad uppmärksamhet.

Dayton-avtalet och IFOR-operationen framstår som avgörande händelser under det gångna året. Pessimism och ett gradvis försämrat säkerhetsläge för civilbefolkning och FN-personal kunde brytas genom ett resolut ingripande från det internationella samfundet under amerikansk ledning. En lång rad olösta problem kvarstår dock beträffande fredsavtalets genomförande, den civil-militära samverkan och IFOR-operationens eventuella uppföljning efter utgången av 1996.

IFOR-insatsen och dess breda multinationella sammansättning har öppnat nya vägar för samarbete och samverkan för NATO, både med Ryssland och andra PFF-stater. Den har även framhävt NATO:s nya roll på det fredsfrämjande området och påverkat debatten om NATO:s utvidgning och reformering.

Europeiska säkerhetskonferensens (ESK) övergång till en mellanstatlig organisation OSSE är ett uttryck för dess nya roll i det europeiska säkerhetsmaskineriet. Organisationens ställning som enda alleuropeiska säkerhetsorganisation gör ett nära samarbete med andra europeiska och globala organisationer angeläget. Det innebär också att större krav ställs och kommer att ställas på OSSE i framtiden.

En bredare hotbild och ett vidgat säkerhetsbegrepp

Den traditionella synen på säkerhet trängs alltmer undan till förmån för ett bredare säkerhetstänkande och ett vidgat säkerhetsbegrepp. I diskussionen sträcker sig sålunda hotbilden över klassiska maktkonflikter till försörjningskriser, ekologiska obalanser, migrationsrörelser, nationalism, etniska och kulturella konflikter och terrorism till det postindustriella samhällets sårbarhet t.ex. genom specialisering och komplexa beroenden och beroendet av en väl fungerande infrastruktur. De redan akuta kriserna och väpnade konflikterna står dock fortfarande i fokus även om allt större uppmärksamhet ägnas behovet av åtgärder som syftar till att förebygga kriser, konflikter och andra hot mot säkerheten.

Många mellan- och inomstatliga konflikter pågår eller riskerar att bryta ut. Tillgången till massförstörelsevapen kan komma att vidgas, bl.a. till följd av bristande civil och militär kontroll av kärnavfall och vapenplutonium. De potentiella miljöproblemen i vårt närområde till följd av förekomsten av och bristande kontroll över avfall från kärnvapenhantering och kärnkraftsverksamhet är mycket stora.

De icke-militära hoten mot samhället i form av hot från terrorist- organisationer och extrema rörelser kvarstår. En förändring i sådana aktörers uppträdande och resurser kan dock märkas. Attentat mot civilflyg förekommer ofta och bombdåd synes bli allt vanligare. Särskilt allvarligt är de ökade möjligheterna för terroristorganisationer att få tillgång till massförstörelse-

vapen, exemplifierat i Aum Shinrikyo-sektens attentat i Tokyos tunnelbana. Andra riskmoment med potentiellt mycket svåra konsekvenser för människor och miljö ryms i bland annat olyckor i och attentat mot kemiska industrier eller kärnkraftverk.

Utvecklingen inom informationsteknologiområdet har följder för såväl samhällets sårbarhet som för militärteknik, militära doktriner och militärt uppträdande. Den snabbt växande informationsteknologin påverkar samhällsstrukturen inom ett stort antal områden. Samhällets ökade beroende av informationsteknologi medför att icke-militära aktörer utgör ett större potentiellt hot.

Fredsfrämjandets nya dimensioner - IFOR som katalysator

Bedömningen av omfattningen och karaktären av framtida konflikter och konflikthantering har under det senaste året i hög grad påverkats av fredsprocessen i Bosnien och Hercegovina och IFOR-insatsen. Konflikterna i Mellanöstern och kriserna kring Taiwan och den koreanska halvön visar samtidigt hur oförutsägbart ett händelseförlopp kan vara. Sammantaget förväntas det även i framtiden föreligga ett avsevärt behov av fredsfrämjande insatser. En stor del av dessa insatser kommer att göras i konflikter där civilbefolkningen är svårt drabbad av krisen och dess följdverkningar.

Erfarenheterna från främst Somalia och Bosnien och Hercegovina har i många länder skapat en ökad tveksamhet till medverkan i framtida fredsfrämjande insatser. Den fortsatta utvecklingen i det forna Jugoslavien kan förväntas få stor betydelse för synen på fredsfrämjandets möjligheter och rollfördelningen mellan organisationerna.

Det mesta tyder på att FN, trots fördjupad kris, behåller sina övergripande funktioner i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet i egenskap av den enda globala organisationen för fred och säkerhet. Dock pågår en intensiv diskussion om en regional arbetsfördelning bl.a. innebärande att FN i större utsträckning ger mandat till andra organisationer eller koalitioner av stater, vilka ansvarar för implementeringen av vissa insatser. Denna diskussion har, åtminstone i ett europeiskt perspektiv, fått en ny och konkret innebörd i och med att NATO:s ledande roll i IFOR framhållits som en möjlig modell för mer omfattande militära operationer.

Erfarenheter från bl.a. insatserna i Somalia, Rwanda och i det forna Jugoslavien har ställt frågan om synen på fredsfrämjande insatser med stöd av kap. VII i FN-stadgan på sin spets. När det gäller renodlade fredsframtvängande insatser som i Kuwait (d.v.s. mot åtminstone ena partens vilja) har redan tidigare hävdats av FN-sekretariatet och många medlemsstater att det är allt mindre realistiskt att tänka sig FN som ansvarigt för genomförandet. Nu diskuteras dessutom om FN ens bör ha ansvaret för genomförande av operationer i gränslandet mellan traditionellt fredsbevarande och renodlat fredsframtvängande.

IFOR är i dessa avseenden intressant som exempel, dels med tanke på kombinationen av fredsframtvängande (kap. VII-mandat) och parternas samtycke, dels med hänsyn till att icke-NATO-länder, både stormakten Ryssland och militärt alliansfria stater som Sverige, medverkar. IFOR är militärt sett hittills att betrakta som en framgång.

Insatserna har dock fört med sig en ökad uppmärksamhet på behovet av närmare samordning mellan de militära och civila insatserna, en fråga som under benämningen multifunktionalitet (ibland även multidimensionalitet) tillmätts ökad betydelse i fredsfrämjande verksamhet. IFOR-operationen har under alla omständigheter placerat NATO i centrum för diskussionen om de europeiska säkerhetsstrukturernas roll inom det fredsfrämjande området.

Mot bakgrund av erfarenheterna har FN:s generalsekreterare således i allt högre utsträckning betonat betydelsen av ökad samordning, tydligare rollfördelning och ett större ansvar för regionala organisationer i fredsfrämjande verksamhet. Detta har också varit genomgående

teman vid ett par möten nyligen mellan FN och olika regionala organisationer. Trots motgångar och FN:s kris pågår det inom FN-systemet - med understöd av många medlemsstater - en process i olika former med syfte att förbättra organisationens förmåga till fredsfrämjande verksamhet. Det handlar inte minst om lednings- och samordningsfrågor (militära och civila insatser m.m.) och om utvecklandet av FN:s arrangemang för beredskapsstyrkor, men även om hävdandet av multilateralismens principer.

Dayton-avtalet åskådliggör betydelsen av ett brett säkerhetsbegrepp. Fredsavtalet förutsatte och drev fram en säkerhetspolitisk arbetsfördelning mellan stater och organisationer i Europa, där IFOR under NATO-ledning fick en nyckelroll. Genomförandet av Dayton-avtalet har visat vikten av att tidigt planera inte bara den militära delen av en fredsöverenskommelse, utan också den civila. Det långsiktiga säkerhetsarbetet och demokratibygget som OSSE söker främja, har en central plats.

OSSE har fått en allt klarare definierad roll som regional organisation i FN-stadgans mening med tydliga preventiva och konfliktförebyggande uppgifter. Således har organisationens roll på det fredsfrämjande området varaktigt kommit att koncentreras på insatser som inte inkluderar omfattande militära uppgifter. Dock fortsätter planeringen för en eventuell insats i Nagorno-Karabach. Att OSSE skulle kunna överta ansvaret för ledningen av en förändrad militär post-IFOR operation får däremot betraktas som osannolikt.

Diskussionerna kring VEU:s operativa utveckling och de s.k. Petersberg-uppgifterna samt uppbyggnaden av "öronmärkta resurser", s.k. FAWEU ("Forces Answerable to WEU") blir allt mer konkreta. NATO:s ministermöte i Berlin i juni 1996 och den uppgörelse som där nåddes om CJTF (Combined Joint Task Forces) öppnar möjligheten för europeiska fredsfrämjande operationer genom VEU med användande av NATO-resurser och deltagande också av länder som inte är NATO-medlemmar. En avgörande fråga är dock om VEU som självständig organisation verkligen kommer att få en betydande operativ roll i framtiden. På vissa håll spekuleras det t.ex. i att VEU skall kunna överta NATO:s ansvar för en militär post-IFOR operation. Detta ter sig dock orealistiskt mot bakgrund av VEU:s begränsade resurser och ledningskapacitet. Diskussionerna under EU:s regeringskonferens om relationerna mellan EU och VEU samt den fortsatta interna NATO- och VEU-debatten kommer efterhand att ge tydligare besked på dessa punkter.

PFF (Partnerskap för Fred) har blivit ett allt mer centralt forum för samarbete mellan NATO och icke-NATO-länder, samt för kunskapsutbyte och samövning i bl.a. fredsfrämjande verksamhet. Detta samarbete har förstärkts genom att PFF-övningarna genom IFOR i större utsträckning kan relateras till en konkret operation. Allt fler länder talar också om en vidareutveckling av PFF-samarbetet inom ramen för den europeiska säkerhetsarkitekturen. Detta kan förmodas ta sig uttryck i fler, mer komplexa och mer omfattande övningar, men också i en fördjupning av samarbetet i andra avseenden. PFF har visat sig kunna spela en viktig roll vad avser förberedelser för och förmåga till samverkan i fredsfrämjande operationer. Dessa strävanden har ökat i betydelse mot bakgrund av den fredsfrämjande verksamhetens multinationella och allt mer sammansatta karaktär. PFF:s pågående planeringsprocess ("Planning and Review Process") är av direkt relevans i detta sammanhang.

Säkerhetsstrukturernas fortsatta omvandling

Det senaste årets utveckling har medfört en ökad samsyn vad gäller det ömsesidiga beroendet mellan Europa och USA. EU och NATO och OSSE, i sina respektive roller, har efterhand kommit att framstå som de organisationer kring vilka det framtida europeiska säkerhetsarbetet kommer att byggas. Utvecklingen av Rysslands relationer till EU och NATO är därvid centrala. NATO spelar enligt mångas uppfattning också en roll som stabilitetsgivande grund

för den övriga ekonomiska och politiska integrationsprocessen i Europa. Som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anförde i UFöU1 1995/96 bidrar NATO, inte minst som instrument för Förenta Staternas närvaro och engagemang, till stabilitet och säkerhet i Europa.

En ökad enighet om att en europeisk försvarsidentitet väsentligen kommer att utvecklas inom NATO:s ram kan märkas. NATO:s ministermöte i Berlin i juni 1996 markerade en tydligare europeisk inriktning och en fortsättning av arbetet med att reformera NATO:s militära struktur. Genom Frankrikes närmande till det militära NATO-samarbetet har utgångspunkterna för detta arbete i viktiga hänseenden förändrats, vilket bland annat avspeglas i den uppgörelse som nu träffats om CJTF.

Samtidigt kommer EU:s säkerhetspolitiska betydelse att öka i takt med att den europeiska integrationen utsträcks öster- och söderut.

OSSE utgör den enda verkligt alleuropeiska säkerhetsorganisation där alla stater deltar på likvärdiga villkor, vilket ger dess agerande en särskild legitimitet. Dess betydelse ligger främst på det norm- och mandatgivande samt konfliktförebyggande planet. Långsiktigt säkerhetsarbete, demokrati- och institutionsbyggande är likaledes viktiga uppgifter för OSSE, vilket utvecklingen i Bosnien och Hercegovina visar.

Utvecklingen av säkerhetsstrukturerna är dock till stor del händelsestyrd. Olika grundläggande nationella intressen och prioriteringar leder till både formella och informella samarbetsmönster mellan länder vilka i hög grad påverkar den s.k. säkerhetsarkitekturens utformning. Detta leder sammantaget till att utvecklingen är svår att förutsäga.

EU och IGC - integrationsbygget går vidare

EU utgör, vid sidan av NATO, den viktigaste institutionen för säkerhet och stabilitet i Europa. EU-integrationen är en process där grunden läggs för fortsatt utvidgning. Den pågående regeringskonferensen kommer att ha stor betydelse för EU:s möjligheter att bibehålla sin dynamik. En anpassning av samarbetet anses vara en förutsättning för utvidgningen men försvåras av ekonomiska problem i medlemsländerna och EU-skepticism. Institutioner och beslutsformer, EMU och jordbrukspolitiken är dimensioner av samarbetet som har stor betydelse för utvidgningen.

En särskild fråga som har rests från olika håll gäller så kallad flexibel integration. Det är å ena sidan rimligt att vissa länder som vill gå snabbare fram vad integrationen beträffar skall kunna göra detta utan att hindras av andra, under förutsättning att det fördjupade samarbetet är öppet för alla som vill delta. Å andra sidan riskerar flexibel integration att leda till uppkomsten av olika skikt, eller "A-" och "B-lag", vilket är en utveckling som många medlemsstater motsätter sig. Frågan om en flexibel integration diskuteras bl.a. som ett sätt att samtidigt hantera utvidgningen och fördjupningen.

EU-utvidgningen

EU:s utvidgningsprocess är av central betydelse för stabiliteten i Central- och Östeuropa. En vidgad union med en tät politisk och ekonomisk integration minskar riskerna för nya konflikter på den europeiska kontinenten.

Vid samtliga möten med Europeiska rådet som ägt rum sedan Sverige blev medlem i EU - senast i juni 1996 - har EU:s åtagande om en ny utvidgningsomgång omfattande kandidatländerna i östra och södra Europa bekräftats. Förhandlingarna om en sådan utvidgning skall inledas senast sex månader efter regeringskonferensens avslutning, dvs. troligtvis kring årsskiftet 1997/98.

Ett antal institutionella och finansiella frågor måste lösas inför utvidgningen. Många länder fäster vikt vid att inträde i unionen sker först efter det att kandidatländerna ifråga i princip

kan genomföra hela det gemensamma regelverket (l'aquis communautaire), eftersom alltför stora kompromisser skulle riskera att minska EU:s effektivitet och sammanhållning. EU-utvidgningen kommer med andra ord inte att bli problemfri. Olika medlemmar prioriterar dessutom skilda kandidater utifrån sina respektive intressen vilket kan påverka sammanhållningen inom EU-kretsen.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP)

Till de centrala frågorna under EU:s regeringskonferens hör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Ambitionen hos medlemsstaterna är allmänt att stärka EU:s förmåga på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Betydande resultat har uppnåtts inom GUSP, men den har också hämmats av bristande politisk vilja bland medlemsstaterna att jämka samman sina ståndpunkter. GUSP har därmed blivit något av en minsta gemensamma nämnare för de frågor medlemmarna varit villiga att inkludera i detta samarbete.

En av de mer avgränsade frågorna som det dock tycks råda enighet om, är inrättandet av en särskild analysenhet för GUSP. Tanken är att en sådan i ett tidigt skede skall kunna uppmärksamma medlemsländerna på negativa tendenser i omvärlden. Ett grundläggande syfte med en sådan analysenhet är att tillhandahålla ett renodlat gemenskapsperspektiv. Någon enighet om de exakta formerna för denna analysenhet eller var den skall placeras finns ännu inte. Frågan har också väckts om en särskild företrädare för GUSP, utöver ordförandelandet och trojkan.

En av de mest centrala frågorna inom GUSP är beslutsformerna. Avsteg från den nu rådande enhällighetsprincipen kan bli aktuellt, men något avskaffande av den grundläggande vetorätten väntas inte ske. För de flesta länder är principen om enhällighet orubblig när det gäller vitala nationella intressen.

Försvarsdimensionen

Maastrichtfördragets bestämmelse om utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar kvarstår, även om debatten på senare tid fokuserat på krishantering och VEU:s s.k. Petersberg-uppgifter. Överhuvudtaget förväntas diskussionerna i IGC om försvarsdimensionen främst komma att kretsa kring den institutionella relationen mellan EU och VEU.

I förberedelserna inför regeringskonferensen har ett antal alternativa möjligheter identifierats. Sammanfattningsvis kan de sägas röra sig över en skala från i stort sett status quo och olika former av tydligare länk mellan organisationerna till en fullständig sammanslagning av EU och VEU. En stärkt länk mellan EU och VEU i fråga om krishantering kan bli ett kompromissresultat av IGC. Därmed skulle Petersberg-uppgifterna kunna kopplas direkt till EU och ingå i dess krishanteringsarsenal. Utrymmet för en särskild europeisk förmåga kan dock med hänsyn till utvecklingen inom NATO komma att bli begränsat.

Sverige tillsammans med Finland tog i april 1996 ett initiativ i syfte att etablera denna tydligare institutionella länk mellan EU och VEU avseende krishantering och Petersberg-uppgifter. I sammanhanget klargjordes att en sådan lösning inte är ett steg mot en successiv sammanslagning eller ett element i ett kollektivt försvar. Flera andra förslag torde vara att vänta under IGC-diskussionerna.

Den förändrade franska inställningen till det militära samarbetet i NATO och IFOR-operationen har påverkat debatten kring EU:s försvarsdimension. Ett gemensamt europeiskt försvar anses numera endast kunna realiseras genom VEU:s roll som NATO:s europeiska pelare. Uppgörelsen vid ministermötet i Berlin om nya former för flexibelt samarbete inom NATO-kretsen samt mellan NATO- och VEU-medlemmarna, CJTF, kommer därutöver att öppna möjligheter för mindre (europeiska) krishanteringsinsatser utan amerikanska (mark)förband,

där VEU kan utgöra en gemensam politisk ram för genomförandet. CJTF-insatser kan också komma att genomföras med eller utan medverkan från länder som inte tillhör alliansen.

De stora NATO-ländernas säkerhetspolitik

Frankrikes säkerhetspolitik vilar på tre grundpelare; ett starkt EU präglad av solidaritet, en bibehållen transatlantisk länk med ett reformerat NATO och ett inlemmande av Ryssland i det europeiska säkerhetssamarbetet varvid bl.a. OSSE har en väsentlig roll att spela.

President Chirac har genomfört en omläggning av den franska säkerhets- och försvarspolitiken innebärande bl.a. steg mot ett mer fullständigt deltagande i NATO:s militära samarbete, en bantad och professionaliserad försvarsmakt utan allmän värnplikt och en omstrukturerad försvarsindustri i europeiskt samarbete. Kärnvapnen avser man med vissa reduceringar behålla som en långsiktig försäkring. Bakgrunden till den nya politiken är de stora förändringarna i det säkerhetspolitiska läget med ett i det närmaste försvunnet hot mot de franska landgränserna och ökande anspråk på multinationella militära engagemang utanför Frankrikes gränser i fredsfrämjande syften.

Frankrike lägger stor vikt vid att NATO kan uppträda med en europeisk identitet. Man vill utveckla det säkerhetspolitiska samarbetet inom EU och vill på sikt se VEU som en del av EU och som ett instrument för att utnyttja NATO:s resurser under europeisk ledning. Frankrike anser PFF vara viktigt och ställer sig positivt till en utvidgning av NATO, något som enligt fransk uppfattning bör ske parallellt med EU:s utvidgning.

Under de senare åren har en nedgång skett i de franska försvarsutgifterna. 1995 var dessa knappt 10% lägre än 1989/90. Den minskande trenden torde komma att fortsätta i samband med omstruktureringen av försvaret.

Storbritannien ser sin säkerhetspolitik i ett brett perspektiv som instrument för nationell handlingsfrihet och inflytande i det internationella umgänget. Man värnar om NATO:s fortbestånd som en internationell aktör och har varit pådrivande för att ge NATO en central roll i konflikthantering och fredsbevarande verksamhet. Britterna värnar särskilt om USA:s fortsatta närvaro i Europa. Frankrikes närmande till NATO:s militära samarbete tillmäts stor betydelse. Man anser att NATO:s östutvidgning måste ske så att alliansen inte urholkas och vill inte att det säkerhetspolitiska samarbetet i EU skall mista sin mellanstatliga karaktär eller att EU via VEU skall få ett ökat inflytande över NATO.

Det brittiska försvaret har bantats under senare år, även om man nu kan se en stabilisering av försvarsutgifterna. Efter den ökning av försvarsutgifterna som skedde vid Gulfkriget 1991 har dessa stadigt nedgått (1995 ca 20% lägre än 1990/91).

Internationell krishantering tillmäts ökande betydelse och Storbritannien är berett att ta på sig ett betydande ansvar på detta område. Den brittiska försvarspolitiken bygger bl.a. på antagandet att Ryssland under de närmaste fem åren kommer att sakna förmåga att utgöra ett konventionellt militärt hot mot Västeuropa, men man anser det angeläget att under alla förhållanden långsiktigt bibehålla NATO som en kollektiv försvarsorganisation.

Tyskland söker i hög grad sin säkerhet genom samarbete inom Europa och över Atlanten och i FN och andra internationella organisationer. Tyskland lägger stor vikt vid ett enat Europa, vid att förebygga konflikter och vid att utveckla demokratiska strukturer. Man vill ha en mer långtgående politisk samverkan inom EU inkluderande också försvarsområdet. VEU bör få en större roll när det gäller främst de s.k. Petersberg-uppgifterna. Man anser NATO vara oundgängligt för Europa och att det är nödvändigt att dess inre reformering fortsätter samt att NATO öppnas österut. Särskilt värnar Tyskland om ett nära samarbete med sina närmaste grannar i Centraleuropa, om att utveckla goda relationer med Ryssland och om att medverka till ett fortsatt reformarbete i Östeuropa.

Tyskland vill i militära sammanhang alltid uppträda i multinationella former. Sedan återföreningen och det kalla krigets slut har man kraftigt bantat försvarets omfattning, tonat ned det territoriella försvaret och med politisk återhållsamhet satsat på att kunna medverka i internationell krishantering och i fredsfrämjande verksamhet. Försvarsanslagen har sedan 1989/90 minskat med ca 25%. Budgetnivån 1990 var dock påverkad av den tyska återföreningen. Fortsatta nedskärningar förutses för 1997. Dessa motiveras med den ekonomiska situationen, snarare än med militärpolitiska överväganden.

På det försvarsindustriella området är man öppen för ett utvidgat internationellt samarbete med en privat, konkurrenskraftig industri utan statliga subventioner som bas.

USA:s europapolitik präglas av ett starkt stöd för NATO:s utvidgning. USA ser också positivt på den europeiska integrationen. Samtidigt är USA inriktat på att bibehålla de goda relationerna med Ryssland, och man vill inte att NATO-utvidgningen skapar nya skiljelinjer mellan å ena sidan USA och Västeuropa och å andra sidan Ryssland. USA:s hållning i europafrågorna är också kopplad till den amerikanska militära närvaron och kostnaderna för denna, liksom uppfattningen att de europeiska länderna bör ta ett större ansvar för säkerhetsproblemen i det nya Europa. Det starka stödet för NATO och NATO-utvidgningen skall också ses i ljuset av att USA har ett starkt intresse av att behålla sitt stora inflytande i Europa, och att NATO utgör det främsta instrumentet härför.

Även de amerikanska försvarsutgifterna ökade i samband med Gulfkriget 1991, men minskningen alltsedan 1986 har därefter fortsatt. Nuvarande planer innebär fortsatta reduceringar fram till år 2000.

I det transatlantiska respektive i det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet finns flera faktorer av grundläggande betydelse för sammanhållningen och samhörighetskänslan mellan ovanstående nyckelstater. En sådan faktor är den politiska axeln Bonn-Paris som varit avgörande för hela den europeiska integrationsprocessen. En annan faktor har varit det s.k. särskilda förhållandet mellan USA och Storbritannien med sitt ursprung i de båda världskrigen, gemensam kultur och historia m.m. Trots att dessa unika band -även språkliga - har minskat i betydelse, finns anledning att uppmärksamma de djupgående kontakter som etablerats mellan briter och amerikaner.

Ett särskilt viktigt element för sammanhållning och samsyn utgörs av USA:s, Storbritanniens och Frankrikes kärnvapeninnehav och permanenta platser i FN:s säkerhetsråd. Detta förhållande ger briter och fransmän en plattform för att hävda en stormaktsroll och ett globalt ansvar. Det är även påtagligt i vilken hög grad dessa tre länder dominerat de militära fredsfrämjande insatserna.

Mot bakgrund av sina intressen och historiska erfarenheter utvecklar Tyskland både formella och informella band med länderna i Central- och Östeuropa.

NATO:s utveckling

IFOR-samarbetet har befäst USA:s ledarskap och bidragit till en gemensam uppslutning bland NATO-länderna på båda sidorna av Atlanten kring NATO som kärnan i det europeiska militära säkerhetssamarbetet. Utvecklingen i det forna Jugoslavien har illustrerat de europeiska ländernas begränsade förmåga att genom EU eller VEU ensamma ta ansvar för större krishanteringsuppgifter och militära fredsfrämjande insatser i Europa. Det råder numera stor enighet i den europeiska NATO-kretsen om nödvändigheten av att bibehålla NATO som ram för alla mer krävande krishanteringsinsatser med militärt innehåll. Även Frankrike, som länge aktivt förespråkade en fristående europeisk försvarsidentitet inom VEU, är nu inriktat på att de europeiska försvarspolitiska ambitionerna i första hand skall förverkligas inom ramen för NATO.

Förutom på den interna utvecklingen och reformeringen samt utvidgningens alla aspekter

kommer NATO:s uppmärksamhet de närmaste åren sannolikt att fokuseras på Central- och Östeuropa - däribland de baltiska ländernas situation - och på problemen i sydöstra Europa liksom på andra delar av Medelhavsområdet.

NATO:s interna utveckling och reformering

NATO har sedan december 1995 med mandat från FN ansvaret för den militära fredsstyrkan IFOR i Bosnien och Hercegovina med uppgift att säkerställa implementeringen av viktiga delar av Dayton-avtalet. NATO har därmed tagit ett betydelsefullt steg för att konkret ta sig an de för alliansen nya uppgifter inom internationell krishantering som angavs redan vid NATO:s toppmöte i London i juli 1990. Redan innan IFOR etablerades hade NATO ställt resurser till FN:s förfogande för att lösa olika avgränsade uppgifter. Genom att ledningen för hela insatsen under det övergripande FN-mandatet nu utövas av NATO innebär dock IFOR en avgörande kvalitativ förändring.

IFOR innebär också att NATO för första gången leder en insatsstyrka i vilken en lång rad icke-NATO-medlemmar ingår. Operativt innebär IFOR därmed att NATO nu praktiskt prövar en tänkbar modell för det CJTF-koncept som stått på både NATO:s och VEU:s dagordning alltsedan januari 1994 och som man nådde enighet om i Berlin i juni 1996.

NATO har tagit många steg för att anpassa organisationen till de radikalt förändrade förutsättningarna efter det kalla kriget. Alltjämt gäller dock att hittillsvarande strukturförändringar mer har skett ad hoc som följd av olika nationella beslut än som medvetna steg i en långsiktig strategi. De nya vidgade uppgifterna har formulerats i allmänna termer och har under trycket av verklighetens krav i det forna Jugoslavien omsatts i en improviserad politisk och militär ledningsstruktur. Någon systematisk omprövning av uppgifter, strategi och politisk-militär ledningsstruktur har däremot ännu inte slutförts.

En omfattande långsiktstudie (Long Term Study) för att identifiera möjliga alternativa utvecklingar av NATO pågår sedan en tid, initierad av NATO:s militärkommitté. Ingångsvärdet för denna är dels de krav som ställs av de förändrade uppgifterna, dels de hårda resursmässiga restriktioner som förutses och slutligen också de krav som ställs för att nya medlemsstater skall kunna integreras i organisationen. Konkret handlar det om att utforma en mycket mindre och mer flexibel ledningsstruktur än den nuvarande. Vad som eftersträvas är rörliga ledningsresurser som snabbt kan sättas in i aktuella områden. Eftersom uppgifterna vidgas både till nya geografiska områden (även utanför själva NATO-området) och till att vid behov kunna leda förband även från andra stater, ställs dessutom kvalitativt nya krav på strukturen.

Huvudproblemen i den fortsatta reformeringen är främst politiska. Politiskt finns ett behov, klarast uttryckt av de mindre medlemsstaterna, att dels bevara förutsättningarna för en tydlig multinationell närvaro i medlemsländerna, dels bibehålla en integrerad militär struktur som medger en meningsfull representation av alla medlemsstater. I ett längre perspektiv finns dock viktiga kopplingar även militärt eftersom varje reduktion av det löpande multinationella samarbetet inom alliansen ofrånkomligen kommer att påverka de långsiktiga förutsättningarna för både det militära och politiska allianssamarbetet.

Exakt hur man kommer att hantera nämnda problem återstår att se. En kraftig bantning av den fasta ledningsstrukturen kan dock förutses. Från mindre stater, inte minst från Norge, finns en tydligt uttryckt oro för att reformeringen av NATO-strukturen kan komma att drabba alliansens kärnfunktioner med risker både för en fortgående erodering av alliansen och för en marginalisering av de små staterna.

Den inre konsolideringen kommer under 1996 att prioriteras högt. Inte minst Frankrikes förändrade NATO-politik har givit väsentliga och nya ingångsvärden. Vid det utrikesministermöte som NATO höll i Berlin den 3 juni 1996 manifesterades och bekräftades den pågående anpassningen av NATO till nya och förändrade uppgifter. NATO:s nya struktur skall omfatta

skapandet av en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet (ESDI). NATO skall förstärka förmågan till konfliktförebyggande insatser, krishantering och insatser mot spridning av massförstörelsevapen. Organisationen skall även bidra till säkerhet och stabilitet i hela det euro-atlantiska området genom dialog och samarbete inom PFF och NACC samt ytterligare utveckla de viktiga relationerna till Ryssland och Ukraina. Den skall vidmakthålla en öppenhet för att ta emot nya medlemmar och stärka samarbetet med andra organisationer som bidrar till europeisk säkerhet.

I Berlin kungjordes en principiell överenskommelse om CJTF-konceptet, som kommer att underlätta avdelandet av militära resurser från NATO-länder ("separable but not separate") i operationer under politisk ledning av VEU och även deltagandet av länder utanför alliansen i insatser som den med IFOR.

NATO:s utvidgningsstudie och utvidgningsdialog

Utvidgningen av alliansen är vid sidan av Bosnien och Hercegovina och IFOR-insatsen den fråga som dominerat det senaste årets politiska diskussion inom NATO. Den grundläggande utgångspunkten är därvid NATO:s beslut vid toppmötet i januari 1994 att alliansen skall öppnas för nya medlemmar.

NATO redovisade i den s.k. utvidgningsstudien från september 1995 sin syn på mål och former för den kommande utvidgningen. I enlighet med de direktiv som givits för studien vid ministerrådsmötet i december 1994 (North Atlantic Council) behandlades däremot varken enskilda länders förutsättningar för medlemskap eller tidsförhållanden vid en kommande utvidgning. Några exakta medlemskapskriterier anges inte. Studien anknyter nära till de givna utgångspunkterna och kan snarare sägas ha bidragit till att belysa de många olika frågor och problem som är förknippade med en utvidgning än till att ange tydliga vägar framåt. Centrala slutsatser/teser i studien är att:

- Utvidgningen skall ses som en process, som skall ske successivt och vara transparent.
- Den måste bidra till hela Europas säkerhet.
- Den får inte leda till några nya skiljelinjer.
- NATO:s förhållande till Ryssland måste utvecklas parallellt med utvidgningsprocessen.
- NATO och OSSE skall komplettera och ömsesidigt stödja varandra.
- Ingen grupp- eller kategoriindelning av kandidatländerna skall förekomma, utan utvidgningen skall ske från fall till fall, successivt och på varje lands egna meriter.
- PFF är en permanent och allt viktigare del i det euroatlantiska samarbetet som kompletterar utvidgningen.

Diskussionen som förts sedan studien redovisades, har ytterligare klargjort att ett antal svåra och mer eller mindre sammanvävda problem med bäring på en utvidgning av NATO återstår att lösa. Hit hör de ännu obesvarade frågorna om NATO:s interna reformering, Rysslands inre utveckling och roll i det framtida Europa samt sist men inte minst frågan om hur säkerhetsfrågorna skall lösas för de kandidatländer som inte redan i en första omgång kan ges medlemskap i NATO.

Den dialog mellan kandidatländerna och NATO som utgör en del av den första fasen av utvidgningsprocessen inleddes under våren 1996. Dialogen kommer att pågå under åtminstone hela 1996 - med avrapportering till ministermötet i NAC i december 1996 - i form av individuella genomgångar med NATO-sekretariatet vid ca två tillfällen per kandidatland, kompletterade med några kollektiva presentationer av gemensam NATO-materia. Dialogen förs med samtliga intresserade länder på basis av de individuella diskussionspapper (IDP) som kandidatländerna utarbetat. Utvidgningsdiskussionen och den nya dialogen tycks vara tämligen odramatisk och följer hittills väl de mönster som kunnat förutses.

Av särskilt svenskt intresse är att Finland i mars 1996 tog upp den öppna inbjudan som låg

i utvidgningsstudien och formellt begärde att få föra en särskild dialog med NATO-sekretariatet kring de säkerhetsfrågor som kan tänkas uppstå i det finska närområdet vid en NATO-utvidgning. Från finländsk sida fastslås att diskussionerna kommer att föras på den militära alliansfrihetens grund och att Finland inte är en kandidat för NATO-medlemskap. Från svensk sida följs noggrant de pågående diskussionerna mellan NATO och Finland. Sverige för också en fortlöpande dialog med NATO-sekretariatet, NATO-länderna och andra stater om säkerhetspolitiska frågor som berör Sveriges intressen.

Den första fasen omfattar också en vidareutveckling av PFF-samarbetet som instrument för att förbereda de intresserade partnerländerna för de åtaganden som ligger i ett medlemskap samt ytterligare överväganden av vilka interna åtgärder som krävs från NATO:s sida för att säkerställa att en utvidgning kan ske med bevarad allianseffektivitet.

Utvidgningen - perspektiv beträffande nya medlemmar

Öppenheten i den fortsatta processen understryks. Först vid utrikesministermötet i december 1996 kommer NATO att utvärdera resultatet av arbetet och ta ställning till hur man skall gå vidare. Med hänsyn till att NATO för närvarande är mitt uppe i en för framtiden kanske avgörande reformprocess i det kalla krigets och IFOR-insatsens kölvatten är det flera faktorer som talar för att NATO-länderna före sommaren 1997 kommer att hålla ett nytt toppmöte, där de politiskt avgörande besluten om utvidgningens konkreta genomförande fattas. Huvudriktningen synes vara att konkreta förhandlingar skall kunna inledas under 1997-98 med sikte på ett upptagande av nya medlemmar under 1999 eller 2000. Upptagandet av varje ny medlem kräver ratifikation av samtliga NATO-medlemmar.

Osäkerheterna angående vilka som kommer att bli de första medlemmarna, samt om hur processen kommer att ta sig ut i detalj, är så stora att det är vanskligt att idag försöka göra några mer precisa prognoser.

Förväntningarna hos kandidatländerna med hänsyn till gjorda NATO-uttalanden är dock så stora att en utebliven utvidgning skulle kunna skada NATO:s och ledande NATO-länders trovärdighet.

Utvidgningen och de länder som inte antas i en första omgång

En stegvis utvidgning som diskuterats i NATO-kretsen medför uppenbarligen att en del länder inledningsvis kommer att hamna på utsidan av den alliansgräns som alltjämt uppfattas som betydelsefull av alla parter. Allt större farhågor har under senare tid uttryckts för att detta skulle kunna leda till att vissa stater de facto hamnar i en "säkerhetspolitisk gråzon", som i ogynnsamma fall skulle kunna leda till att en ny intressesfärsindelning etableras. Mycket talar för att detta kommer att vara ett av de mest svårlösta problemen i samband med utvidgningsprocessen. Eftersom de baltiska länderna tillhör de stater vars möjligheter till NATO-medlemskap i en första utvidgningsomgång ifrågasatts, har frågan en stark direkt koppling också till nordiska säkerhetsintressen.

Risken för en ny uppdelning i intressesfärer kan komma att hanteras genom ett antal olika åtgärder. Genom bl.a. EU:s utvidgningsprocess och en utveckling av PFF-samarbetet kan de framtida skillnaderna i säkerhetshänseende mellan medlemmar och icke-medlemmar i NATO komma att reduceras. Utöver de institutionella processerna kan olika former av bilateralt eller multilateralt samarbete och stöd visa sig betydelsefullt för kandidatländerna.

Utvidgningen och Ryssland

Formerna för och takten i NATO:s utvidgning påverkas också av samarbetet mellan NATO och Ryssland. IFOR utgör ett nytt och betydelsefullt element i detta samarbete liksom samverkan inom PFF. Ryssland har hittills motsatt sig en utvidgning av NATO:s medlemskrets

österut. De ryska argumenten rör bl.a. farhågor om nya skiljelinjer i Europa med konsekvenser för det ryska inflytandet i Central- och Östeuropa och en ökad rysk isolering, samt de militärstrategiska och vapenexportmässiga konsekvenserna. Olika typer av motåtgärder vid en utvidgning har från rysk sida förutskickats. Samtidigt finns antydningar om att det hårda motståndet mot varje slags NATO-utvidgning kan komma att luckras upp under vissa villkor. Diskussionerna om mer långtgående samarbetsmekanismer mellan NATO och Ryssland befinner sig tills vidare i vänteläge.

Principiellt har man från NATO-länderna hävdats att Ryssland inte ges någon vetorätt i den fortsatta processen, även om viss förståelse för de ryska argumenten framskyntar. Ett samförstånd om former för NATO-utvidgningen som gör denna acceptabel för Ryssland anses vara möjligt, men ett sådant samförstånd kan bli svårt att hantera politiskt i NATO-kretsen och internt i NATO-länderna liksom i förhållande till kandidatländerna. Från NATO-håll framhålls att man i egna studier inte sett något behov av utplacering av trupp eller kärnvapen i kandidatländerna. Formella utfästelser därom torde NATO dock knappast vilja göra.

NATO:s militära förmåga

NATO-kretsen i stort har i samband med genomförda omstruktureringar särskilt i Centraleuropa reducerat sina stridskrafter, och därmed bidragen till NATO:s gemensamma militära förmåga. De stora reduceringarna av markstridskrafter kan komma att medföra svårigheter att, beroende på omständigheterna, generera tillräckligt med förband för en större insats. Trenden med omorganisationer och neddragningar torde kvarstå de närmaste åren, om än i minskande takt. Den materiella förnyelsen fortsätter - dock med betydande skillnader mellan medlemmarna och med ett växande teknologiskt och industriellt försprång för USA gentemot Europa.

Det amerikanska kärnvapenparaplyet utgör fortsatt den tyngsta komponenten i NATO:s avskräckningskapacitet. De taktiska kärnvapnens minskade betydelse för NATO:s försvar har möjliggjort en påtaglig antalsmässig reduktion av dessa system. START-avtalen, förutsatt att de implementeras, innebär en avsevärd reduktion av de amerikanska strategiska kärnvapnen. Storbritannien och Frankrike (liksom Kina) gör fortfarande gällande att det inte kan bli fråga om några omfattande minskningar av deras kärnvapenarsenaler innan USA:s och Rysslands arsenaler minskats radikalt.

CFE-avtalets implementering och reformering kommer att ägnas stor uppmärksamhet i NATO-kretsen på grund av frågans flerdimensionella karaktär med kopplingar till bland annat Ryssland och NATO-utvidgningen.

Öst-västliga säkerhetsmönster

Det öst-västliga samarbetet utvecklas i flera dimensioner. Ryssland prioriterar bilateralt relationerna med USA, och Rysslands relationer med NATO utgörs i stor utsträckning av Rysslands förbindelser med USA. Särskilt kan nämnas de gemensamma intressena i form av permanent medlemskap i FN:s säkerhetsråd, kärnvapeninnehav och motståndet mot spridning av icke-konventionella vapen. De ryska stormaktsambitionerna har även tagit sig uttryck i den ryska hållningen gentemot G-7 (sammanslutningen av de sju ekonomiskt starkaste staterna), vilken av president Jeltsin kallats G-8 (med Ryssland som en åttonde medlem).

EU och VEU ses inte av Ryssland som något negativt, och en utvidgning av dessa organisationer accepteras och sägs t.o.m vara konstruktiva inslag i det europeiska säkerhetsbygget. Det s.k. interimsavtalet mellan EU och Ryssland har trätt i kraft. Detta utgör det första steget i ett långtgående partnerskaps- och samarbetsavtal. Bilateralt har dessutom samtliga nationer i väst sin egen relation med Ryssland. Tyskland och Ryssland månalar om ett ömsesidigt gott förhållande, vilket är särskilt viktigt med hänsyn till NATO- och EU-utvidgningarna.

Det bör också erinras om att det finns ett betydande antal fora på det ekonomiska området som är av betydelse för det öst-västliga samarbetet och den fortsatta integrationen (OECD, WTO, IMF, IBRD). Tjeckien blev i slutet av 1995 den första f.d. öststaten som gavs medlemskap i OECD, följt av Ungern våren 1996. Europarådet spelar likaså en viktig normgivande och demokratibyggande roll genom sina konventioner rörande mänskliga rättigheter och krav på demokratiska styresformer samt breda parlamentariska kontaktnät. Ryssland erhöll 1996 medlemskap i Europarådet.

När en bred fredsuppgörelse i det forna Jugoslavien kom till stånd tydliggjordes också i viss mån OSSE:s roll i det europeiska säkerhetsarbetet. Organisationen gavs i december 1995 ett övergripande ansvar för att säkra genomförandet av allmänna val i Bosnien och Hercegovina, för rustningskontroll och delvis för att bevaka efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Erfarenheterna från Bosnien och Hercegovina präglar nu i hög grad diskussionerna om hur samarbetet på regional nivå i Europa skall drivas vidare.

Ryssland - svårförutsägbarheten består

Rysk utrikes- och säkerhetspolitik

Ryssland och Väst - intressepolitiken förstärks

Den ryska utrikespolitiken präglas i ökande utsträckning av parallella ansträngningar att å ena sidan försöka motverka den tilltagande marginalisering av Rysslands internationella roll som man anser ha ägt rum sedan det kalla krigets slut, på senare tid inte minst symboliserad av NATO-utvidgningsfrågan, och att å andra sidan söka stärka det ryska inflytandet i närområdet. Det senare sker främst genom att man utnyttjar det multilaterala samarbetet inom OSS (Oberoende Staters Samvälde), kompletterat av bilaterala avtal och starkt hävdande av ryska intressen. Den inrikespolitiska utvecklingen inklusive de nationalistiska krafternas framgångar i parlamentsvalet ligger till grund för dessa ansträngningar. Utfallet av presidentvalet torde inte innebära att de rådande grunddragen i den ryska utrikespolitiken förändras.

Försöken att motverka en marginalisering har koncentrerats till kraftfulla diplomatiska försök att förhindra en utvidgning av NATO österut. Motståndet mot NATO-utvidgningen hårdnade under 1995 genom skarpa uttalanden både av det ryska säkerhetsrådet och av presidenten. Bakgrunden till motståndet har alltmer tydligt kommit att gälla två aspekter. En aspekt handlar om att en NATO-utvidgning till de central- och östeuropeiska staterna skulle utöka betydelsen av ett forum dit Ryssland inte har tillträde. Moskva skulle således inte där kunna göra sina intressen påmind och samtidigt skulle de nya medlemmarnas förmåga att stå emot ryska intressen stärkas, vilket allmänt sett försvagar Rysslands möjligheter till inflytande.

En andra aspekt betonar det potentiella militära hot som man från rysk sida säger sig se i en NATO-utvidgning. Framförallt skjuter man in sig på den förmenta risken för en utplacering av kärnvapen nära Rysslands gränser liksom på möjligheten av stationering av NATO-styrkor eller större NATO-övningar i nya medlemsländer.

Den ryska argumentationen framhåller att Ryssland visserligen inte har möjlighet att lägga veto mot en utvidgning, men att motåtgärder kan genomföras dels inom rustningskontrollområdet, dels genom en utvidgning av OSS säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Enligt olika ryska uttalanden överväger man inom rustningskontrollområdet att vid en utvidgning bryta eller inte ratificera redan ingångna avtal; framförallt START-avtalen har nämnts i detta sammanhang. Ryssland har dessutom pekat på möjligheten av dubbelsidiga garantier (NATO och Ryssland) beträffande de central- och östeuropeiska staternas säkerhet istället för NATO-medlemskap. Trots dagens hårda retorik kring NATO-utvidgningen synes det möjligt att det ryska motståndet kan komma att minska under vissa förutsättningar.

Det ryska samarbetet med NATO har emellertid också utvecklats, främst i form av att man numera i begränsad omfattning deltar i PFF-samarbetet och i huvudsak har en positiv syn på dess utvecklingsmöjligheter samt att man under 1995 ställde sig bakom Dayton-avtalet och fann former för ett ryskt deltagande i IFOR-styrkan. Det kan vidare noteras att Ryssland säger sig vara positivt till en utvidgning av Europeiska unionen även till de central- och östeuropeiska länderna.

Ryssland är en varm förespråkare av en ökad roll för OSSE som den övergripande alleuropeiska säkerhetsorganisationen. Man söker därför finna vägar att stärka organisationen, inte minst i dess mer operativa roll och talar bland annat om bildandet av ett europeiskt säkerhetsråd.

En viktig aspekt av den ryska utrikes- och säkerhetspolitiken är relationerna med de baltiska länderna. Hithörande frågor utvecklas under punkten 2.5.

Ökande roll för OSS?

OSS-samarbetet fortsätter att till stor del utgöra symbolen för ett nätverk och ramen för bi- och multilaterala avtal. Organisationen tillmäts dock en allt större roll i rysk retorik och man strävar öppet efter att ge den en jämbördig status med europeiska strukturer som EU och VEU. Den säkerhetspolitiska inriktningen av OSS finns inskriven i en presidentukas från september 1995, där betydelsen av samarbete om gränskontroll och av en intensifierad politisk och ekonomisk integration framhålls. Det uttalas också att Ryssland kommer att motsätta sig samarbete mellan OSS-staterna och utomstående stater i den mån detta kan skada OSS-integrationen. Det är dock osäkert hur långt Ryssland i realiteten förmår driva OSS-samarbetet.

De försvarspolitiskt mest relevanta samarbetsområdena inom OSS är den konflikthanterande verksamheten samt gränskontroll- och luftförsvarssamarbetet. Inom luftförsvarsområdet genomfördes för första gången hösten 1995 viss gemensam övningsverksamhet. Från ryska utgångspunkter är ett närmare samarbete med Vitryssland och Ukraina det mest centrala, såväl bilateralt som inom OSS.

Ukraina värjer sig fortsatt mot samarbete som inskränker den nationella suveräniteten. På senare tid har spänningen i förhållandet mellan Ukraina och Ryssland minskat. Moskva och Kiev har bland annat kommit överens i ett antal frågor i samband med den sedan tidigare beslutade försäljningen från Ukraina till Ryssland av bombflygplan och kärnvapenrobotar samt uppdelningen av Svartahavsmarinen. Ryssland har tydligt undvikit att ytterligare uppmuntra den ryska separatismen på Krim.

De förbättrade relationerna är till en del en konsekvens av Ukrainas dåliga ekonomiska situation. Man har till exempel inte uppfyllt de krav på reformprocessen man kommit överens med IMF om och motståndet mot reformer har varit starkt i parlamentet. Detta har ytterligare understrukt behovet av samarbete med Ryssland. Den minskade inrikespolitiska spänningen i Ukraina har likaså varit en bidragande faktor, vilken dock även förbättrat möjligheterna för samarbete med Väst. Ukraina tillmäts genom sin storlek och sitt geografiska läge stor strategisk vikt, både i Ryssland och i Väst. Det senare understryks av att USA:s och EU:s engagemang i Ukraina har tilltagit under senare tid.

Vitryssland å andra sidan har varit den vid sidan av Ryssland starkast pådrivande kraften inom OSS-samarbetet, inkluderande de säkerhetspolitiska delarna. Man är uppenbart mer villig i Minsk än i Moskva att driva på integrationen mellan staterna och under våren 1996 bildade de båda staterna en ännu svårbedömbär "union". En verklig union skulle på grund av den oreformerade vitryska ekonomin bli mycket kostsam för Ryssland. Initiativet synes vidare ha verkat som katalysator för en mer öppen vitrysk opposition mot president Lukasjenko och den inre utvecklingen i Vitryssland är alltså labil med oroande tecken beträffande både den ekonomiska och den politiska situationen.

Det finns ett nära samarbete med Ryssland på flera områden, bland annat kring den vitryska gränsbevakningen och samarbetet kring ett gemensamt luftförsvar. Vitryssland har intagit ståndpunkter nära de ryska inom utrikespolitiken, till exempel när det gäller NATO-utvidgningsfrågan.

OSS-insatserna i konflikterna i Tadzjikistan och Georgien/Abchasien har förlängts, vilket kan betraktas som en framgång för rysk politik och ryskt fredsfrämjande i tredje land. I Centralasien framstår Uzbekistan som mest mån om att hävda sitt oberoende gentemot Ryssland. Utrikespolitiskt söker Uzbekistan driva en egen linje och deltar till exempel i USA:s handelspolitiska åtgärder mot Iran, vilket Ryssland vägrat göra.

Ryssland och Asien - nya möjligheter

Ryssland strävar också utanför OSS-området efter att hävda egna intressen och ståndpunkter. Relationerna med Kina har intensifierats, även om vissa bedömare i Ryssland ser Kinas växande strategiska roll i Asien som ett potentiellt långsiktigt hot. Andra grunder för denna oro är den kinesiska arbetskraftsinvandringen i östra Ryssland och den kinesiska militära uppbyggnaden. I april 1996 proklamerades ett "strategiskt partnerskap" mellan Ryssland och Kina vid den ryske presidentens besök i Peking.

Vid president Jeltsins besök undertecknades också ett avtal mellan Ryssland, Kina, Kazakstan, Tadzjikistan och Kirgisien, vari länderna förbinder sig att inte anfalla varandra och att inte genomföra större militära övningar i det gemensamma gränsområdet samt att förvarna om större militära aktiviteter som planeras inom en 100 kilometer bred zon på respektive sida om ländernas gräns. Någon militärpakt sades det dock inte vara fråga om.

Den ryske utrikesministern har understrukit betydelsen av de ryska relationerna både med Asien och Mellanöstern, varför dessa parallellt med OSS-samarbetet torde komma att ges ökad uppmärksamhet i Moskva.

Inrikespolitisk utveckling - Duma- och presidentval

Fortsatta reformer - fortsatt osäkerhet

Inrikespolitiken i Ryssland karakteriseras alltjämt av en grundläggande osäkerhet om den fortsatta utvecklingen. Det kan konstateras att man inom den nya konstitutionens ram - förutom regionala val - i december 1995 genomfört ytterligare ett demokratiskt parlamentsval och i juni-juli 1996 det första demokratiska presidentvalet någonsin i ett självständigt Ryssland. Därmed torde förutsättningarna för en fortsatt demokratisk utveckling ha ökat. Den konstitutionella maktfördelningen synes med tiden bli alltmer etablerad, även om rysk politik fortsatt uppvisar auktoritära drag. Trots den starka politiska elitismen, har valdeltagandet i Ryssland varit påfallande högt, drygt 64% deltog i senaste dumavalet och närmare 70% i presidentvalet.

Ryssland har emellertid ännu ej uppnått en situation, där konstitutionen kan anses så fast förankrad att den i alla lägen kommer att utgöra ramarna för olika politiska aktörers ageranden. Den politiska bilden domineras snarare av olika typer av särintressen än av politiska partier och ideologi. Intressegrupperna utgörs av företags- och bankgrupper, jordbrukskomplexet, de militärindustriella och militära komplexen med flera.

De framgångar som kommunistiska och nationalistiska krafter hade i parlamentsvalet ledde inte på ett genomgripande sätt till en förändring av reformpolitikens riktlinjer, vilket bland annat beror på presidentmaktens gentemot duman dominerande ställning. Den sedan tidigare pågående glidningen i anti-reformistisk och nationalistisk riktning accentuerades dock som en följd av parlamentsvalet. Presidentvalskampanjen återspeglade också denna glidning, samtidigt som förutsättningarna för en fortsatt reformpolitik torde ha ökat efter presidentva-

let.

Den generellt sett svåra sociala situationen, med stora och ökande sociala och ekonomiska klyftor består och utgör en god grogrund för politisk populism. Ekonomiska och sociala frågor står i fokus för majoriteten av väljare. Det är en mödosam process att utveckla demokratin på framförallt lokal, men även på central nivå. En ökande rysk nationalism, i grunden utlöst av en djupgående identitetskris, präglar politiken och har förstärkt motiven för den ryska ledningen att bedriva en mer snävt intresseinriktad utrikespolitik. Bristen på starkare partibildningar och en koncentration till individer snarare än partier bidrar till oförutsägbarhet och svag kontinuitet i rysk politik.

Bestående regionaliseringsprocess?

Den starka presidentmakten till trots torde den sedan flera år pågående regionaliseringen av den politiska makten i Ryssland vara svår att snabbt förändra. Centralstyret i Ryssland är visserligen fortsatt relativt starkt, men en bestående trend under senare år har varit minskande politiska och framförallt ekonomiska möjligheter för Moskva att styra regionerna.

På samma gång som Tjetjenien-konflikten illustrerar hur långt man från centralmaktens sida är beredd att gå för att hålla samman federationen, är den länge demonstrerade oförmågan att lösa konflikten också ett tecken på centrums svaghet. Det ryska agerandet i Tjetjenien efter presidentvalet visar åter igen på en kompromisslös rysk hållning till konflikten och uppenbarligen en tro på att en militär lösning är möjlig.

Krigsmakten i politiken

Krigsmaktens tidigare starka roll i samhället uttraderades nära nog efter Sovjetunionens upplösning och inför dumavalet 1993 förbjöd försvarsministeriet politisk aktivitet inom militären. Den kraftigt försämrade ekonomiska situationen och militärens allmänt sett lägre status ledde emellertid till att man i dumavalet 1995 istället eftersträvade ett så aktivt deltagande som möjligt av militär personal. De militära förbanden uppmuntrades att lansera kandidater vid valet. Det faktum att ett större antal officerare nu återfinns bland dumans ledamöter, inte minst i försvarsutskottet, och att nationalistiska krafter dominerar den politiska debatten, torde borga för ett ökat genomslag för militära ståndpunkter, särskilt när det gäller militärens sociala förhållanden.

Någon politisk-ideologisk enighet inom militären finns dock ännu inte, vare sig generellt eller vad avser militära frågor, som till exempel de väpnade styrkornas reformering. Förändringen i den politiska och militära ledningen i samband med presidentvalet, på vilken tidigare förste vice premiärministern Tjubajs återkomst, generalen Lebeds nya roll och upprättandet av ett s.k. försvarsråd kan utgöra exempel, ökar möjligen förutsättningarna för att driva processen.

Ekonomisk utveckling

Övergripande utveckling - fortsatt svårbedömlighet

Den ryska ekonomin har under det senaste året enligt flertalet bedömare, bland annat OECD och IMF, i flera avseenden uppvisat tecken på att gå mot en stabilisering, men tillväxt anses inte möjlig förrän tidigast 1997. Samtliga bedömare betonar de ekonomiska och politiska osäkerheterna som innebär att det finns risk för allvarliga bakslag för de ekonomiska reformerna. Tidigare optimistiska prognoser om möjligheter till stark ekonomisk tillväxt över lång tid har sedermera skrivits ned och skjutits framåt i tiden samtidigt som riskerna uppmärksammats alltmer.

Den övergripande omstruktureringen av den ryska ekonomin fortsätter. Merparten av BNP genereras idag inom den privata sektorn. Den tidigare eftersatta tjänstesektorn svarar för en allt större del av BNP samtidigt som industri- och jordbruksproduktionen generellt fortsätter att minska. Den ekonomiska situationen uppvisar alltså avsevärda problem i form av brist på nyinvesteringar, råvaruexportberoende och liten konsumtionsindustri. Effekterna av de senaste årens utveckling är bland annat växande arbetslöshet, ökande inkomstkliften och sociala umbäranden. De sociala problemen bedöms kvarstå och utgöra en riskfaktor för den ryska samhällets utveckling under lång tid.

Någon form av marknadsekonomi synes vara på väg att bekräftas, men det föreligger orosmoment på såväl kort som lång sikt. Som stabiliserande faktorer fungerar starka ekonomiska intressegrupper, ett stort antal individuella aktörer, västvärldens villkorade politiska och ekonomiska stöd samt det faktum att den pågående regionaliseringen försvårar en ny centralisering.

Regeringen brottas med allvarliga finansiella problem till följd av bland annat uteblivna skatte- och privatiseringsintäkter som hotar innevarande budget och uppfyllandet av centrala villkor i flera av avtalen med internationella långgivare. Problemen med att reformera skattesystemet har hittills varit stora. IMF har påtalat vikten av att regeringen snabbt kommer till rätta med det hotande budgetunderskottet och IMF bistår aktivt med såväl krediter som tekniskt bistånd.

Rysslands beroende av Väst är fortsatt stort vad gäller ekonomiskt bistånd och samarbete, handel samt teknologi och kunskapsöverföring. Vid en gynnsam utveckling representerar Ryssland en stor potential för ekonomiskt utbyte. Utländska, liksom inhemska, investeringar hämmas dock alltså av den politiska osäkerheten och en rad brister i systemet. OECD har pekat på att det ekonomiska regelverket måste bli mer transparent och förutsägbart, kapitalmarknadsstrukturen bör utvecklas, äganderätten måste skyddas bättre och korruption och brottslighet beivras i större utsträckning.

Långgivarna försöker genom olika avtal om villkorat bistånd och samarbete binda upp Ryssland för en reforminriktad politik. De villkorade avtalen innebär att det skulle kosta president och regering, oberoende av politisk färg, avsevärda summor redan öronmärkta pengar att överge reformpolitiken. Problemen för den ekonomiska utvecklingen av en avbruten reformpolitik skulle därmed förstärkas högst väsentligt, framför allt på kort sikt. Den negativa signaleffekten av ett avbrutet ekonomiskt stöd skulle dessutom bli mycket stark både för inhemska och utländska ekonomiska aktörer. Dessa förhållanden kan ha en återhållande effekt på såväl omvärldens vilja att avbryta biståndet som på den ryska benägenheten att ändra huvudlinjerna för reformpolitiken.

Försvarekonomi och militärindustri - fortsatt svårt läge

Det försvarekonomiska läget synes inte ha förbättrats under det senaste året och kommer möjligen att ytterligare försämrats på kort sikt. Dels har tidigare anslag ännu inte betalats ut, dels fortsätter skatteintäkterna att vara för små i förhållande till beviljade anslag. Drift och underhåll (inklusive löner och andra sociala utgifter) fortsatte under 1995 att öka som andel av försvarsbudgeten. Detta förhållande riskerar bestå intill dess en omstrukturering av krigsmakten kunnat genomföras. Konflikten i Tjetjenien medför därutöver omfattande kostnader vilka till största delen tas inom budgeten.

Det är svårt att skapa sig en helhetsbild över det militärindustriella komplexet. Nedgången i militär produktion anses alltså fortfarande. Om erforderliga medel skulle tillföras på kort sikt antas produktionsvolymen relativt snabbt kunna ökas. Ökningen skulle emellertid ske från en mycket låg nivå och kapacitetstaket bedöms ligga betydligt under sovjetiska nivåer. Den under 1990-talet påtagligt nedsatta förmågan att utveckla krigsmateriel medför att endast begränsad

uppgrädering anses vara möjlig vid en produktionsökning.

På längre sikt torde - om de ekonomiska resurserna så medger - ett skifte till nästa generations krigsmateriel kunna ske inom de områden där man idag söker vidmakthålla strategiskt viktiga forsknings- och utvecklingskompetenser, (FoU). FoU och framtagning av prototyper fortgår inom vissa prioriterade områden. Osäkerheten beträffande kapacitet och forskningsverksamhet är dock stor.

Vapenexporten ökade starkt i relativa termer mellan 1994 och 1995 och köparna betalade därtill oftare i hårdvaluta än som tidigare genom bytestransaktioner. Allmänt är dock bedömningen att exporten inte tillnärmelsevis förmår kompensera nedgången i inhemsk efterfrågan, även om intäkterna är viktiga för de företag som fått leverera. De företag som kan generera hårdvalutaintäkter ökar sannolikt sina chanser att överleva den ofrånkomliga omstruktureringen och nedskärningen av den ryska militärindustrin.

De väpnade styrkornas utveckling

Fördröjda reformer och fortsatta allvarliga problem i krigsmakten

I Ryssland pågår fortfarande debatten om hur den krigsmakt som är ett arv från sovjettiden skall omstruktureras mot bakgrund av bl.a. den dåliga försvarsekonomi, erfarenheter från Tjetjenien-konflikten och de slutsatser man diskuterar i ljuset av NATO:s utvidgningsplaner. I allmänna termer kan debatten sägas stå mellan anhängare av en mer traditionell, kvantitativt större krigsmakt och dem som förespråkar en mindre, professionell krigsmakt med lättroliga och eldkraftiga förband. Denna debatt torde komma att fortsätta då man fortfarande talar i relativt övergripande termer. Samtidigt ökar trycket för en omstrukturering av krigsmakten, då växande insikt synes råda om att nuvarande situation är ohållbar.

Tills vidare gäller den militärdoktrin som antogs 1993, vilken anger hotet mot den inre säkerheten och otillräcklig kapacitet att möta yttre hot med konventionella medel som de viktigaste förhållandena för Rysslands säkerhet. Inriktningen enligt doktrinen är att de ryska stridskrafterna skall indelas i fyra huvudkomponenter; de strategiska avskräckningsstyrkorna, mobila styrkor, territorialförband och den mobiliserande strategiska reserven. Den ekonomiska grundvalen för doktrinen är dock mycket osäker.

När det gäller bedömningar av tillståndet i de väpnade styrkorna och deras förmåga finns självfallet delvis olika slutsatser i olika länder. Detta har sin grund dels i frågornas komplexitet, dels i de olika geografiska förutsättningar utifrån vilka förmågan bedöms. Det synes dock vara oomtvistat att läget inom krigsmakten inte har förbättrats under det senaste året och inte heller visar tecken på att komma att göra det under 1996. Detta är i första hand alltså en följd av att organisationen är för stor i förhållande till tillgängliga finansiella medel. I de enskilda förbanden är ändå de personella bristerna stora, främst vad gäller värnpliktiga och yngre officerare. Vissa elitenheter, såsom luftlandsättningsstrupper och marininfanteri, anses dock hålla en högre personell uppfyllnadsnivå än övriga förband, även om de drabbats av förluster i Tjetjenien. Förutom krigsmaktens organisation omfattande cirka 1,5 miljoner man, disponeras cirka 500 000 man inom gräns- och inrikestrupper. Delar av dessa har varit insatta i Tjetjenien och de tillförs dessutom ny materiel.

Fortsatt eftersatt övningsverksamhet och bristande materielanskaffning och underhåll innebär att stridsvärdet kontinuerligt sjunker inom krigsmakten som helhet. Mycket små nyleveranser sker till de väpnade styrkorna. Man bör dock notera att personal som deltagit i eller nu utbildas för att användas i Tjetjenien bedöms ha en högre förmåga än krigsmakten generellt.

Totalt sett har antalet tunga vapensystem i Sveriges närområde minskat. Inom europeiska Ryssland råder dock ingen brist på förhållandevis modern materiel och detta arv torde vara användbart i ytterligare cirka tio år.

De ekonomiska svårigheter som krigsmakten lider av, drabbar emellertid även officerskår och värnpliktiga som individer. Problemen leder fortsatt på många håll till låg moral, korrup-tion, drogmissbruk och kriminalitet inom styrkorna. Detta riskerar att skapa en försämrade sammanhållning, sämre kvalitet och även få konsekvenser för möjligheterna att leda stridskraf-terna. Från Tjetjenien finns konkreta exempel på denna problematik.

Inom flygstridskrafterna förblir förmågan nedsatt främst på grund av drivmedelsbrist och eftersatt materielunderhåll. Den bästa förmågan torde finnas hos det militära transportflyget, vilket bl.a. har utnyttjats flitigt i Tjetjenienkonflikten.

Inom marinstridskrafterna sker en kraftsamling till ett fåtal fartygsförband. De begrän-sade möjligheterna till fartygsproduktion kan komma att innebära att antalet fartyg drastiskt minskar en bit in på 2000-talet. De förband som nu hålls igång bedöms ha en godtagbar förmåga av främst defensiv karaktär. Varken Östersjömarinen eller Norra Marinen anses idag ha förmåga att genomföra större landstigningsföretag.

Den strategiska ledningsorganisationen och de strategiska kärnvapenstyrkorna har högre personaluppfyllnad, modernare materiel och en högre insatsberedskap än krigsmakten gene-rellt. Deras operativa förmåga får anses vara god. Även på taktisk nivå kommer Ryssland sannolikt att behålla ett stort antal kärnvapen, vilka kan sättas in med artilleri och markkro-botar eller från flygplan och fartyg.

Även vissa andra förbandstyper ges i någon mening prioritet. Till dessa hör dels inrikes- och gränstrupperna, vilka i enlighet med doktrinen prioriteras framför krigsmaktens förband, dels liksom tidigare luftlandsättningsstrupper, marininfanteri och transportflygresurser. Även för de senare förbandstyperna är dock den operativa förmågan avklingande, även om viss personal givits erfarenhet och därmed en förbättrad förmåga genom insatser i Tjetjenien. Dessa insatser har emellertid samtidigt slitit på resurserna och till exempel transportflygets tillgäng-lighet torde mot bakgrund av att ingen nyanskaffning sker avta.

I maj 1996 utfärdade president Jeltsin ett dekret angående avskaffandet av värnplikts-försvaret från sekelskiftet. Hittills har emellertid svårigheterna med s.k. kontraktsanställning tilltagit och antalet kontraktsanställda var vid 1995 års utgång lägre än vid årets början. Ett införande av en helt professionell krigsmakt redan år 2000 förefaller främst av ekonomiska skäl svår genomförbart.

Ryssland är signatär till både B- och C-vapenkonventionerna. C-vapenkonventionen har dock ännu inte ratificerats av Ryssland. Landet bedöms alltså ha förmåga att utveckla och tillverka avancerade B- och C-stridsmedel och har deklarerat avsevärda lager av C-vapen.

Ryssland har uppfyllt CFE-avtalets totala kvantitetsbestämmelser inom området väster om Ural. Däremot har man inte efterlevt avtalets s.k. flankregler och krävt omförhandlingar av dessa. Detta skedde under CFE-avtalets översynskonferens i maj 1996, då Ryssland med-gavs betydande förändringar av flankreglerna (se vidare punkten 2.1.3.)

För att höja den operativa förmågan inom nuvarande krigsmaktsstruktur krävs att perso-nal inkallas i stor omfattning, att utbildnings- och övningsverksamhet intensifieras samt att materielen istandsätts. En sådan satsning skulle ta tid att genomföra och innebära stora sam-hällsekonomiska påfrestningar. Det torde därför ta några år innan man uppnått förmåga till större offensiva operationer och det torde ta avsevärt längre tid innan man återskapat en för-måga till storskaliga kustinvasionsföretag. Det bör dock noteras att massförstörelsevapen kan utnyttjas för att i viss mån kompensera svagheter på det konventionella området, framförallt i vad man på rysk sida skulle uppfatta vara trängda situationer.

Om den gällande doktrinen omstrukturering av krigsmakten genomförs, skulle de plane-rade strategiska styrkorna vara upprättade kring sekelskiftet. Detta innebär att förmågan att genomföra strategiskt överfall kan öka. De begränsningar som bland annat den ekonomiska situationen i Ryssland innebär, medför dock fortsatt att reformarbetet torde bli avsevärt förse-

nat i förhållande till gällande doktrin.

Den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen på Nordkalotten och i Östersjöområdet

Nordkalotten

Den grundläggande kärnvapenstrategiska situationen på Nordkalotten är i sina huvuddrag oförändrad. För Ryssland är området därför av stor strategisk vikt, vilket bl.a. tagit sig uttryck också i en konventionell materiell förnyelse under de senare åren. Norra Marinen, som är baserad vid Kolabaserna, härbärgerar huvuddelen av Rysslands strategiska ubåtar. Norra Marinen är därtill hemmaförband för det prestigefyllda och enda hangarfartyget Kuznetsov. Norra Marinen har främst betydelse för att balans skall kunna upprätthållas i kärnvapenavskräckningen mellan i första hand USA och Ryssland. Det är av vital betydelse för Ryssland att dess vedergällningsförmåga med kärnvapenbestyckade ubåtar inte riskerar att urholkas. Denna betydelse kan i relativa termer komma att öka vid en implementering av START 2-avtalet.

Ett konkret samarbete i Barents hav växer fram inom en rad områden såsom mellanfolkliga kontakter, miljösamarbete, ekonomisk utveckling och olika former av regionalt samarbete. Samarbetet har kommit att kanaliseras framförallt genom Barentsrådet inom vilket inte minst de regionala företrädarna i berörda länder är starkt pådrivande. Norge har även bidragit med betydande ekonomiska satsningar. Särskilt svåra miljöhot utgörs av nickeltillverkningen i Petjenga liksom ansamlingen av uppstyckningsfärdiga atom-ubåtar i Kola-området. Till detta skall läggas ett antal större kärnkraftsreaktorer i drift. Ett trilateralt samarbete mellan Norge, Ryssland och USA pågår inom miljöområdet. Andra samarbetsområden där Barentssamarbetet gjort framsteg är till exempel kommunikationer mellan länderna, vilka förbättras framförallt i öst-västlig riktning. Sverige kommer hösten 1996 att överta ordförandeskapet i Barentsrådet.

Norge

Den norska säkerhetspolitiken domineras av relationen till USA och NATO. Oron för en säkerhetspolitisk marginalisering har förstärkts. Den grundläggande faktorn är den minskade militärstrategiska betydelsen av Norge i ett kontinentalt perspektiv på grund av de transatlantiska sjöförbindelsernas (SLOC, Sea Lanes of Communication) reducerade roll i den nya situationen. Riskerna för marginalisering anses dessutom ha accentuerats av NATO:s ökade engagemang i andra områden, på senare tid särskilt på Balkan genom IFOR och den utvidgningsprocess som igångsatts. Norge har valt att ställa sig utanför EU och deltar därmed inte i diskussionerna om EU:s utveckling.

När USA under vintern 1996 begärde ökad norsk finansiering av den förhandslagrade materielen, uppfattades detta som en oroande signal. Som en anpassning till den nya situationen med ett ökat militärt samarbete inom bland annat PFF har Norge sedan vintern 1996 släppt tidigare förbud mot fredstida militär övningsverksamhet i östra Finnmark.

Från norsk sida vinnlägger man sig om goda kontakter med Ryssland. President Jeltsins besök i mars 1996 kan ses som en bekräftelse på de goda relationerna. Trots att Norge varit en av de främsta kritikerna mot att Ryssland inte uppfyllt de s.k. flankbestämmelserna inom CFE, har nära politiska kontakter upprätthållits.

Från norsk sida är man öppen för ett ökat försvarssamarbete med Sverige inom de ramar som den svenska militära alliansfriheten medger. Försvarsindustrin nämns särskilt. Sverige har ställt sig positiv till detta.

De norska försvarsutgifterna har sedan mitten av 1980-talet varit ungefär oförändrade. Samtidigt som krigsorganisationen begränsas, ökar den andel av budgeten som går till försvarsmateriel och andra investeringar.

Finland

I Finland godkände riksdagen 1995 regeringens förslag till säkerhetspolitiska riktlinjer. Den militära alliansfriheten baserad på ett självständigt försvar består. Finland vidhåller att ett NATO-medlemskap saknar aktualitet, men betonar samtidigt vikten av att bevara handlingsfriheten och hålla dörren öppen för en framtida alliansanslutning. Den offentliga NATO-debatten visar emellertid att detta är en kontroversiell fråga. Våren 1996 begärde Finland konsultationer med NATO angående dess utvidgningsprocess. En bakgrund till den finländska begäran torde vara en oro för konsekvenserna i Östersjöområdet av en utvidgning och en vilja att föra en dialog med NATO om dessa frågor. För Finland innebär medlemskapet i EU att man ingår i Europas "demokratiska kärntrupp", vilket i sig ökar Finlands säkerhet. I finsk politik intar denna aspekt en mer framträdande roll än i flertalet andra EU-länder.

Den finländske överbefälhavaren gjorde under hösten 1995 ett viktigt inlägg kring interoperabilitet, där det fastslogs att den är fundamental för alla fredsfrämjande operationer. Dessa förutses komma att bli vanligare i framtiden och det är endast NATO som har resurser och struktur för att leda genomförandet. Statsminister Lipponen skärpte överbefälhavarens uttalanden genom att i en riksdagsdebatt uttala att ökad interoperabilitet därtill är ett fundamentalt säkerhetsintresse för att Finland vid behov skall kunna ta emot hjälp utifrån.

De finska försvarsutgifterna ökade under början av 1990-talet kraftigt då framförallt omfattande materielinköp genomfördes. Under 1994/95 har dock en kraftig reducering skett, ungefär till den nivå som gällde i slutet av 1980-talet (ca 1,6% av BNP). Detta motiverades med den finska ekonomiska krisen. 1996 sker en viss ökning.

Den finska operativa förmågan förbättras successivt och under vintern påbörjades leveranserna av de amerikanska F/A-18-flygplanen. År 1995 låg övningsverksamheten på samma nivå som år 1990 och gränsbevakningens beredskap är hög.

Samtidigt kan det konstateras att relationen till Ryssland fortsatt tillmäts central betydelse i finsk säkerhetspolitik och att man i Helsingfors lägger vikt vid att kunna upprätthålla en fungerande relation med vilken regim som än kommer att styra Ryssland.

När det gäller de baltiska ländernas säkerhet förespråkar man ett EU-medlemskap så snart som möjligt. Även om man klargjort att man ej kan ta på sig ett säkerhetspolitiskt eller militärt ansvar för de baltiska ländernas säkerhet, är man beredd att gå längre än man hittills gjort för att stödja uppbyggnaden av försvaret. Det är tydligt att man hyser störst engagemang för utvecklingen i grannlandet Estland. Under våren 1996 tog man härvidlag nya steg beträffande försvarssamarbete med Estland och anmälde även sitt stödprogram som en PFF-aktivitet ("in the spirit of Pff"). Man åtog sig samtidigt att samordna delar av andra länders stöd till Estland på försvarsområdet.

Östersjöområdet - snabbt ökande samarbete

Den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen i Östersjöområdet har ännu inte stabiliserats efter det kalla krigets slut. Förändringarna är här betydligt mer djupgående än på Nordkalotten och dynamiken i utvecklingen fortsatt stark. Ett nätverk av bilaterala och multilaterala kontakter ersätter det kalla krigets blockuppdelning. Flera stater söker ännu sin säkerhetspolitiska identitet. Osäkerheten är stor kring den framtida utvecklingen av Kaliningradområdet, där ekonomiska och militära intressen står mot varandra.

Rent militära säkerhetsfrågor måste emellertid ses i ett bredare säkerhetspolitiskt sammanhang, bland annat beroende på att strategiska ryska intressen berörs och behandlas därför

inte inom Östersjösamarbetet.

Östersjön är samtidigt sannolikt den s.k. subregion i Europa där samarbetet nått längst. Östersjörådet intar en alltmer operativ roll i det samarbete som omfattar områdena ekonomisk utveckling, miljösamverkan, utvecklandet av demokrati och det civila samhället samt icke-militära säkerhetsfrågor. Det sistnämnda området innefattar kamp mot gränsöverskridande brottslighet, samverkan mellan kustbevakningar och kärnkraftssäkerhet. Regeringscheferna beslutade vid toppmötet i Visby att tillsätta en grupp av personliga representanter som inom ett år skall lägga fram en handlingsplan för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet.

Det toppmöte som på svenskt initiativ hölls i Visby i maj 1996 innebar även att samarbetet ytterligare befästs, bland annat genom årliga toppmöten. Sveriges statsminister gavs tills vidare ett särskilt ansvar för att koordinera samarbetet. Av stor betydelse är att EU kommit att få en mer aktiv roll. Inför mötet utarbetade EU-kommissionen ett Östersjö-initiativ bland annat rörande såväl underlättande av gränspassager som kamp mot brottslighet. En uppföljning av den deklaration som antogs vid mötet och den handlingsplan som därefter antogs av utrikesministrarna i juli månad i Kalmar kommer att ge ett antal konkreta samarbetsprojekt. Samarbetet är även ett viktigt instrument för det svenska stödet till EU-medlemskap för de baltiska länderna och Polen.

Av särskild betydelse för Östersjö-samarbetet är att det utgör ett forum där både Ryssland och de baltiska länderna deltar och får tillfälle att föra dialog med varandra. Även om Ryssland idag inom miljöområdet snarast verkar bromsande på samarbetet på grund av de kostnader detta medför och därför att vissa miljöhot härrör från den känsliga ryska militära sektorn, synes man ha ett genuint intresse för ett utökat regionalt samarbete. Av särskilt intresse för Ryssland är det infrastrukturella samarbetet inom transporter och energiförsörjning.

Ett nätverk av samarbete på olika områden utvecklar sig också utanför Östersjörådet. Kustbevakningarna från de flesta strandstaterna samarbetar och de estniska, finska och ryska kustbevakningarna har påbörjat ett samarbete i Finska viken. Helsingforskommissionen (HELCOM) om miljösamarbete för att rädda Östersjöns vatten är ett annat viktigt element.

En viktig dimension av samarbetet i Östersjön är även PFF-samarbetet i vilket alla Östersjö-stater är deltagare. Detta har hittills omfattat ett antal både regelrätta PFF-övningar och "övningar i PFF:s anda" (d.v.s. bi- eller multilaterala övningar/aktiviteter som är i enlighet med PFF:s övergripande målsättningar men som inte leds av eller finansieras av NATO).

Inom det säkerhetsfrämjande området utvecklas inte minst samarbetet mellan de nordiska och de baltiska länderna. Det omfattar för det första icke-militära totalförsvarsområden såsom till exempel stödet till uppbyggnaden av räddningstjänster, uppbyggnaden av kust- och gränsbevakning och rättssystemen i alla tre länderna.

För det andra ingår i stödet uppbyggnaden av demokratiska försvarsmakter, där bidraget till uppbyggnaden av den baltiska fredsbevarande bataljonen - utbildningsmässigt och materiellt - utgör den för svensk del resursmässigt största delen. Förutom de baltiska och de nordiska länderna deltar Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike och Nederländerna i projektet. Andra delar inom det militära området utgörs till största delen av utbildningsbistånd och olika andra former av kunskapsöverföring. En annan viktig del är stödet till uppbyggnaden av försvarssanknutna frivilligorganisationer i de baltiska länderna.

Genom Havsrättskonventionen skapas ett för alla stater gällande fast regelverk med en stabil ordning vad gäller de havsrättsliga frågorna som binder samtliga berörda stater. För svenskt vidkommande innebär ratificeringen att det nuvarande regelverket, tillträdesförordningen, IKFN-förordningen, m.m. anpassas till vissa nytillkommande element i konventionen.

De baltiska länderna

Återuppbyggnaden av de baltiska länderna fortgår såväl när det gäller civila som militära strukturer. Strävan efter medlemskap i NATO och EU kvarstår. På senare tid har den säkerhetspolitiska diskussionen i Baltikum fokuserats på hur man skall undvika att bli betraktade som ingående i en rysk intressesfär i händelse av att en NATO-utvidgning i sitt första steg inte skulle omfatta länderna. Åtgärder i detta hänseende innefattar satsningar på den egna försvarsförmågan, strävanden mot närmare samarbete sinsemellan, dock utan att man skapar en allians som av omvärlden skulle kunna uppfattas som ett substitut för NATO-medlemskap, och ett närmare samarbete med de nordiska länderna. Inte heller i detta fall eftersträvar man säkerhetsgarantier utan en utveckling av det redan pågående samarbetet. Fortsatt närmande till och medlemskap i EU ses, tillsammans med NATO-medlemskap, som de absolut viktigaste stegen mot en mer fullständig integration i Väst. I avvaktan på dessa medlemskap är man angelägen om att bygga ut PFF-samarbetet, dels med icke-NATO-länder, dels med NATO som en förberedelse för medlemskap.

Även om man idag inte uppfattar något omedelbart militärt hot från Ryssland är man i alla tre länderna oroad över det hårda klimatet, främst i de estnisk-ryska relationerna och den starka nationalismen i Ryssland. Inte minst är man medveten om riskerna att via de ryskspråkiga befolkningsgrupperna bli inrikespolitiska slagträn i Moskva. Varken Estland eller Lettland har dessutom ännu formellt reglerat gränserna med Ryssland, trots att man är överens om att de gränser som rådde under sovjettiden i princip skall bestå. Från baltisk sida är man i sammanhanget mån om att uppnå ett erkännande som arvtagare till de under mellankrigstiden självständiga staterna och inte till Sovjetunionen.

I Litauens fall är det i första hand osäkerheterna kring Kaliningrad och transittrafiken som oroar. Det är likaså tydligt att de demokratiska systemen står inför fortsatta prövningar. Alla tre länderna genomgick under det senaste året regeringskriser - i Estland en avlyssningsaffär, i Lettland en djupgående bankkras och i Litauen en korrupsionsaffär. I alla länderna kunde det demokratiska systemet hantera kriserna.

Uppbyggnaden av de baltiska försvarsmakterna fortgår, om än under mycket svåra ekonomiska omständigheter, särskilt i Lettland. Ryggraden i försvarsmakterna fortsätter till stor del att vara frivillig- och hemvärnsrörelserna. Litauen torde ha det mest utvecklade reguljära förbandet i form av den s.k. Järnvargsbrigaden. Ett viktigt inslag i de baltiska försvarsmakterna är den fredsbevarande baltiska bataljonen, BALTBAT förkortad. Den byggs upp med stöd av de nordiska länderna, Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike och Nederländerna och skall stå färdig 1997. Bataljonen är ägnad att i första hand återge de baltiska länderna deras internationella roll och utgöra mönsterförband bland annat vad gäller modernt ledarskap. De baltiska länderna har också vissa planer på en gemensam minröjningsstyrka.

Försvarsutgifterna är i de baltiska länderna av naturliga skäl låga både i absoluta och i relativa termer. Såväl Estland som Litauen har emellertid för avsikt att genomföra en fördubbling av försvarsutgifterna.

Sammantaget kan konstateras att om de baltiska länderna lever upp till sina uttalade ambitioner om utveckling av den egna försvarsförmågan och en ökad samverkan på försvarsområdet, så kan man uppnå en ökad tröskeleffekt mot yttre aggressioner. De största bristerna och behoven finns alltså på vapenområdet. De tre länderna saknar vidare en heltäckande luftövervakning, där emellertid USA initierat en behovsanalys.

Polen

För Polen framstår NATO-medlemskap av historiska och geografiska skäl som det enda alternativet för att på längre sikt garantera säkerheten. Den nye presidenten Kwasniewski har för avsikt att fullfölja den säkerhetspolitiska huvudlinje som innefattar NATO-medlemskap och

på något längre sikt EU-medlemskap. I april 1996 överlämnades av Polen det individuella diskussionspapper (IDP) som skall ligga till grund för utvidgningsdialogen med NATO. I detta dokument accepterar man samtliga NATO-doktriner och de förpliktelser som följer med ett medlemskap. Polen utnyttjar systematiskt PFF-samarbetet som en förberedelse för medlemskap i NATO.

Polen är en stark tillskyndare av östersjösamarbete bl.a. vad gäller utvecklandet av marina förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder för Östersjön. Den relativt intensiva trilaterala militära övningsverksamhet som bedrivs med Tyskland och Danmark är värd att uppmärksamma. Förhållandet till Tyskland är av avgörande politisk och ekonomisk betydelse inte minst i ljuset av Polens strävan mot medlemskap i EU och NATO.

Polen utvecklar samarbetet med Litauen även på försvarsområdet. I huvudsak har man gemensamt lyckats undanröja den spänning som tidigare fanns i relationen, bland annat på grund av den polska minoritetens ställning i Litauen. Länderna delar grannskapet till Kaliningrad och den oro som finns över utvecklingen där. Polen och Litauen diskuterar även upprättandet av en gemensam fredsbevarande bataljon.

Vad gäller den polsk-ryska relationen och den polska ansökan om NATO-medlemskap, har man från polsk sida gjort klart att man endast diskuterar sitt medlemskap med NATO-länder. Samtidigt söker man genom dialog, senast vid president Kwasniewskis besök i Moskva i april 1996, övertyga Moskva om att Polen alltid kommer att vara en stat som är beroende av och eftersträvar goda relationer med Ryssland, inte minst på grund av att Kaliningradområdet gränsar till Polen.

De polska försvarsutgifterna minskades med ca 30% 1990/91 för att därefter grovt sett stabiliseras. 1996 kommer möjligen en viss ökning att ske och fortsatta ökningar av försvarsutgifterna planeras.

Tyskland

Östersjöområdet har under de senaste åren intagit en relativt undanskymd position i tysk säkerhetspolitik. Strävan att integrera Polen i såväl NATO som EU för att därigenom bidra till att stabilisera det tyska närområdet har hög prioritet.

Militärt pågår en relativt intensiv övningsverksamhet med Polen och Danmark, liksom med Polen och Frankrike. Samarbetet med Polen och Danmark är så intensivt att det har talats om bildandet av en gemensam "Östersjökår" och om att hela östersjökusten skulle bli ett försvarsområde (dvs. NATO-kommandot LANDJUT utsträcks till Polens gräns). En ny tysk östersjömarinbas håller även på att etableras i östra Tyskland.

Danmark

Danmarks aktiva östersjöpolitik fortsätter och man är den starkast pådrivande kraften inom NATO för att integrera de baltiska länderna i västliga strukturer. Framförallt gäller detta förespråkandet av baltiska medlemskap i NATO. Baltiska förband från alla tre länderna har samövat i Danmark och därefter deltagit i de danska fredsfrämjande insatserna i det forna Jugoslavien.

Danmarks internationella brigad (DIB), som ingår i NATO:s snabbinsatsstyrka ARRC (Allied Rapid Reaction Corps), blev i slutet av 1995 operativ och man har även tagit initiativet till att skapa en multinationell FN-brigad som skall kunna sändas ut med kort varsel (även kallad SHIRBRIG, Standing High Readiness Brigade). De förband inom det danska försvaret som inte är interoperabla ges lägre prioritet.

De danska försvarsutgifterna har sedan lång tid legat på en relativt stabil nivå. Trenden de allra senaste åren har dock varit något minskande.

Storbritannien

Storbritannien har genom NATO:s omstrukturering kommit att få en ökad roll i östersjöområdet. Det NATO-kommando som innefattar Östersjön, AFNORTHWEST, har sitt högkvarter i High Wycombe utanför London och står under en brittisk befälhavare. Storbritannien har också ett aktivt engagemang i de baltiska länderna och man har varit ansvarig för grundutbildningen av den fredsbevarande baltiska bataljonen i Adazi utanför Riga i Lettland.

Från brittiskt håll har man vidare tagit ett antal initiativ rörande Baltikum, bland annat i samband med bildandet under 1995 av en multinationell rådgivande grupp till de baltiska försvarsministrarnas föfogande. Man visar även tecken på att vara pådrivande när det gäller Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska engagemang i de baltiska länderna.

Försvarsmaterielsamarbetet - en europeisk utmaning

Nya villkor för försvarsindustrin

Alla de stora europeiska staterna har konsekvent strävat efter att bygga upp respektive vidmakthålla en allsidig inhemsk försvarsindustriell bas med särskild betoning bland annat på högteknologiområdena. Frankrikes och Storbritanniens rena importandel av försvarsmateriel är idag bara ungefär fem procent. Tyskland, som efter kriget helt saknade egen krigsmaterielproduktion, har successivt reducerat sin importandel till omkring tio procent. Samtliga tre länder anskaffar dock en betydande del försvarsmateriel i internationellt samarbete, varför självförsörjningsgraden är lägre än vad som framgår av importandelen.

Efter 1980-talet, som på många sätt kan beskrivas som kulmen på en lång uppbyggnadsperiod, har mycket stora förändringar skett av villkoren för europeisk försvarsindustri. De samlade försvarsmaterielanslagen har reducerats med nästan en fjärdedel och forsknings- och utvecklingsanslagen med nästan en femtedel. En fortsatt, om än långsammare, nedgång ter sig sannolik även under de närmaste åren.

Även om det bilaterala europeiska samarbetet har ökat, framstår den splittrade europeiska produktionsstrukturen ekonomiskt och teknologiskt som alltmer ohållbar. Nya vapensystemgenerationer kräver större forsknings- och utvecklingssatsningar, vilka blir allt svårare att hantera på nationell nivå. Samtidigt blir produktionsserierna allt kortare. Både prismässigt och kvalitativt blir därmed jämförelsen med i synnerhet USA ogynnsam. EU-staterna utvecklar eller producerar för närvarande tillsammans två till tre gånger fler stora vapenprojekt än USA, som har ett samlat försvarsmaterielanslag som är ungefär två och en halv gånger större än EU:s. Utvecklingskostnaderna inom ett antal områden (stridsflygplan, ubåtar, stridsvagnar etc.) ligger numera på sådana nivåer att inte ens de större europeiska staterna har rimliga möjligheter att driva nya projekt inom nationell ram. Det föreligger således ett stort behov att omstrukturera den europeiska försvarsindustrin så att en minskning av den totala produktionen kan hanteras på ett rationellt sätt.

Drivkrafterna för ett utökat europeiskt försvarsindustriellt samarbete ter sig därmed idag och framöver långt starkare än tidigare. En gemensam nämnare är ett ökande funktionellt behov av industriell samordning och av samarbete. En viktig ny och gemensam faktor är vidare att samarbets- respektive omstruktureringsbehoven på ett helt annat sätt än tidigare är industrileda. Mycket talar mot denna bakgrund för en stark dynamik i den fortsatta utvecklingen av den europeiska försvarsindustrin.

Samarbetsmöjligheter inom EU och VEU/WEAG

Viljan till förändring kommer till uttryck inom både EU och VEU. Romfördragets artikel 223 ger medlemsstaterna möjligheter till undantag från den gemensamma marknadens villkor avseende tillverkning av och handel med krigsmateriel för att skydda egna vitala säkerhetsin-

tressen. Åtgärderna får dock inte försämra konkurrensvillkoren för produkter som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. De grundläggande utgångspunkterna för försvarsmaterielsamarbetet i Europa bestäms således allttjämt i stor utsträckning av de nationella intresseperspektiven.

EU-kommissionen har under våren 1996 redovisat en särskild rapport på temat "Utmaningar för den europeiska försvarsindustrin" och är pådrivande för att försvarsmaterielområdet skall behandlas i den pågående regeringskonferensen. Kommissionen identifierar ett brett fält av möjliga åtgärder som bl.a omfattar harmonisering av exportregler och ett mer utvecklat samarbete i upphandlingsfrågor. Man pekar på att en mer strikt tillämpning av artikel 223 skulle kunna öppna en betydande del av den interna försvarsmaterielmarknaden för den normala EU-konkurrensen.

WEAG (Western European Armaments Group) är i detta sammanhang ett av flera samarbetsfora vid sidan av EU. Tidigare förhoppningar i framförallt Frankrike och Tyskland om att kunna etablera en gemensam europeisk försvarsmaterielmyndighet (European Armaments Agency) med nära knytning till WEAG tycks ha övergivits. Den tysk-franska inriktningen sedan hösten 1995 är istället att etablera en tysk-fransk myndighet för att samlat och gemensamt hantera allt bilateralt materielsamarbete. Uppenbarligen är ambitionen att successivt bredda detta till att omfatta flera stater. Storbritannien har redan signalerat sitt intresse att delta. Inriktningen tycks därför bli att stärka samarbetet på konkret nivå mellan de centrala aktörerna istället för genom generella och övergripande ansatser. För WEAG:s del innebär detta att det mesta talar för att samarbetet under de närmaste åren i huvudsak kommer att bibehålla nuvarande karaktär.

Inom ramen för NACC och PFF finns ett begynnande samarbete mellan NATO och partnerländer om försvarsmateriel. Utbyte om materielfrågor ingår som element i arbetsplanerna för såväl NACC som PFF sedan 1994. Exempelvis inbjuder NATO:s ansvariga organ för försvarsmaterielsamarbete, CNAD (Conference of National Armaments Directors), regelbundet partnerländernas materielansvariga till olika möten.

Problemen för en europeisk samordning

Även om drivkrafterna för en ökad integration och gemensam samordning inom försvarsmaterielområdet påtagligt stärkts, återstår viktiga frågor att lösa. Drivkrafterna - politiska, militära, teknologiska och industriella - är i viktiga avseenden allttjämt olikartade, beroende inte minst på starkt varierande nationella förutsättningar och perspektiv. Formerna för samverkan och samordning är därför långt ifrån givna. För somliga stater framstår en närmare samordning på EU-basis i sig som ett viktigt överordnat mål och som en integrerad del i en framväxande europeisk försvarspolitik. Andra stater betonar framförallt de funktionella behoven och de möjligheter som kan skapas både genom ett effektiviserat samarbete på industriell nivå och genom koordinering av anskaffningsplaner.

För de mindre staterna är perspektivet i väsentliga avseenden annorlunda än för de stora försvarsindustriländerna. I en rationell produktionsstruktur, utgående från en samlad europeisk ram, finns mot bakgrund av branschens totala överkapacitet begränsade förutsättningar att bibehålla de mindre försvarsindustrierna. De mindre försvarsindustriernas förhandlingsstyrka i en europeisk omstrukturering torde i första hand utgå från den potentiella marknad dessa länder kan erbjuda. Flertalet torde därmed förorda en fortsatt reglerad marknad som medger nationellt styrda kompensationsuppgörelser (teknologiimport och motköp).

De olikartade industristrukturerna konstituerar i sig ett antal problem, inkluderande den mycket splittrade intressebild som finns vad gäller den fortsatta utvecklingen av de transatlantiska försvarsmaterielrelationerna. För många europeiska stater finns ett höggradigt beroende både av materiel- och teknologiimport från USA, som knappast låter sig ersättas på något

enkelt sätt genom europeiska alternativ.

Interoperabilitet

Industri- och materielsamarbete ökar interoperabiliteten och stärker därmed förmågan till både anpassning och samverkan. Förmågan till integrerad samverkan, interoperabilitet, handlar i icke obetydlig utsträckning om tekniska materiel frågor och standardisering. Även om teknisk interoperabilitet inte är ett mål i sig (än viktigare är kanske "mjukvara" i form av tänkesätt, procedurer, kommandosystem etc.), kan den bidra till en effektiviserad samverkan i internationella insatser, vilket samarbetet beträffande PFF-övningar och IFOR-insatsen redan påvisat.

Det förefaller sannolikt att kraven på ökat försvarsindustrisamarbete i sig kommer att stärka behovet av interoperabilitet mellan de system som utvecklas och därmed även behovet av ökad standardisering. Detta gäller även utanför det militära området, t.ex. inom räddningstjänst, kust- och gränsbevakning mot smuggling, illegal handel mm.

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Internationell utveckling under det senaste året av betydelse för svensk säkerhets- och försvarspolitik

Den internationella utvecklingen under det senaste året är i första hand inom nedanstående områden av betydelse för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

Säkerhetspolitikens regionalisering

Regional spänning och regionala grupperingar fortsätter att vara framträdande inslag i det globala säkerhetspolitiska mönstret. Utöver konflikterna på Balkan, i Tjetjenien och i andra områden i Kaukasus, mellan Indien och Pakistan och på koreanska halvön har sedan hösten 1995 bl.a. upptrappningen av konflikten mellan folkrepubliken Kina och Taiwan kommit i fokus. I Afrika föreligger ett antal öppna och latenta konflikthärder.

Hittills har regionaliseringen medfört att konflikter, till skillnad från under det bipolära stormaktssystemet, förblivit just regionala utan omedelbara globala återverkningar. Detta förhållande riskerar emellertid samtidigt att sänka tröskeln för att regionala konflikter skall trappas upp till väpnad nivå. Genomförandet av Daytonavtalet är i sammanhanget exempel på att en svår regional konflikt med uppenbara spridningsrisker ändå har kunnat begränsas. Det är i detta sammanhang även betydelsefullt att Ryssland och USA nu bedriver ett gemensamt konkret fredsfrämjande samarbete.

Ett antal långtidsverkande faktorer har inflytande över den säkerhetspolitiska utvecklingen. Bland dessa kan nämnas miljöförstöring, färskvattenbrist och livsmedelsbrist. I vissa fall kan miljöfaktorer komma att få globala konsekvenser. På Nordkalotten finns sannolikt världens största ansamling av kärnvapen, uttjänta kärnkraftsreaktorer och annat nukleärt avfall tillsammans med stora lager av kärnvapenmateriel som sammantaget utgör en betydande miljörisk, inte bara regionalt utan även globalt.

USA framstår än tydligare som den enda verkligt globala aktören. USA:s globala intresseavvägningar, bland annat mot inrikespolitisk bakgrund, kan leda till att det amerikanska militära engagemanget i olika delar av världen kommer att förändras med tänkbara konsekvenser för Europas och Sveriges del. Bland annat i Stillahavsregionen och i Sydostasien finns ett växande intresse för regionalt säkerhetssamarbete. Säkerhetsavtalet våren 1996 mellan USA och Japan bekräftar det amerikanska engagemanget i området.

FN och det fredsfrämjande arbetet

Förenta Nationerna är fortsatt den enda universella organisation som genom sina stadgar och sin sammansättning kan agera globalt och genom beslut av säkerhetsrådet ge mandat för alla slags fredsfrämjande insatser. Organisationen behåller sin övergripande betydelse och unika roll på detta område. Samtidigt står det klart att FN i olika hänseenden genomgår en allvarlig kris. FN:s kris är i huvudsak medlemsstaternas kris. Det finns en bristande politisk vilja att förse FN med tillräckliga befogenheter och resurser för att organisationen skall kunna agera kraftfullt. Detta beror främst på motsatta intressen hos medlemsstaterna och inte minst hos säkerhetsrådets medlemmar. Dessutom har det funnits en oförmåga hos medlemsstaterna att reformera och effektivisera organisationen. Ett vitaliserat FN skulle skapa större möjligheter att komma tillrätta med den finansiella krisen. Denna har blivit akut genom att flera bidrag, bland annat flera poster från USA, inte betalats ut.

Det är dock viktigt att konstatera att säkerhetsrådet efter det kalla krigets slut har fungerat förhållandevis tillfredsställande och inte lamslagits av stormaktsmotsättningar.

FN behöver återvinna den beslutsförmåga och den framtidstro som präglade verksamheten under åren efter det kalla krigets slut. En förutsättning är inte minst stormakternas och ledande medlemmars satsning på och förtroende för organisationen.

FN behöver också reformeras och vitaliseras för att kunna möta de krav och förväntningar som organisationen ställs inför. Ett antal reformförslag i denna riktning har lagts fram men ännu inte behandlats. FN måste förbättra sin förmåga att leda den nya typen av sammansatta fredsfrämjande insatser. I dessa framstår en förbättrad koordinering mellan de militära och civila insatserna som allt mer betydelsefull. De länder som bidrar till FN:s fredsfrämjande insatser men inte har plats i säkerhetsrådet bör få ett ökat inflytande över genomförandet av dessa insatser. Större uppmärksamhet bör också ägnas konflikters grundorsaker. Detta skulle förbättra FN:s möjligheter att agera i konfliktförebyggande syfte.

Den grundläggande bedömningen i försvarsbeslutets etapp ett av framtida konfliktmönster och behov av fredsfrämjande insatser består i huvudsak. Detta innebär bland annat en ökad förekomst av och starkare fokusering på inomstatliga konflikter med allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen. En viktig faktor både för det internationella samfundets vilja att ingripa och för konflikthanteringsformer blir den fortsatta utvecklingen i Bosnien och Hercegovina och IFOR-operationens liksom de civila insatsernas resultat.

Nedrustning

De multilaterala nedrustningsförhandlingarna präglas fortfarande av svårigheter att komma överens i viktiga frågor, vilket till exempel illustreras av Kinas och Indiens hållning i förhandlingarna om ett provstoppsavtal. Risken för spridning av massförstörelsevapen kvarstår och frågetecknen har rests kring flera länders ambitioner på kärnvapenområdet. Ratificeringsprocesserna när det gäller START 2-avtalet fortgår, även om man i olika ryska uttalanden ifrågasatt sitt fullföljande av ratificeringen bland annat på grund av NATO:s utvidgningsprocess.

Inte heller vad gäller biologiska och kemiska vapen är situationen okomplicerad. Utvecklingen av den biologiska gentekniken accentuerar problemen med att en kontrollregim saknas i 1972 års konvention om totalförbud mot biologiska vapen. 1992 års konvention om totalförbud mot kemiska vapen har inte trätt i kraft eftersom erforderligt antal länder ännu inte ratificerat avtalet, heller inte nyckelländerna USA och Ryssland.

CFE-avtalets översynskonferens i maj 1996 ledde till stora förändringar bl.a. av reglerna kring de s.k. flankbestämmelserna. Resultatet blev att avtalets huvudelement består, men att avtalets bestämmelser i den för oss viktiga flankzonen har försvagats. Ryssland har genom överenskommelsen givits betydligt större frihet att placera tung armémateriel i sin del av flankzonen än vad som ursprungligen avsågs. Detta påverkar bl.a. möjligheterna att gruppera ome-

delbart tillgängliga militära styrkor i flankzonen. Därmed underlättas också potentiellt möjligheterna för Ryssland att utnyttja de militära styrkorna i området som ett politiskt instrument. I norr gäller detta framför allt i förhållande till de baltiska länderna.

Samtliga avtalsparter av betydelse har uppfyllt sina totala reduktionsåtaganden enligt CFE-avtalet. Avtalet har också inneburit en stor öppenhet genom omfattande krav på avtalsparterna att lämna information och ge inspektionsmöjligheter, ett område som ytterligare stärkts genom den nu träffade överenskommelsen. Dessa förhållanden är av stor betydelse.

EU, NATO och OSSE

EU, NATO och OSSE är stadda i förändring och deras respektive roller utvecklas fortlöpande. Konflikthanteringen i det forna Jugoslavien är exempel på den nya arbetsfördelning och samverkan som växer fram.

Europeiska unionen är av grundläggande betydelse för stabilitet och säkerhet i Europa. En vidgad union med en tät politisk och ekonomisk integration minskar riskerna för nya konflikter på den europeiska kontinenten. Ett kollektivt europeiskt försvar, såsom det beskrivs i Maastricht-fördraget, framstår som osannolikt och i alla händelser avlägset. I stället fokuseras intresset vid EU:s regeringskonferens IGC på relationen mellan EU och VEU när det gäller de s.k. Petersberg-uppgifterna (humanitära insatser och räddningstjänst, krishantering och fredsbevarande verksamhet). Ett möjligt resultat av IGC-förhandlingarna är en stärkt roll för EU inom detta område.

IFOR-operationen har placerat NATO i centrum när det gäller genomförande av större fredsfrämjande militära insatser. PFF-samarbetet, säkerhetsfrämjande och krishantering synes bli allt viktigare funktioner för NATO. Det kollektiva försvaret inklusive militära säkerhetsgarantier fortsätter att utgöra kärnan i samarbetet.

Den senaste tidens utveckling, klart manifesterad vid NATO:s utrikesministermöte i Berlin i juni 1996, bekräftar bilden av ett förändrat NATO. Alliansens fortsatta anpassning till de förändrade uppgifterna kompletteras av en tydligare europeisk inriktning (skapandet av en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet inom NATO, s.k. ESDI). I denna utveckling ingår bland annat en genomgripande reformering av NATO:s militära ledningsstruktur, en återintegrering av Frankrike i NATO:s militära samarbete och en breddning och fördjupning av samarbetet inom PFF som viktiga element. Överenskommelsen beträffande CJTF ingår därvid som ett led både i att ge NATO en mer flexibel ledningsstruktur (med möjligt deltagande även av icke-NATO-medlemmar) och i att möjliggöra VEU-ledda fredsfrämjande insatser med utnyttjande av NATO-resurser.

Såväl IFOR-samarbetet som den manifesterade samsynen om NATO:s utveckling understryker den grundläggande betydelsen av det starka amerikanska politiska och militära åtagandet för Europa.

En utvidgning av NATO kommer sannolikt att genomföras. Enligt NATO:s egen uppfattning skall utvidgningen ske som en successiv och öppen process och ta hänsyn till den politiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i hela Europa. Den skall även tjäna syftet att bevara ett odelat Europa och undvika nya skiljelinjer samt kompletteras av en parallell utveckling av ett långtgående samarbete med Ryssland. Om dessa förutsättningar föreligger kommer, såsom framhölls i det gemensamma utrikes- och försvarsutskottets betänkande 1995/96:UFöU1, ett NATO som utvidgas, och därmed integrerar ett antal demokratier i Central- och Östeuropa, att kunna bidra till att öka den politiska stabiliteten i Europa.

Det förefaller sannolikt att NATO-utvidgningen i den första omgången inte kommer att innefatta alla kandidatländer. Det är angeläget att NATO parallellt med en första utvidgningsomgång utvecklar sitt förhållande, bland annat inom ramen för PFF, till de stater som eftersträvar medlemskap men tillsvidare kommer att stå utanför alliansen. En begränsad NATO-

utvidgning skulle understryka EU:s säkerhetspolitiska betydelse och göra EU-utvidgningen än viktigare för den europeiska stabiliteten och den säkerhetspolitiska utvecklingen.

En fördjupad europeisk säkerhetsgemenskap främjas också av att OSSE har fått en klarare definierad roll som regional organisation i FN-stadgans mening med tydliga preventiva och konfliktförebyggande uppgifter. OSSE-samarbetet mellan alla länder baseras på Parisstadgans principer om demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi och på Wiendokumentens överenskommelser om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder.

- Sverige verkar för att stärka OSSE:s grundläggande roll i Europa för
- demokratisk utveckling, marknadsekonomi och rättssamhälle,
 - konfliktförebyggande insatser,
 - konflikthantering och konfliktlösning,
 - återuppbyggnad, i synnerhet av det civila samhället, efter konflikt,
 - europeisk rustningskontroll och nedrustning samt
 - förtroendeskapande åtgärder, militärpolitisk öppenhet och förutsägbarhet.

Utvecklingen i Ryssland

Det senaste årets utveckling i rysk utrikes- och säkerhetspolitik markerar sannolikt en långvarig tyngdpunktsförskjutning. De ryska krafter som verkar för en mer nationellt intresseinriktad politik har stärkts och därmed torde en konsolidering ha inträtt vad gäller den ryska stormaktsrollen. I rysk politik finns även inslag av ökat västsamarbete, såsom till exempel det ryska deltagandet i IFOR-styrkan i Bosnien och Hercegovina och i PFF. Det ekonomiska västsamarbetet utvecklas och Ryssland har uttalat sig positivt om EU:s utvidgning. Det ryska motståndet mot en NATO-utvidgning har dock åtminstone kortsiktigt påverkat Rysslands relationer både till NATO-länderna och till kandidatländerna i Centraleuropa.

Den konsolidering av ryska intressen som pågår tar sig i vissa fall oroande uttryck, till exempel i det agerande som används mot de baltiska länderna, främst Estland, och i agerandet i vissa fall i Kaukasusområdet. Den ryska stormaktspolitikerna innebär fortsatta risker för motsättningar och konflikter i det ryska närområdet. En övergripande rysk målsättning att med olika medel utöva ett dominerande inflytande över vissa länder i närområdet framstår dock som tydlig.

För Ryssland är OSS-samarbetet centralt. Samarbetet i sig är givetvis positivt förutsatt att det bygger på frivillig och ömsesidig samverkan. Redan genom sin storlek spelar dock Ryssland en dominerande roll i samarbetet. Rysslands syn på den säkerhetspolitiska inriktningen av OSS finns inskriven i en presidentukas från september 1995, där betydelsen av samarbete om gränskontroll och av en intensifierad politisk och ekonomisk integration framhålls. Det uttalas också att Ryssland kommer att motsätta sig samarbete mellan OSS-staterna och utomstående stater i den mån detta kan skada OSS-integrationen. Från ryska utgångspunkter är ett närmare samarbete med Vitryssland och Ukraina det mest centrala, såväl bilateralt som inom OSS. Ukraina värjer sig fortsatt mot samarbete som inskränker den nationella suveräniteten. Landet strävar även efter att utveckla sitt samarbete västerut. Vitryssland å andra sidan har varit den vid sidan av Ryssland starkast pådrivande kraften inom OSS-samarbetet, inkluderande de säkerhetspolitiska delarna.

När det gäller den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland förblir osäkerheten och svårförutsägbarheten grundläggande och torde så förbli under lång tid. Demokratiseringsprocessen har fortsatt, bland annat i form av de allmänna val som hållits både regionalt och nationellt till duman och till presidentposten. De auktoritära dragen i rysk politik reser dock frågetecken inför framtiden. Uppbyggnaden av demokratiska institutioner och rättsliga, ekonomiska och andra regelverk går relativt långsamt i förhållande till de förhoppningar som funnits. Den

ekonomiska utvecklingen påverkas i sin tur av dessa förhållanden liksom av den politiska osäkerheten i stort. Ekonomin har visat tecken på att kunna gå mot en stabilisering, men politisk, ekonomisk och social osäkerhet innebär fortsatt risk för allvarliga bakslag. Snabba växlingar mellan positiva och negativa utvecklingar inom inrikespolitiken är således möjliga.

Den sedan länge pågående regionaliseringen av den politiska och ekonomiska makten i Ryssland fortskrider. Den federala makten är visserligen fortfarande stark, men en bestående trend är minskade politiska och framförallt ekonomiska möjligheter för Moskva att styra regionerna. På samma gång som Tjetjenien-konflikten illustrerar hur långt centralmakten är beredd att gå för att hålla samman federationen, är oförmågan att nå en lösning ännu ett tecken på den federala maktens svaghet. Den ryska ledningens hårt kritiserade hantering av konflikten påverkar omvärldens syn på och förhållningssätt till Ryssland.

Den ryska krigsmakten

Den ryska militärdoktrinen anger hotet mot den inre säkerheten och otillräcklig kapacitet att möta yttre hot med konventionella medel som de viktigaste förhållandena för Rysslands säkerhet. Inriktningen enligt doktrinen är att de ryska stridskrafterna skall indelas i fyra huvudkomponenter; de strategiska avskräckningsstyrkorna, mobila styrkor, territorialförband och den mobiliserande strategiska reserven. Den ekonomiska grundvalen för doktrinens genomförande är dock mycket osäker.

De problem för den ryska krigsmaktens utveckling som beskrevs i försvarsbeslutets etapp ett kvarstår. De i förhållande till organisationens storlek begränsade ekonomiska resurserna utgör tillsammans med bristen på konkreta planer för krigsmaktens omstrukturering den främsta gränssättande faktorn för dess utveckling. Övnings- och utbildningsverksamheten genomförs på en mycket låg nivå, moralen är generellt sett dålig och personaluppfyllnaden har stora brister, främst vad gäller värnpliktiga. Tjetjenieninsatsen innebär ytterligare påfrestningar, även om viss berörd personal får krigserfarenhet och därigenom uppnår en förbättrad förmåga.

Mycket små nyleveranser av materiel sker till krigsmakten. Nedgången i militär produktion anses alltjämt fortgå. Om erforderliga medel skulle tillföras på kort sikt bedöms dock produktionsvolymen relativt snabbt kunna ökas. På längre sikt torde - om de ekonomiska resurserna så medger - ett skifte till nästa generations krigsmateriel kunna ske inom de områden där man idag söker vidmakthålla strategiskt viktiga FoU-kompetenser. FoU och framtagning av prototyper fortgår inom vissa prioriterade områden, även om bedömningarna är mycket osäkrare beträffande kapacitet och forskningsverksamhet. Inom europeiska Ryssland råder ingen brist på förhållandevis modern materiel och detta arv torde vara användbart i ytterligare cirka tio år. Ryssland bedöms alltjämt ha förmåga att utveckla och tillverka avancerade biologiska och kemiska stridsmedel och Ryssland har deklarerat avsevärda lager av kemiska vapen.

Den strategiska ledningsorganisationen och de strategiska kärnvapenstyrkorna har högre personaluppfyllnad, modernare materiel och högre insatsberedskap än krigsmakten generellt. Den operativa förmågan anses vara god.

Även vissa andra förbandstyper ges i någon mening prioritet. Till dessa hör dels inrikes- och gränstrupperna, vilka i enlighet med doktrinen prioriteras framför krigsmaktens förband, dels liksom tidigare luftlandsättningsstrupper, marininfanteri och transportflygresurser. Även för de senare förbandstyperna är dock den operativa förmågan avklingande.

I maj 1996 utfärdade president Jeltsin ett dekret angående avskaffande av värnpliktsförsvaret från sekelskiftet. Hittills har emellertid svårigheterna med s.k. kontraktsanställning tilltagit och antalet kontraktsanställda var vid 1995 års utgång lägre än vid årets början. Ett införande av en helt professionell krigsmakt redan till år 2000 förefaller främst av ekonomiska skäl svårigenomförbart.

Inom det närmaste decenniet torde den ryska konventionella operativa förmågan avgöras

av hur man förvaltar den redan utbildade personalen och det materiella arv som kan iståndsättas. Givet en fortsatt utveckling enligt dagens trender kommer den operativa förmågan att fortsätta att successivt försvagas i takt med att materiel förslits och att utbildningsnivån förblir låg inom de väpnade styrkorna.

För att höja den operativa förmågan inom nuvarande krigsmaktsstruktur skulle krävas att personal inkallas i stor omfattning, att utbildnings- och övningsverksamhet intensifieras samt att materielen iståndsätts. En sådan satsning skulle ta tid och innebära stora samhällsekonomiska påfrestningar. Det torde därför ta några år innan man uppnått förmåga till större offensiva operationer och det torde ta avsevärt längre tid innan man skulle kunna ha återskapat förmåga till storskaliga kustinvasionsföretag. Det bör dock noteras att massförstörelsevapen kan utnyttjas för att i viss mån kompensera svagheter på det konventionella området, framförallt i vad man på ryskt håll skulle uppfatta vara trängda situationer.

Om den gällande doktrinens omstrukturering av krigsmakten genomförs, skulle de planerade strategiska styrkorna vara upprättade kring sekelskiftet. Detta innebär att förmågan att genomföra strategiskt överfall kan öka. De begränsningar som bland annat den ekonomiska situationen i Ryssland innebär, medför dock fortsatt att reformarbetet torde bli avsevärt försenat i förhållande till gällande doktrin. Förändringar i bland annat den ryska militära ledningen under sommaren 1996 kan möjligen öka förutsättningarna för att driva reformprocessen.

Östersjöområdet

Den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen i Östersjöområdet har ännu inte stabiliserats efter det kalla krigets slut. Förändringarna är här betydligt mer djupgående än på Nordkalotten och dynamiken i utvecklingen fortsatt stark. Ett nätverk av bilaterala och multilaterala kontakter avlöser det kalla krigets blockuppdelning. Flera stater söker ännu sin säkerhetspolitiska identitet. Osäkerheten är stor kring den framtida utvecklingen av Kaliningradområdet, där ekonomiska och militära intressen står mot varandra.

Rent militära säkerhetsfrågor i Östersjöområdet måste ses i ett bredare säkerhetspolitiskt sammanhang, bland annat beroende på att strategiska ryska intressen berörs. Dyliga övergripande militärstrategiska frågor lämpar sig inte för regionala eller subregionala lösningar utan bör tas upp i fora där alla tunga aktörer är företrädare. Den i maj 1996 avslutade översynskonferensen av CFE-avtalet och de ökade möjligheter att placera tung armémateriel som därvid gavs Ryssland i flankzonen kan komma att få militärstrategiska konsekvenser för Östersjöområdet.

Väsentligt för att främja stabilitet och säkerhet i Östersjöområdet är det alltmer omfattande samarbetet inom politiska, ekonomiska, sociala och kulturella områden. Östersjö-samarbetet har folklig förankring och initieras ofta på lokal nivå. Östersjöområdet får en alltmer operativ roll i detta samarbete avseende ekonomisk utveckling, miljösamverkan, utvecklandet av demokrati och det civila samhället. Samarbetet inkluderar kamp mot gränsöverskridande brottslighet, samverkan mellan kustbevakningar och åtgärder för ökad kärnkraftssäkerhet.

Det toppmöte som på svenskt initiativ hölls i Visby i maj 1996 innebar att samarbetet ytterligare befästes och att Sverige gavs ett särskilt ansvar för dess uppföljning tills vidare. Av stor betydelse är att EU kommit att spela en mer aktiv roll i Östersjöregionen. Samarbetet är vidare ett viktigt instrument för det svenska stödet till EU-medlemskap för de baltiska länderna.

Av särskild betydelse är att Östersjö-samarbetet skapar ett forum där både Ryssland och de baltiska länderna deltar och får tillfälle till en direkt dialog på både ett tekniskt och ett politiskt plan. Även om Ryssland inom miljöområdet snarast verkar bromsande på grund av miljöinsatsernas stora kostnader och därför att vissa miljöhot härrör från den känsliga ryska militära sektorn, synes man ha ett genuint intresse för ett utökat regionalt samarbete.

Ett nätverk av kontakter utvecklar sig också utanför Östersjörådet. Kustbevakningarna från de flesta strandstaterna samarbetar och de estniska, finska och ryska kustbevakningarna har inlett viss praktisk samverkan i Finska viken. Helsingforskommissionen (HELCOM) om miljösamarbete för att rädda Östersjöns vatten är ett annat viktigt element i samarbetet.

En betydelsefull dimension av Östersjö-samarbetet är PFF, i vilket alla Östersjöstater är deltagare. Detta har hittills omfattat ett antal både regelrätta PFF-övningar och övningar i PFF:s anda (d.v.s. bi- eller multilaterala övningar/aktiviteter som är i enlighet med PFF:s övergripande målsättningar men inte leds av eller finansieras av NATO).

Inom det säkerhetsfrämjande området utvecklas inte minst samarbetet mellan de nordiska och de baltiska länderna. Det omfattar för det första icke-militära insatser såsom till exempel stödet till uppbyggnaden av kust- och gränsbevakning och rättssystemen i alla tre baltiska länderna .

För det andra ingår i stödet uppbyggnaden av demokratiska försvarsmakter där bidraget till uppbyggnaden av den baltiska fredsbevarande bataljonen - utbildningsmässigt och materiellt - utgör den för svensk del resursmässigt största delen och där förutom de baltiska och nordiska länderna även Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike och Nederländerna deltar. Stödet i övrigt inom det militära området utgörs till största delen av utbildningsbistånd och olika andra former av kunskapsöverföring.

Nordkalotten

Den grundläggande kärnvapenstrategiska situationen på Nordkalotten är i sina huvuddrag oförändrad. För Ryssland är området därför av stor strategisk vikt, vilket bl.a. tagit sig uttryck också i en konventionell materiell förnyelse under de senare åren. Norra Marinen, som är baserad vid Kolabaserna, härbärgerar huvuddelen av Rysslands strategiska ubåtar. Den har främst betydelse för att balans skall kunna upprätthållas i kärnvapenavskräckningen mellan i första hand USA och Ryssland. Det är av vital betydelse för Ryssland att dess vedergällningsförmåga med kärnvapenbestyckade ubåtar inte riskerar att urholkas. Denna betydelse kan i relativa termer komma att öka vid en implementering av START 2-avtalet.

Områdets betydelse för rysk kärnvapenkapacitet och andra-slags-förmåga konstituerar i sin tur grunden för NATO:s och inte minst USA:s intressen i området. Ett fortsatt strategiskt intresse i området och vidmakthållande av en förmåga att militärt agera där kan därför förväntas från USA:s sida. En öppen militär konflikt kring Kola-området skulle ligga farligt nära för kärnvapenmakterna vitala strategiska intressen. Detta gör sannolikheten liten att en konflikt skulle inledas inom detta område.

Samarbetet på Nordkalotten sker såväl multilateralt som bilateralt. Multilateralt utgör Barentsrådet ett viktigt forum för konkret samarbete med Ryssland inom områden som mellanfolkliga kontakter, ekonomisk utveckling, miljösamarbete och andra former av regionalt samarbete. Sverige övertar hösten 1996 ordförandeskapet i Barentsrådet.

I grannländernas samarbete på Nordkalotten har miljöproblemen alltmer kommit i förgrunden. De potentiellt allvarligaste hoten har sitt ursprung i den sovjetiska, numera ryska, militärapparaten och ägnades föga uppmärksamhet under det kalla kriget. Ansamlingen av uppstyckningsfärdiga atom-ubåtar och ett antal större kärnkraftsreaktorer både i och ur drift utgör ett uppenbart orosmoment även för grannländerna. På miljöområdet har även ett triilateralt samarbete vuxit fram mellan Norge, Ryssland och USA.

De baltiska länderna

I Estland, Lettland och Litauen pågår inom hela samhällslivet uppbyggandet av demokratiska strukturer. Utvecklandet av demokrati och marknadsekonomi är en komplex process och innebär bland annat ett omfattande lagstiftningsarbete för att inrätta olika regelverk och institutio-

ner.

De tre länderna eftersträvar alla en fullständig integration i västliga strukturer. De söker medlemskap i EU för att utvecklas ekonomiskt, men också för att nå den politiska gemenskap och de säkerhetspolitiska fördelar som ett medlemskap i unionen innebär. De söker medlemskap i NATO för att komma i åtnjutande av säkerhetsgarantier, vilket enligt många uppfattning i de berörda länderna också skulle bidra till den stabilitet som utgör en förutsättning för ekonomisk utveckling. Även om de baltiska länderna idag inte uppfattar något omedelbart militärt hot, väcker det ökade ryska trycket, främst riktat mot Estland, en stark oro. Inte minst är man i Lettland och Estland medveten om risken för att via de ryskspråkiga befolkningsgrupperna, och i Litauens fall via transittrafiken till Kaliningrad, bli inrikespolitiska slagträn i Moskva. De fortsatta relationerna med Ryssland är därför präglade av osäkerhet och har starka inslag av ömsesidig misstänksamhet.

Det är ett självklart och starkt intresse för säkerheten och stabiliteten i Östersjöområdet att de baltiska länderna i alla avseenden förblir suveräna stater med full frihet att utöva rätten att välja sina egna säkerhetspolitiska lösningar.

Medlemskapsperspektivet vad gäller EU har stärkts genom att Europeiska rådet vid samtliga sina möten under senare tid - senast i juni 1996 - bekräftat åtagandet om en ny utvidgningsomgång omfattande kandidatländerna i östra och södra Europa. Även om viss oenighet fortfarande råder i den viktiga frågan om alla kandidatländer skall få starta sina medlemskapsförhandlingar samtidigt, har det nu slagits fast att förhandlingar om nästa utvidgning skall inledas senast sex månader efter regeringskonferensens avslutning, d.v.s. troligtvis kring årsskiftet 1997/98. Medlemskap för Estland, Lettland och Litauen skulle för dessa länder innebära avgörande steg på vägen mot en fullständig politisk och ekonomisk integration i Europa. EU-medlemskap skulle därmed verka stabiliserande i hela Östersjöregionen och bidra till att stärka insatserna mot icke-militära hot och risker.

Om de baltiska länderna inte skulle omfattas av NATO:s första utvidgningsomgång blir den säkerhetspolitiska betydelsen av ett medlemskap i EU än större. I militära termer är EU-medlemskap dock ingen ersättning för NATO:s säkerhetsgarantier. I en sådan situation ökar även vikten av att fortsatt bygga ut PFF-samarbetet. De baltiska länderna understryker med hänsyn till integrationsprocessernas komplexitet och olika tidsperspektiv vikten av ett brett samarbete med olika västländer, inte minst med de nordiska, och sinsemellan. Det kan konstateras att om de baltiska länderna lever upp till sina uttalade ambitioner om utveckling av den egna försvarsförmågan och om ökad inbördes samverkan på försvarsområdet, så kan de själva uppnå en ökad tröskeleffekt mot yttre aggressioner.

Slutsatser för Sveriges del

Övergripande slutsatser

Den senaste omvärldsutvecklingen understryker betydelsen av att anlägga ett helhetsperspektiv på säkerhetsfrågorna. Sveriges säkerhetspolitiska situation formas av en rad olika faktorer. Sverige kan genom egna åtgärder påverka sitt läge - allt ifrån upprätthållandet av betryggande egen försvarsförmåga till deltagande i olika typer av förebyggande och fredsbevarande insatser, till krishantering och till återuppbyggnad och demokratistöd, repatriering av flyktingar etc. I många av dessa led utgör totalförsvarsresurser ett väsentligt instrument för Sveriges internationella agerande. Detta var en viktig slutsats i den första etappen av försvarsbeslutet och den har snarast ytterligare förstärkts.

De stora svårigheterna att trots massiva insatser få en återgång till normala förhållanden i det forna Jugoslavien belyser ånyo vikten av förebyggande åtgärder och av att söka eliminera konfliktorsaker och bilägga konflikter i tidiga skeden. Sverige bör liksom tidigare lägga stor

vikt vid att bidra till sådana insatser. Samtidigt kvarstår bedömningen att det internationella samfundet trots alla förebyggande insatser även i framtiden kommer att tvingas hantera en mängd kriser, konflikter och katastrofer. Sverige måste därför även fortsättningsvis lägga stor vikt vid att ha en beredskap för att medverka i internationella fredsfrämjande, humanitära och återuppbyggande insatser.

Det europeiska säkerhetsmönstret är vad gäller ländernas politik, organisationernas inre utveckling och uppgifter liksom rollfördelning sinsemellan under stark utveckling. Det svenska deltagandet i och samarbetet med de europeiska organisationerna bör i takt med den internationella utvecklingen anpassas till vad som bäst svarar mot svenska intressen. Det är väsentligt att Sverige inte hamnar i ett sämre läge när den säkerhetspolitiska strukturen i Europa förändras. Sveriges intressen främjas av ett brett fält av åtgärder och insatser för fredlig samlevnad, demokratisering och en hållbar utveckling i vår omvärld.

Europeiska unionen spelar en central roll för Europas och Sveriges säkerhet. Dess östutvidgning är av avgörande betydelse för långsiktig stabilitet och säkerhet i Europa. Det är ett svenskt intresse att EU:s förmåga att föra en kraftfull gemensam utrikes- och säkerhetspolitik utvecklas. Detta kan bland annat ske genom att länken mellan EU och VEU stärks i fråga om krishantering och bildandet av en särskild analysenhet för GUSP.

IFOR innebär en ny dimension i den fredsfrämjande verksamheten. NATO utvecklar också sin förmåga till samverkan även med icke-allierade stater inom internationell krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Sverige bör mot denna bakgrund ytterligare utveckla sin förmåga att samverka med NATO inom dessa områden.

I dagsläget är det angeläget att fortsätta att stärka Östersjösamarbetet i vid mening och att ytterligare utveckla det svenska deltagandet i PFF. Det första är viktigt som bidrag till att förhindra motsättningar och främja stabiliteten vid de förändringar som torde förestå i det säkerhetspolitiska mönstret för länderna vid Östersjöns sydöstra stränder. PFF-deltagandet syftar både till att stärka den svenska förmågan till samverkan i internationell krishantering och till att sätta in det militära säkerhetssamarbetet i Östersjöområdet i ett brett, alleuropeiskt perspektiv med engagemang från NATO och Ryssland.

Brister i säkerheten i den kärntekniska verksamheten i vårt närområde, såväl på Nordkalotten som i Östersjöområdet, vid driften av kärnkraftverk, hanteringen av radioaktivt material m.m. fortsätter att utgöra ett hot också för vårt land. Fortsatta ansträngningar från svensk sida att medverka till att förbättra säkerheten på området är därför angelägna.

Sveriges militära alliansfrihet syftar till att landet skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde. Den förutsätter att vi har en betryggande försvarsförmåga. Denna politik bekräftades senast av riksdagen i december 1995. Utvecklingen sedan dess ger inte anledning till någon omprövning. Bevarandet av den militära alliansfriheten förutsätter som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet därvid anförde inte att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktioner vad gäller deltagandet i det framväxande, mångfasetterade europeiska samarbetet. Den svenska säkerhetspolitiken karakteriseras enligt utskottet tvärtom av ett aktivt och fullvärdigt deltagande i arbetet för de mål som numera (genom Parisstadgan) delas av alla europeiska stater. Det är därför viktigt att Sverige bevarar handlingsfriheten att i takt med förändringar i omvärlden kunna utveckla sitt deltagande i det europeiska säkerhetssamarbetet.

Vad som tidigare anförts om rysk intressepolitik kan i sin förlängning leda till uppkomsten av nya säkerhetsproblem som riskerar att påverka stabiliteten och samarbetet i Europa och i vårt närområde. Konflikter i ryska närområden skulle kunna uppstå och man kan inte bortse ifrån risken att Sverige liksom andra stater i vårt närområde skulle kunna påverkas av en eventuell konflikt som primärt avsåg Ryssland och ett eller flera av dess grannländer.

Dessa risker bör uppmärksammas och motverkas. Det är viktigt att Ryssland inte isoleras

och att Rysslands intresse av att medverka till stabilitet och till att utveckla ett förtroendefullt samarbete med sina grannar förstärks. Detta bör ske genom ett fördjupat brett politiskt, ekonomiskt och socialt samarbete som innefattar Ryssland med självklar utgångspunkt i grundläggande principer om mänskliga rättigheter och mellanstatligt umgänge. Östersjö-samarbetet utgör en mycket väsentlig del av dessa strävanden.

Det är i sammanhanget väsentligt att Sverige kan agera utifrån den styrkeposition som en trovärdig svensk försvarsförmåga ger genom att skapa både trygghet och förmåga till konflikthantering. Skulle en konflikt i vårt närområde trots allt uppstå bör vi genom de internationella organisationerna kunna medverka till att söka bilägga den samt kunna lindra verkningarna för vår egen del.

Slutsatsen i 1995 års försvarsbeslut om nödvändigheten av att se på hot och risker direkt riktade mot Sverige i ett brett perspektiv har bestyrkts. Detta innebär att den vidgade säkerhetsynen i 1995 års försvarsbeslut består.

Väpnade angrepp som skulle kunna hota Sverige ter sig under nuvarande omvärldsförhållanden fortfarande osannolika.

I 1995 års försvarsbeslut gjordes bedömningen att angreppsstyrkor, om politiska och ekonomiska förutsättningar skapas i Ryssland, kan sättas i stånd inom några år så länge befintlig materiel och personal kan utnyttjas. Denna bedömning kvarstår, men så länge utvecklingen fortsätter enligt dagens trender, kommer förmågan till iståndsättning successivt att urholkas. Att återskapa förmågan till storskalig kustinvasion skulle ta avsevärt längre tid.

På längre sikt kvarstår en grundläggande osäkerhet om vart utvecklingen kan leda. Liksom 1995 kan dock bedömningen göras att mycket talar för att eventuella framtida krig skulle karakteriseras av att kvalificerad militärteknik och strategiska insatsstyrkor kommer till användning. Förutsättningar härför skapas genom att många länder, t.ex. Frankrike, Tyskland och Ryssland, avser att i likhet med USA utveckla sina militära resurser för denna typ av insatser.

Krishantering och fredsfrämjande

Utvecklingen av lokala och regionala konflikter och motsättningar visar att situationer snabbt kan uppstå som kan medföra påfrestningar för europeisk och svensk säkerhet. Det tydligaste exemplet är utvecklingen i det forna Jugoslavien. Utvecklingen har understrukit betydelsen av en substantiell svensk krishanteringsförmåga och utgör ytterligare argument för att Sverige i internationellt samarbete fortsätter att aktivt agera för ökad stabilitet och fred. Man kan, som tidigare påpekats, inte bortse ifrån risken att Sverige skulle påverkas av en eventuell konflikt som primärt omfattade Ryssland och dess grannländer. En militär konflikt av sådant slag skulle få breda internationella säkerhetspolitiska implikationer.

Hur den pågående fredsfrämjande IFOR-insatsen i det forna Jugoslavien utvecklas har betydelse för det internationella samfundets möjligheter att ingripa även i andra konflikter. I denna mening kan IFOR utgöra en katalysator inom fredsfrämjandet. Det sannolikt fortsatt stora behovet av fredsfrämjande och humanitära insatser visar på den ökande betydelsen av den internationella dimensionen i svensk säkerhetspolitik. Med multilateralismen som utgångspunkt bör viljan till medverkan i fredsfrämjande insatser omfatta hela spektrat av åtgärder alltifrån konfliktförebyggande insatser till fredsfrämjande insatser enligt FN-stadgans kapitel VII.

I detta sammanhang framstår det fortsatta PFF-arbetet och de gemensamma PFF-övningarna som en starkt prioriterad verksamhet för svensk del. PFF-samarbetet kan bidra till att göra svenska insatser mer effektiva och säkra samt öka den svenska förmågan till samverkan (s.k. interoperabilitet) i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det framstår därför som ett klart svenskt intresse att förmågan till samverkan kan utvecklas såväl genom

teknisk anpassning och samövningar som utbildningsmässigt.

EU och VEU

Medlemskapet i EU ger Sverige ökade möjligheter att verka för ett Europa präglad av öppenhet, demokrati och gemensam säkerhet. EU är av fundamental betydelse för säkerhet och stabilitet i Europa. I den pågående regeringskonferensen kommer grunden att läggas för en utvidgning av EU med länderna i Central- och Östeuropa. EU måste finna former för att fungera effektivt med en väsentligt större medlemskrets. Det är ett centralt svenskt intresse att utvidgningsförhandlingarna inleds samtidigt för samtliga ansökarländerna och att när utvidgningen väl kommer till stånd den även omfattar de baltiska länderna.

För Sverige är utgångspunkten att medlemsvillkoren bör vara desamma för alla länder. I undantagsfall kan det däremot vara nödvändigt att låta vissa länder under viss tid gå före i samarbetet inom ett visst område (s.k. flexibel integration). Så kommer till exempel ett genomförande av EMU:s tredje fas med all sannolikhet innebära att EU:s nuvarande medlemsländer delas upp i minst två kategorier med olika intensitet i samarbetet, något som i förlängningen kan tänkas få effekter på även annat EU-samarbete än det monetära.

Det ligger i Sveriges intresse att verka för en effektivisering av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och att unionen utvecklar sin förmåga när det gäller konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser. I samband med IGC-förhandlingarna om den framtida relationen mellan EU och VEU har Sverige och Finland gemensamt föreslagit en tydligare institutionell länk mellan de båda organisationerna avseende de s.k. Petersberg-uppgifterna. Förslaget bygger på att åtskillnad görs mellan dessa uppgifter och försvaret av medlemsländernas territorier. Andra förslag är att vänta, men förutsättningar saknas för enighet om en sammanslagning av EU och VEU och för ett kollektivt säkerhetsarrangemang innefattande ömsesidiga säkerhetsgarantier.

NATO-utvidgningen

NATO kommer sannolikt att utvidgas med nya medlemmar kring sekelskiftet. Det kan konstateras att det inte är det kalla krigets NATO som kommer att utvidgas, det blir inte heller dagens redan delvis förändrade organisation utan det NATO som existerar om 3-5 år. Detta kommer sannolikt att vara ett reformerat NATO med en tydligare europeisk identitet och en militärt bantad struktur med ökad tonvikt vid krishantering och säkerhetssamarbete, d.v.s. PFF- och IFOR-dimensionerna. Den ursprungliga kärnan, innebärande ett kollektivt försvar av medlemmarnas territorier, kvarstår .

Den pågående diskussionen om utvidgningen har redan i sig fått konsekvenser för det säkerhetspolitiska klimatet. Hur utvidgningen genomförs blir därmed en central fråga. Givet att utvidgningen sker enligt NATO:s nuvarande riktlinjer, d.v.s. utan att skapa nya skiljelinjer och utan att någon stat ökar sin säkerhet på någon annans bekostnad, finns förutsättningar att utvidgningen kan leda vidare mot ett bredare europeiskt säkerhetssamarbete. Om utvidgningen skulle komma att leda till ökade motsättningar mellan Ryssland och väst skulle detta kunna leda till ökad spänning också i Östersjöområdet.

Om de baltiska länderna inte skulle omfattas av NATO:s första utvidgningsomgång är det viktigt att en rad olika åtgärder vidtas för att stärka ländernas säkerhet. Detta är ett gemensamt ansvar där engagemang krävs från både europeisk och amerikansk sida. Ett ökat regionalt samarbete kan också bidra till stabilitet och säkerhet i området.

Säkerhetsfrämjande i Östersjöområdet

För att motverka risker för regional spänning i Östersjöområdet är det av vikt att Sverige med kraft främjar en fördjupning och breddning av samarbetet i Östersjöregionen i den anda som

kom till uttryck bl.a. vid regeringschefsmötet i Visby. Av särskild säkerhetspolitisk betydelse är att Ryssland deltar i samarbetet. Sverige bör aktivt verka för att utöka samarbetet mellan Sverige och Ryssland men också understödja ett utökat samarbete mellan Ryssland och andra Östersjöstater. Stabilitet och säkerhet i regionen skapas långsiktigt genom ett vitt förgrenat och utvecklat fredligt samarbete i vilket alla deltar. I detta samarbete ingår också åtgärder för att förbättra miljön och att öka säkerheten för liv och egendom och att bekämpa brottslighet.

Sverige bör lämna stöd till de baltiska ländernas uppbyggnad av för en självständig stat normala säkerhetsfunktioner. Detta bör ske i nära samarbete med övriga bidragande länder. Vi bör hjälpa till att stärka civila säkerhetsfunktioner som civilförsvar, gräns- och kustbevakning, räddningstjänst, miljöskydd och därvid också uppröjning efter tidigare sovjetisk militär verksamhet, t.ex. minröjning. Inom det militära området bör samarbetet bidra till bättre demokratisk kontroll av försvaret och kunna omfatta ett brett spektrum av åtgärder såsom utbildningsinsatser, rådgivning, samövningar och samverkan inom PFF-ramen samt krigsmaterielexport. Krigsmaterielexport till de baltiska länderna skall dock, liksom till alla andra stater, prövas i särskild ordning från fall till fall. Det måste emellertid stå helt klart att Sverige inte militärt kan garantera de baltiska ländernas säkerhet.

Det är ett starkt svenskt intresse att de baltiska länderna i alla avseenden förblir suveräna stater. Deras säkerhet kan enligt svensk uppfattning främst tillgodoses genom den ställning som följer av en fortsatt integration i Europa, i första hand genom EU-medlemskap.

Enligt svensk uppfattning kan den militära säkerheten i Östersjöområdet inte ses i ett regionalt perspektiv. För svenskt vidkommande utgör en egen trovärdig försvarsförmåga en utgångspunkt, men en bredare västeuropeisk och amerikansk närvaro är viktig. Det är ett starkt svenskt intresse att åtgärder vidtas som syftar till att knyta samman Ryssland och de stora västmakterna i olika former av samarbete i Östersjöområdet. Sverige bör medverka till en ökad PFF-verksamhet i vilken såväl de baltiska länderna, Ryssland och andra Östersjöstater som de stora NATO-länderna medverkar. För detta talar också behovet av att motverka negativa konsekvenser av CFE-avtalets översynskonferens. Att notera är Gotlands centrala geografiska läge när säkerhetsmönstret i vid mening förändras i Östersjöområdet.

Samarbetet med Ryssland är liksom tidigare även beroende av relationerna mellan Ryssland och de baltiska länderna. Kvarstående problem måste lösas med beaktande av den historiska bakgrunden och gängse normer för mellanstatligt umgänge. Rysslands uppträdande innebär fortsatt ett test på rysk utrikes- och säkerhetspolitisk inriktning. Påtryckningar mot de militärt svaga baltiska länderna får konsekvenser för Sveriges och andra länders samarbete med Ryssland.

Vad beträffar CFE-avtalet har riksdagen tidigare påtalat att detta är av stor betydelse för stabiliteten i Europa och därmed också för Sverige. Förändringarna i avtalet efter översynskonferensen blev större än förutsett. Överenskommelsen har riktat uppmärksamheten mot säkerhetsläget för de stater som eftersträvar NATO-medlemskap men som kan komma att tillvidare stå utanför alliansen. Betydelsen av att vidareutveckla strävanden att främja dessa staters säkerhet ökar.

För Sveriges del är den faktiska militärstrategiska utvecklingen i omvärlden av större betydelse än de nu överenskomna förändringarna i CFE-avtalet. Viktiga faktorer är bl.a. totalt tillgängliga styrkor och i vilka tidsperspektiv de kan sättas i stånd för olika typer av operationer. Ändringarna i CFE-avtalet kan långsiktigt komma att påverka förhållandena i Sveriges närområde genom de möjligheter överenskommelsen ger att, inom avtalets ram, där stationera förband med högre beredskap än tidigare. Överenskommelsen innebär att avtalet skall vidareutvecklas, vilket kan komma att beröra Sverige.

Med hänsyn till de totalt sett många inverkanse faktorerna och osäkerheten om CFE-avtalets framtid ger det endast begränsad vägledning för möjligheten att långsiktigt bedöma

den militärstrategiska utvecklingen i norra Europa.

Försvarsindustrisamarbete

Försörjningen med försvarsmateriel har under det senaste året kommit att uppmärksammas särskilt inom ramen för det europeiska säkerhetssamarbetet. Möjligheterna att tillgodose det svenska försvarets materielbehov om vi skulle behöva anpassa det till en hotande utveckling i omvärlden är i hög grad beroende av strukturen i det internationella samarbetet på detta område. Det finns därför anledning att lägga delvis nya säkerhetspolitiska aspekter på det svenska försvarets materieförsörjning.

Utvecklingen understryker starkt vikten av att svensk försvarsindustri och svenska myndigheter ökar sitt internationella samarbete och deltar i den pågående omstruktureringen. Denna syftar till att omstrukturera den europeiska försvarsindustrin så att en minskning av den totala produktionen kan hanteras på ett rationellt sätt. Svenskt deltagande i det internationella samarbetet erfordras för att såväl öka möjligheterna för svensk industri att överleva som att underlätta den import som under alla omständigheter är nödvändig. Utan internationellt samarbete riskerar tillgången inom vissa områden på kvalificerad kompetens och materiel att helt komma att försvinna.

Sveriges intresse för ett närmare försvarsindustriellt samarbete är funktionellt och utgår från det svenska försvarets intresse av effektiv och konkurrenskraftig materielanskaffning och stöd från svensk försvarsindustri. En inhemsk försvarsindustri utgör i sig en säkerhetspolitisk tillgång. Med hänsyn till den begränsade inhemska marknaden, de ökade svårigheterna att upprätthålla nödvändig bredd inom den egna försvarsindustrin samt med hänsyn till strävan att bibehålla en hög teknisk nivå inom kritiska områden och en fortsatt kostnadseffektiv materieförsörjning, framstår ett väsentligt utökat internationellt samarbete som en förutsättning för den svenska försvarsindustrins överlevnad.

En inhemsk industri med brett och djupt utlandssamarbete, som bygger på ömsesidigt beroende, torde skapa förutsättningar för import av system, delsystem och komponenter i tider då den internationella efterfrågan är stor. Detta har stor betydelse i en situation där det svenska försvaret behöver anpassa sig till ökade militära rustningar i omvärlden.

Utformningen av detta samarbete kan för svensk del komma att innebära avvägningar mellan europeiskt och transatlantiskt samarbete. Med USA har Sverige ett väl utvecklat samarbete och därmed betydande försvarsindustriella intressen att slå vakt om. Likaså finns en stor och växande potential i det europeiska samarbetet. Sveriges roll däri har fått ökad aktualitet genom den diskussion som förs inom EU och vid regeringskonferensen om ett utvidgat samarbete på försvarsmaterielområdet och inte minst genom Frankrikes nya politik och dess följder i form av ett ökat samarbete mellan försvarsindustrier i Tyskland och Frankrike till vilket även Storbritannien ansluter sig.

Det är därför angeläget att, inom gällande lag om krigsmateriel, skapa förbättrade möjligheter för svensk försvarsindustri att delta på likvärdiga villkor i denna europeiska omstrukturering. Detta förutsätter bland annat att Sverige aktivt kan delta och hävda svenska intressen i de olika fora som har inflytande på den fortsatta processen och att vi medverkar till harmonisering mellan EU-länderna av regler för försvarsupphandling m.m.

EU:s roll inom försvarsmaterielområdet är alltjämt utomordentligt begränsad. En vidgad roll för EU skulle ge större möjligheter för Sverige att delta i samarbetet och skapa bättre möjligheter till harmonisering.

Även om WEAG:s roll också är begränsad torde samarbetet ha ett betydande indirekt värde. Samarbetet ger en väsentlig möjlighet till en samlad överblick över prioriterade materielområden. Försvarsmyndigheter och försvarsindustrier får förbättrade och förenklade möjligheter till samarbete och samordning med myndigheter och industrier inom andra

deltagarländer. Viktiga nätverk byggs upp mellan de deltagande ländernas politiska institutioner, myndigheter och industrier. Utvecklingen inom den europeiska försvarsindustrimarknaden kan påverkas i ett tidigt skede. De små staterna kan få ett inflytande genom att tidigt kunna ta initiativ, formulera samarbetsprogram etc. Ett svenskt medlemskap i WEAG är därför eftersträvarvärt.

Det mest betydande försvarsmaterielsamarbetet på nationell nivå genomförs i form av direkt samarbete mellan två eller flera länder. För närvarande sker en snabb utveckling när det gäller materielsamarbete mellan länder avseende anskaffningsplaner samt etablerandet av bättre regler och riktlinjer för samarbete. Det är angeläget att svenska försvarsmyndigheter i ökad utsträckning medverkar i detta samarbete så att industrin kan delta i den just nu snabba internationella omstruktureringen och så att Sverige kan säkerställa tillgång till väsentliga kompetenser och underlätta materielförsörjningen i en anpassningssituation.

Sammanfattande slutsatser för Sveriges försvarspolitik

Inriktningen av försvarspolitik i enlighet med 1995 års försvarsbeslut består i allt väsentligt. Detta gäller anspråken på totalförsvarets förmåga att möta angrepp i olika tidsperspektiv. Det gäller betydelsen av att kunna ge stöd åt internationell fredsfrämjande verksamhet. Det gäller betydelsen av att med totalförsvarsresurser kunna bidra till att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, bland annat till följd av akuta konflikter och katastrofer i vår omvärld.

Det senaste årets utveckling bestyrker det rimliga i att vid utformningen av svenska totalförsvarsresurser särskilt beakta behovet av förmåga till anpassning. Under nuvarande förhållanden är anspråken små på förmåga att möta väpnat angrepp. Osäkerheten om den långsiktiga utvecklingen i omvärlden är dock fortsatt så stor att det måste föreligga både en god förmåga att höja beredskapen hos den befintliga krigsorganisationen och en stabil grund för att anpassa totalförsvarsresurserna till mer långsiktiga förändringar.

Inriktningen av Sveriges försvarspolitik består. Det senaste årets utveckling understryker betydelsen av den förda politiken att ökad vikt bör läggas vid vårt deltagande i samarbetet i Östersjöområdet också med totalförsvarsresurser, liksom vid vårt engagemang inom PFF och inom VEU om Petersberg-uppgifter. Vi bör fortsatt anpassa vår förmåga att kunna medverka i internationell fredsfrämjande verksamhet till de former som nu är under utveckling med IFOR-styrkan som exempel. Det är till sist av stor vikt att just nu, när stora internationella förändringar sker, intensifiera vårt samarbete om försvarsmateriel med andra länder för att därmed säkerställa tillgång till väsentliga kompetenser och underlätta vår materielförsörjning i en anpassningssituation.

För att säkerställa att omvärldsförändringar beaktas i tid, finns det anledning att bland annat i fortsatta kontrollstationer på stor bredd noga följa relevanta frågeställningar i omvärldsutvecklingen. Det handlar då på det globala planet till exempel om att analysera utvecklingen av icke-konventionella stridsmedel liksom tyngdpunktsförskjutningar i USA:s säkerhetspolitiska engagemang. I ett europeiskt perspektiv framstår de säkerhetspolitiska strukturernas och samarbetsmönstrens utveckling, Rysslands roll i detta sammanhang, Östersjöområdets och de baltiska ländernas säkerhet samt den militärstrategiska utvecklingen som centrala frågor att analysera.

Det finns fortsatt anledning att uppmärksamma de hot och risker, s.k. lågnivåhot, som kan följa av till exempel sociala och ekonomiska klyftor, inomstatliga konflikter, miljöförstöring och brist på naturresurser samt det moderna komplexa samhällets sårbarhet.

BILAGA 1

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

AFNORTHWEST	Allied Forces Northwest Europe - NATO:s Nordvästkommando
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BALTBAT	Baltic Peacekeeping Battalion
BNP	Bruttonationalprodukt
CFE	Conventional Armed Forces in Europe (Treaty)
CJTF	Combined Joint Task Force
CNAD	Conference of National Armaments Directors
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty -Provstoppsavtalet
DPSS	Designated Permanent Storage Site (beteckning för vissa förråd inom CFE)
EMU	European Monetary Union
ESDI	European Security and Defence Identity
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen (numer OSSE)
EU	Europeiska Unionen
FAWEU	Forces Answerable to the WEU
FN	Förenta Nationerna
FoU	Forskning och Utveckling
G-7	Group of Seven (de sju ekonomiskt starkaste nationerna)
GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (EU)
HELCOM	Helsinki Commission (Baltic Marine Environment Protection Commission)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Världsbanken)

IDP	Individual Discussion Paper (inför dialog om medlemskap i NATO)
IFOR	Implementation Force (fd Jugoslavien)
IGC	Intergovernmental Conference (EU:s regeringskonferens)
IKFN	Handbok för Försvarsmakten vid hävdande av Sveriges suveränitet och oberoende under fred och neutralitet (<u>I</u> ngripanden vid <u>K</u> ränkningar av Sveriges territorium under <u>F</u> red och <u>N</u> eutralitet, m.m.)
IMF	International Monetary Fund - Internationella Valutafonden
LANDJUT	Landforces Schleswig-Holstein and Jutland (NATO-kommando)
NAC	North Atlantic Council - NATO-rådet
NACC	North Atlantic Co-operation Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPT	Non-Proliferation Treaty - Icke-spridningsavtalet
OECD	Organization for Economic Co- operation and Development
OSS	Oberoende Staters Samväldie - Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa - Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
PFF	Partnerskap För Fred - Partnership for Peace (Pfp)
SHIRBRIG	Standing High Readiness Brigade
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UNPROFOR	United Nations Protection Force (fd Jugoslavien)
VEU	Västeuropeiska unionen - Western European Union (WEU)
WEAG	Western European Armaments Group
WTO	World Trade Organization - Världshandelsorganisationen

BILAGA 2

AVVIKANDE UPPFATTNING AV HENRIK LANDERHOLM (M)

Moderata Samlingspartiets ställningstaganden i samband med 1992 års försvarsbeslut (i regeringsställning) och i opposition i samband med behandlingen av regeringens förslag till sparbetning/budget 1994 (okt 94/juni 95), långsiktig inriktning av försvarsbeslutet (dec 1995) och utgiftsramar för 1997 (april 96) följer en tydlig linje såväl vad gäller svensk säkerhetspolitik som konkreta insatser på försvarspolitikens område.

Ambitionen har varit och är så långt möjligt fullfölja inriktningen i 1992 års försvarsbeslut. Grundläggande för denna inställning är att den säkerhetspolitiska utvecklingen inte kan bedömas mer positiv än vad som var fallet vid 1992 års beslut.

Det radikalt förbättrade omvärldsläget in-tecknades redan 1992. Den nedrustning riksdagsmajoriteten fattade beslut om 1995 saknar följaktligen säkerhetspolitisk motivering.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet belyste i sitt betänkande riskerna i vårt närområde och gjorde sammantaget en allvarigare lägesbedömning än vad regeringen och försvarsberedningen gjorde. Riksdagens beslut 1995-12-06 kom alltså att innehålla en klyfta mellan den enhälliga omvärldsanalysens krav och det militära försvarets förmåga. Denna bedömning och därmed diskrepans i förhållande till behovet av svensk militär förmåga kvarstår. Inte heller övervägandena i föreliggande rapport, "Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik", motiverar ett fullföljande av den dramatiska nedskärning av försvaret som riksdagen fattade beslut om i december 1995. Tvärtom tecknas på många punkter ett omvärldsläge med större risker än vad som var fallet i underlaget till 1995 års nedrustningsbeslut.

Jag delar följaktligen inte, vad gäller försvarets inriktning, den standpunkt som beredningens majoritet framför i avsnittet "Sammanfattande slutsatser för Sveriges försvarspolitik".

Rapportens innehåll

Syftet med rapporten - och kontrollstationen - var enligt min mening tvåfaldigt. Dels skulle beredningen redovisa ("kontrollera") relevanta omvärldsförändringar och följa upp dem, dels skulle riksdagsbeslutet följas upp ("kontrolleras") också i förhållande till det svenska försvarets utveckling. Utöver detta hade vi slutligen att eventuellt föreslå förändringar av FB 95, grundade på de slutsatser vi dragit av ovan nämnda kontroller.

I förhållande till vad beredningen borde ha gjort respektive kommit till för slutsatser vill jag anmäla avvikande uppfattning under tre huvudrubriker. Dessa är; uppföljning av innehållet i försvarsbeslutet 1995, omvärldsförändringar och fortsatt hantering av försvarsfrågan.

1. Uppföljning av innehållet i försvarsbeslutet 1995

En värdering av de nya faktorer vad gäller försvarets förmåga som inte var kända vid riksdagsbeslutet borde ha gjorts. Däribland främst de i ÖB:s försvarsmaktsplan som presenterades 1996-03-04, men också av övrigt underlag som inkommit som resultat av regeringens planeringssanvisningar från oktober respektive december 1995.

En värdering av om de förutsättningar som angavs i riksdagsbeslutet kan anses alltjämt vara gällande borde också ha gjorts. Detta gäller i synnerhet en utvärdering av de reella möjligheterna att tillämpa den anpassningsfilosofi som är en - om än ifrågasatt - grundval för försvarsbeslutet.

De frågeställningar som borde ha analyserats av beredningen är sammanfattningsvis

- **försvarseffekten av beslutet 1995**

Enligt min mening har beredningen inte i tillräcklig omfattning värderat det krigsorganisatoriska resultatet - och därmed försvarseffekten - av riksdagsbeslutet. Det är mycket osäkert om de förhoppningar avseende försvarseffekt som redovisas i riksdagsbeslutet uppfylls genom innehållet i försvarsmaktsplanen.

- **omfattning/inriktning av försvarets tekniska förnyelse**

De pengar som ansatsvis avsattes förra året räcker i enlighet med resonemanget ovan inte till för att uppfylla riksdagsbeslutets ambitionsnivå. Särskilt allvarliga är de osäkerheter vad gäller fortsatt modernisering i enlighet med vad regeringen framhöll i (Prop. 1995/96:12) om viken av "fortsatt teknisk och materiell förnyelse är av största vikt". Uppgiften att "noga pröva om försvarets materielförsörjning i tillfredsställande grad kunnat tillgodoses" (Prop. 1995/96:12) har inte lösts av försvarsberedningen. Denna noggranna prövning måste därför nu göras av riksdagen. Moderniseringen av Sveriges stridskrafter riskerar med den inriktning som nu är känd att allvarligt eftersättas.

- **de reella upprustningsmöjligheterna (anpassningsfilosofin)**

Dessutom borde beredningen av regeringen givits ett underlag som möjliggjort en utvärdering av rimligheten i anpassningsfilosofin. Fortfarande är begreppet i huvudsak av filosofisk natur. För att med en rimlig grad av säkerhet kunna fatta ett fullödigt försvarsbeslut i december månad krävs ytterligare studier och avsevärda kompletteringar bland annat vad gäller

- **bevarandet av försvarsindustriell kompetens, och**

- **behovet av underrättelsetjänst, försvarsforskning samt metod- och planeringsfrågor vad gäller förutsättningarna för upprustning**

Många områden, inte minst kring bevarandet av försvarsindustriell kompetens, kräver dessutom andra och långt mer specificerade överväganden. Frågorna kring underrättelsetjänst och försvarsforskningsfrågor liksom metod- och planeringsfrågor såväl för statsmakterna (innefattande också svårigheterna i den politiska beslutsprocessen) som för ansvariga myndigheter har överhuvudtaget inte belysts i beredningens arbete.

2. Omvärldsförändringar

CFE-avtalet

Frågan om konsekvenserna av den överenskommelse som nyligen gjorts avseende avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE-avtalet) är svåra. En första förutsättning är att ta både de reella förändringarna och de tidigare bedömningar som gjorts på allvar.

Regeringen framhöll avseende CFE-avtalet i oktober 1995 vikten av att "*avtalets särskilda begränsningar av tung armémateriel i avtalsområdets norra och södra flank långsiktigt blir bestående*", vilket inte minst är av "*intresse för Sverige*", samt att dessa flankzonsbegränsningar är av stor betydelse för stabiliteten i närområdet.

Riksdagen skärpte genom beslutet den 6 december Sveriges hållning ytterligare genom att konstatera att man "*ser allvarligt på att avtalet, i motsats till vad som var förutsatt, inte trädde i kraft i november i år*" samt tillade att om "*avtalets innehåll eller innebörd negativt förändras t.ex. i anslutning till de baltiska staterna kan det få en destabiliserande effekt i Östersjöregionen*".

De allvarligaste följderna av det nya avtalet är den ökade ryska handlingsfriheten att stationera tung armémateriel i vårt närområde. Det ger möjlighet att i första hand öka den politiska pressen på de baltiska länderna.

Den politiska huvudfrågan för länderna i närområdet är varför Ryssland så hårt kämpat för möjligheten att få behålla stora mängder tung armémateriel i vårt närområde, och varför Pskovs oblast flyttats ut ur zonen för flankbegränsningar. Denna fråga återstår att analysera.

Enligt min mening måste Sverige nu öppet värdera de risker som ligger i en implementering av de nya, större, volymer av tung armémateriel som tillåts i det förändrade avtalet. Att genom framhållande av förmildrande omständigheter försöka bortförklara den betydelse avtalet kan komma att få för de militärstrategiska förhållandena i vårt närområde tjänar inga andra syften än dens vars enda målsättning är att bekräfta det riktiga i den svenska nedrustningen.

Jag anser, liksom riksdagen den 6 december, att följderna av att avtalet nu kraftigt förändras kan *”få en destabiliserande effekt i Östersjöregionen”*. Eftersom förändringarna, som beredningen konstaterar, blev större än väntat får detta konsekvenser för svensk försvarsplanering.

Ryssland

En kraftig negativ förändring undveks genom att de rödbruna krafterna slogs tillbaka genom resultatet i presidentvalet. Detta är glädjande. Detta innebär emellertid inte att de säkerhetspolitiska bedömningarna kan göras ljusare. Utgången av presidentvalet har sålunda enligt min mening inte i någon avgörande utsträckning förändrat de grundläggande förutsättningarna för rysk inrikes- och utrikespolitik.

Hanteringen av Tjetjenienkriget är exempel på den ryska ledningens nyckfullhet och vidimerar de generella bedömningarna om svåröversäglighet i det ryska agerandet också vad gäller användandet av massivt våld. Den fredsvilja som kunde spåras i och med överenskommelser bl.a. före presidentvalet synes nu bortblåst och det ryska agerandet före valet förefaller ha haft huvudsakligen taktiska motiv. Det är en negativ förändring sedan riksdagens decemberanalys.

Baltiskt medlemskap i NATO

Jag delar de bedömningar beredningen gör avseende det svenska stödet till de baltiska länderna. Avseende en NATO-utvidgning som även omfattar de baltiska länderna menade riksdagen i december 1995 att en sådan, som integrerar ett antal demokratier i Central- och Östeuropa, kan öka den politiska stabiliteten i Europa.

Försvarsberedningen borde emellertid fullföljt den politik riksdagen fastlagt genom att uttala svenskt stöd för de baltiska ländernas strävanden att upptas som medlemmar i NATO.

Statsministern uttalade i Riga i juni att *”Vi vet nu att Lettland vill bli medlemmar av NATO. Vi respekterar detta och vi skall göra vad vi kan för att stödja Lettland i den processen”*. Detta borde ha uttryckts också som beredningens uppfattning vad gäller alla tre baltiska länder.

3. Fortsatt hantering av försvarsfrågan

I brev till försvarsministern 1996-03-14 framfördes det moderata kravet att riksdagen ges möjlighet att ta ställning till regeringens säkerhetspolitiska bedömning innan regeringen lägger förslag om förändring av försvarspolitikens inriktning.

I brevet framhölls att de allvarligaste - och till del oförutsedda - konsekvenserna av nedskärningarna var:

- de oväntat höga kostnaderna för en ettårig återtagning av förbandens krigsduglighet,
- den i det närmaste totala oklarhet som ännu råder kring de försvarsindustriella förutsättningarna för återtagning och tillväxt,
- osäkerheten i den tekniska förnyelsen främst i armén och marinen och inte minst den materiella nivåns betydelse för återtagning/anpassning,
- den ytterst begränsade krigsduglighet som armébrigaderna får. Endast sex av 13 brigader kommer enligt förslaget att vara fullt krigsdugliga efter den beslutade återtagningsperioden på ett år. Övriga sju kommer inte att kunna uppnå full effekt i samlad brigad efter ett års återtagning.
- de grundorganisatoriska förutsättningarna för tillväxt av försvaret i främst ett längre perspektiv,
- den operativa svaghet som en liten krigsorganisation leder till i såväl närtid som i ett medellångt perspektiv, samt
- *de bristande förutsättningarna för återtagning och tillväxt som den volymmässigt begränsade krigsorganisationen resulterar i.*”

Vidare framhölls att:

”Den ettåriga återtagningen visar sig i Överbefälhavarens Försvarsmaktsplan vara avsevärt svårare att genomföra och framför allt dyrare än vad utskottet och senare riksdagen förväntade sig vid beslutet i december. En absolut förutsättning för att försvarets planering skall kunna grundas på förutsättningen att förbanden kan komplettera utbildning och utrustning under en ettårig återtagningsperiod är att tröskeln inte är för hög.

En beslutsordning som innebär att omstrukturering och säkerhetspolitisk analys sker samtidigt är ologisk. De politiska partierna måste ges möjlighet att fullfölja kontrollstationen innan regeringen återkommer med förslag om stora - och enligt moderat uppfattning - omotiverade förändringar.

Eftersom förändringar i krigs- och grundorganisationen är helt avhängiga av resultatet av den säkerhetspolitiska kontrollstationen måste alltså denna genomföras först.

Den säkerhetspolitiska kontrollstationen måste sammanfattningsvis vara avgörande för den framtida försvarspolitiken. Det innebär att försvarsberedningens arbete med den säkerhetspolitiska analysen liksom riksdagsbehandlingen måste ligga till grund för försvarets storlek och utformning.”

Konsekvensen av detta synsätt är att regeringen snarast till riksdagen bör framlägga föreliggande säkerhetspolitiska rapport, som tillsammans med riksdagspartiernas förslag kommer att utgöra säkerhetspolitisk kontrollstation.

Först efter det att regeringen fått riksdagens utlåtande och beslut avseende säkerhetspolitiken bör förslag till heltäckande och långsiktigt försvarsbeslut framläggas. I väntan på ett sådant förslag bör den anslagsnivå som Moderata Samlingspartiet föreslagit i samband med riksdagens fastställande av statens utgiftsramar i våras vara gällande.

Denna nivå, som långsiktigt innebär att Försvarsmakten ges ett ekonomiskt utrymme som är ca 5 miljarder kr större än regeringens förslag, innebär att statsmakternas handlingsfrihet

bibehålls. Samtidigt kan de strukturella förändringar, som i det närmaste oavsett anslagsnivå är nödvändiga, påbörjas redan 1997.

En allvarlig brist är alltså att riksdagen, om regeringen trots allt väljer att fullfölja sin inriktning att slå ihop den säkerhetspolitiska kontrollstationen och det femåriga försvarsbeslutet till ett, riskerar att stå utan tillräckligt underlag för beslut i anpassningsfrågan. Det är djupt otillfredsställande och rycker dessutom undan grunden för den anpassningsfilosofi som hittills varit såväl regeringens som riksdagens.

En beslutsordning som skisserats ovan betyder att riksdagen kan ges ett avsevärt bättre underlag än det som i höst kommer att föreligga avseende frågorna om återtagning och anpassning.

BILAGA 3

AVVIKANDE UPPFATTNING AV LENNART ROHDIN (FP)

Den snabba utvecklingen av de säkerhetspolitiska förutsättningarna i Europa gör att försvarsberedningen i väsentliga delar kan vara enig i sina bedömningar inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen hösten 1996. I det följande utvecklar jag de frågor där trots detta delvis avvikande bedömningar görs från min sida avseende beredningens "Sammanfattning och slutsatser".

Utvecklingen i Ryssland

Utvecklingen i Ryssland har sedan hösten 1993 präglats av en försiktigare reformkurs på det ekonomiska området och en mer nationellt aggressiv utrikespolitik. Efter att ha vunnit den omedelbara konfrontationen med det ryska parlamentet anpassade Jeltsin sin politik till kritikerna såväl inrikes- som utrikespolitiskt. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken fick den inom krigsmakten förhärskande kritiken gentemot avspänningen med omvärlden genomslag såväl politiskt som personellt. Denna utveckling förstärktes efter parlamentsvalen i december 1993.

I Sveriges säkerhetspolitiska närområde är den ryska politiken gentemot sin nära omgivning mest påtaglig i fallet Estland. Konflikten i Tjetjenien rymmer visserligen svåra konstitutionella avgöranden, men det ryska militära överfallet har sedan december 1994 avslöjat den ryska stats- och militärledningens bristande respekt för de principer som bl.a. fastlagts i Parisstadgan för samlevnaden i Europa. Brutalt och skoningslöst har Tjetjenien malts sönder av den ryska krigsmakten med lidanden för civilbefolkningen som i Europa i modern tid bara överträffas av de i det forna Jugoslavien. Det inträffade visar att ledningen i Moskva har långt kvar innan omvärlden har anledning att se brutal maktpolitik som något som hör rysk historia till. Därtill har omvärldens lama reaktioner på rysk Tjetjenien-politik visat att rädslan för konfrontation med Moskva är större än viljan att stå upp för grundläggande principer.

Parlamentsvalen i december 1995 underströk med fortsatta framgångar för kommunister och nationalister den förändring som skett sedan 1993. De sista reformpolitikerna i president Jeltsins regering fick lämna scenen. I valrörelsen inför presidentvalet sommaren 1996 anpassade sig Jeltsin ytterligare till sina tidigare kritikers politik. I Tjetjenien-konflikten tog Jeltsin dock genom en vapenvila hänsyn till en krigstrött rysk hemmaopinion. Sedan segern i presidentvalet säkrats visade sig detta ha varit av taktisk natur och det massiva ryska militära agerandet har återupptagits utan nämnvärd reaktion från omvärlden. Utgången av presidentvalet har inte väsentligt förändrat förutsättningarna för rysk in- och utrikespolitik inom överskådlig tid så som de utvecklats sedan hösten 1993. Svårförutsägbarheten är stor. Väljarnas uttalade förtroende för president Jeltsin och omvärldens "rädsla för något värre" utgör inte alltför stora restriktioner för fortsatt rysk maktpolitik.

CFE-avtalet

Den uppgörelse som nåddes under CFE-avtalets översynskonferens i maj 1996 innebar att de ryska kraven i stort sett helt tillgodosågs. Avtalets kvantitativa restriktioner motsvarar nu också i flankzonerna bara den faktiska verkligheten. Inför de fortsatta förhandlingarna inför 1999 finns anledning att befara att de kvantitativa restriktionerna ytterligare urgröps eller rent av undanröjs. Därmed har det enda med direkt bäring på Europa signifikanta rustningsbegränsningsavtal som ingåtts sedan murens fall i Berlin hösten 1989 förlorat sin epokgörande roll. Det ger anledning till stor pessimism vad avser möjligheterna till framtida rustningsbegränsningar i Europa.

Bakom uppgörelsen vid CFE:s översynskonferens ligger med stor sannolikhet NATO:s och USA:s övergripande överväganden. Hänsyn till framtida ratificering av START 2-avtalet, den kommande NATO-utvidgningen, den pågående IFOR-insatsen i Bosnien med rysk medverkan och därmed utgången av det ryska presidentvalet har spelat in. Omvärlden har även i detta fall satsat på förtroendeskapande åtgärder gentemot ledningen i Moskva framför formellt bindande internationella avtal. Rysslands regionala stormaktsintressen i Kaukasusområdet har legitimerats genom de förändringar som gjorts av CFE-avtalets bestämmelser.

Genom att lyfta ut Pskovs oblast ur CFE-avtalets norra flankzon har Moskva givits ett svårförståeligt ökat handlingsutrymme i vårt säkerhetspolitiska närområde. Det förändras inte nämnvärt av att de materiella förutsättningarna att utnyttja detta i närtid är begränsade. Eftergiften är principiellt allvarlig och förstärker bilden av att Östersjöregionen för svenskt vidkommande blivit säkerhetspolitiskt viktigare och mer svårförutsägbar. Sammantaget innebär uppgörelsen i maj att farhågorna i riksdagens ställningstagande i december 1995 att om *"avtalets innehåll eller innebörd negativt förändras t.ex. i anslutning till de baltiska staterna kan det få en destabiliserande effekt i Östersjöregionen"* förstärkts.

Utvidgningen av NATO

Det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet mellan Europa och USA så som det manifesteras inom NATO-alliansen har fortsatt att förstärkas med IFOR-insatsen i Bosnien, Frankrikes successiva återinträde i NATO-strukturerna och den fortsatta dialogen med Ryssland. Den påbörjade processen att utvidga NATO med nya medlemmar kommer sannolikt att påbörjas efter det amerikanska presidentvalet. Fortfarande kan risken för att utvidgningsprocessen förhalas eller rent av omintetgöras inte uteslutas med allvarliga påfrestningar på det säkerhetspolitiska samarbetet i Europa och USA:s framtida roll i detta.

Det NATO som kommer att utvidgas är ett nytt NATO, där det säkerhetspolitiska samarbetet och arbetet för att förebygga och hantera kriser och konflikter i Europa kommer att vara huvuduppgifter. En utvidgning av NATO, så som det kan förutses, är därför ett viktigt bidrag till ökad säkerhet och stabilitet i det nya Europa. Detta ligger i Sveriges intresse. Det är därför ett svenskt intresse att utvidgningen av NATO inte begränsas i tid och rum, även om processen kan förutses ta avsevärd tid och ske i etapper. Det ligger därför i Sveriges intresse att på de sätt som är möjliga stödja våra baltiska grannländer i deras strävanden att bli medlemmar i NATO. Det ligger också i Sveriges intresse att i alla fora och i alla sammanhang som erbjuds delta i och framlägga våra intressen i den kommande NATO-utvidgningen och dess följder även för våra säkerhetspolitiska förutsättningar. Sverige borde därför på samma sätt som Finland ha utnyttjat möjligheten att delta i den formaliserade dialogen med NATO om den kommande utvidgningsprocessen.

Det hittillsvarande ryska motståndet mot en NATO-utvidgning får främst ses mot bakgrund av ryska strävanden särskilt sedan hösten 1993 att återvinna förlorat ryskt stormaktsinflytande. Från rysk sida eftersträvas, så som vi bl.a. också sett under Bosnien-konflikten, att bli en förhandlingspartner med främst USA i de flesta internationella frågor. En NATO-utvidgning till de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa kommer att avsevärt minska möjligheterna för Moskva att återvinna förlorade möjligheter att utöva inflytande i detta område. Samtidigt ser man i Moskva mot bakgrund av de senaste årens utveckling i Europa alltmer NATO som det säkerhetspolitiska forum gentemot vilket Ryssland framför allt måste öka sitt samarbete.

Försvarsindustriellt samarbete

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa sedan det kalla krigets slut och aviserade omfattande reduktioner och omstruktureringar av Europas försvarsmakter har lett till en kraftigt

minskad marknad för krigsmateriel. Detta har givetvis lett till stora påfrestningar för särskilt europeisk krigsmaterielindustri. I grunden kan denna utveckling bara hälsas med tillfredsställelse. Minskad efterfrågan på vapen är alltid önskvärd och bör därför understödjas.

Svensk krigsmaterieförsörjning har stor säkerhetspolitisk betydelse sedd bl.a. mot den svenska militära alliansfriheten. I rådande utveckling främst i Europa är det naturligt att förändringarna leder till ett ökat försvarsindustriellt samarbete med andra demokratiska stater i Norden, i övriga Europa och med USA i syfte att trygga nödvändig försörjning med krigsmateriel, utan att därför öka efterfrågan.

Omstrukturering och anpassning av europeisk krigsmaterielindustri skapar inrikespolitiska problem i berörda länder med regionala och sysselsättningssvårigheter. Det leder lätt till en politisk strävan att lätta på restriktioner för export av krigsmateriel för att på så sätt minska påfrestningarna på den inhemska sysselsättningen. Ett svenskt deltagande i ett vidgat europeiskt samarbete om krigsmateriel bör därför bygga på en fortsatt restriktiv exportpolitik och att motsvarande restriktioner införs inom det europeiska samarbetet. I princip bör export av krigsmateriel endast ske till demokratier.

Frågor om ökat internationellt försvarsmateriellt samarbete kommer att få stor betydelse framöver. Dessa frågor är av stor säkerhets- och utrikespolitisk vikt och bör därför inte undergå stegvisa förändringar utan att de långsiktiga konsekvenserna är klarlagda. En samlad översyn av detta och villkoren därför bör göras innan förändringar genomförs.

Slutsatser inför försvarsbeslutet

De utgångspunkter för Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik som redan tidigare redovisats av folkpartiet liberalerna kvarstår. Vår framtida säkerhet förutsätter ett aktivt svenskt deltagande såväl i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikthantering, liksom i fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Det finns inte vid detta tillfälle anledning att ompröva den militära alliansfriheten, men full handlingsfrihet bör råda inför den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Skulle NATO utvidgas med de baltiska staterna och Finland kommer frågan i ett nytt läge.

Det svenska försvaret måste fortsätta sin kvalitativa modernisering. Detta bör kunna ske inom ramen för minskade försvarsutgifter i syfte att långsiktigt stärka svensk samhällsekonomi - basen också för en framgångsrik försvars- och säkerhetspolitik i vårt närområde, i Europa och ute i världen. Den fortsatta utvecklingen i Ryssland liksom förändringarna av CFE-avtalets förutsättningar understryker vikten av slagkraft och rörlighet i det framtida svenska försvaret.

BILAGA 4

AVVIKANDE UPPFATTNING AV JAN JENNEHAG (V)

Beredningens majoritet har uppfattningen att inriktningen av försvarspolitiken i allt väsentligt består. Även Vänsterpartiets uppfattning om inriktningen består, bl.a. innebärande lägre krav på försvarsmaktens förmåga än den majoriteten anser nödvändig. Vidare har jag en annan syn på följande områden:

- EU-medlemskapet är ingen säkerhetspolitisk nettofördel för Sverige. Detta innebär också att det finns anledning att förhålla sig skeptisk till EU-utvidgningen vad gäller andra länder, även om Sverige givetvis måste acceptera andra länders val.

- I skrivningarna om NATO-utvidgningen bortser majoriteten från ett viktigt inslag i NATO:s uppgifter: att vara ett instrument för stormaktspolitik. Detta kommer för överskådlig tid att vara ett väsentligt inslag, även om NATO förändras. Som en följd av detta bör betonas att vårt engagemang i PFF inte får ges sådan inriktning och omfattning att svenska folket och omvärlden uppfattar det som att vi i praktiken minskar vår militära alliansfrihet. Motsvarande resonemang kan föras när det gäller VEU. Risken för att en strikt åtskillnad mellan de s.k. Petersburg-uppgifterna och EU:s övriga ambitioner (nuvarande och eventuella tillkommande) inte upprätthålls måste uppmärksammas. Sverige bör lämna sin observatörsroll i VEU.

- Vänsterpartiet anser att Sveriges vapenexport på sikt bör upphöra. Denna syn är svår att förena med beredningens slutsatser om försvarsindustrisamarbete i Europa. Försvarsindustrins strukturproblem kan inte lösas med stimulerad vapenexport. Andra samhällsåtgärder är nödvändiga, såsom omställningsfonder och kvalificerade samhällsbeställningar riktade mot civila områden.

BILAGA 5

AVVIKANDE UPPFATTNING AV ANNIKA NORDGREN (MP)

Jag har anmält avvikande uppfattningar i beredningens två tidigare rapporter. Dessa avvikande uppfattningar tog bl.a. upp målet för säkerhetspolitiken, synen på EU och VEU, krav på en frivillig värtjänst, omfördelning av statens resurser från militärt till civilt och försvarsindustrifrågor. Miljöpartiet står fortfarande bakom dessa avvikande uppfattningar, vilka också är relevanta för denna rapport från försvarsberedningen.

Miljöpartiet anser att Sverige bör lämna observatörsskapet i VEU och att riksdagen skall ges ökat inflytande över Sveriges deltagande i PFF.

Beredningsmajoriteten har tagit ytterligare steg i fel riktning när det gäller EU, försvarsindustrifrågor och WEAG. Man tar också upp stöd till de baltiska länderna. På dessa områden har jag en annan uppfattning än beredningsmajoriteten och de tas därför upp i detta yttrande.

Det nuvarande målet för Sveriges säkerhetspolitik, som också upprepas i denna rapport, lyder:

”Svensk säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands frihet och oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.”

Att säkerhetspolitiken ytterst syftar till att bevara vårt lands frihet och oberoende ter sig irrelevant eftersom Sverige ingår i den Europeiska Unionen. Speciellt som EU både har en säkerhetspolitisk och försvarspolitisk dimension. Sverige bör byta säkerhetspolitiskt mål. Målet bör istället helt enkelt vara ”fred”. Fred förutsätter en långsiktigt hållbar utveckling eftersom hoten mot vår gemensamma säkerhet främst är kopplade bl.a. till ökande klyftor mellan fattiga och rika, den fortsatt snabba folkökningen, utarmning av naturresurser och den fortgående miljöförstörelsen.

I beredningsmajoritetens text framstår EU-medlemskapet som det viktigaste för vår säkerhet. Beredningsmajoriteten skriver också att ”Det är ett svenskt intresse att EU:s förmåga att föra en kraftfull gemensam utrikes- och säkerhetspolitik utvecklas”. Denna syn delar inte jag. Som jag tidigare har framfört i avvikande uppfattningar fogade till försvarsberedningens rapporter anser jag att EU snarare är en säkerhetsrisk än en säkerhetsvinst. EU:s allt tätare samarbete, trots avsaknad av folklig förankring i medlemsländerna och interna spänningar kring viktiga frågor, bygger enligt min mening in konfliktrisker. Dessutom inskränker EU handlingsmöjligheterna att möta de hot som ryms inom det vidgade säkerhetsbegreppet.

I rapporten framförs att det är viktigt att EU:s förmåga när det gäller konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser utvecklas. Beredningsmajoriteten ställer sig bakom Sveriges och Finlands gemensamma initiativ om en tydligare institutionell länk mellan EU och VEU gällande de s.k. Petersberguppgifterna. Med andra ord vill man ge EU militära muskler för att kunna genomföra fredsbevarande verksamhet. Detta harmoniserar inte, enligt min mening, med vad beredningen skriver i avsnittet om FN där det står att ”Det finns en bristande politisk vilja att förse FN med tillräckliga befogenheter och resurser för att kunna agera kraftfullt”. Det är medlemsländernas ovilja att satsa på organisationen som är problemet. Jag anser att ansträngningar för att skapa en bra fredsfrämjande kapacitet bör koncentreras till FN, istället för att undergräva FN än mer genom regionala maktstrukturer som aldrig kommer att agera för det globala bästa, utan från egenintresse.

När det gäller försvarsindustrisamarbete tar beredningsmajoriteten klara steg mot en

harmoniserad vapenmarknad inom EU. Detta uttrycks i klartext i följande rader "...att vi medverkar till harmonisering mellan EU-länderna av regler för försvarsupphandling m.m." Man skriver också i rapporten att "EU:s roll inom försvarsmaterielområdet är alltför utomordentligt begränsad. En vidgad roll för EU skulle ge större möjligheter för Sverige att delta i samarbetet och skapa bättre möjligheter till harmonisering". Beredningsmajoriteten anser att ett medlemskap i WEAG (Western European Armaments Group) är eftersträvansvärt. Allt detta skall ske "...inom gällande lag om krigsmateriel". Jag anser inte att detta är möjligt, varför beredningsmajoritetens förslag måste stoppas! Hur skall man t.ex. kunna samarbeta om materielprojekt om man inte får exportera till samma länder? Sverige borde istället för att till varje pris hålla krigsmaterielindustrin under armarna koncentrera ansträngningarna till stöd för att ställa om krigsmaterielindustrin till civil produktion och "avrustningsindustri" för destruktion av t.ex. anti-personella minor, vilket också kan ses som en säkerhetspolitisk investering.

Enligt beredningsmajoriteten verkar det som om det bästa sättet för de baltiska länderna att uppnå en ökad säkerhet är att hjälpa dem bygga upp militära försvar. Denna syn delar jag inte. Jag anser att Sverige borde inrikta stödet till Baltikum till bl.a. insatser för en omställning av energisystem till förnyelsebara energikällor, demokratiutveckling, minskad sårbarhet i samhället (redan på planeringsstadiet) och utbildning i icke-våld och civilt motstånd. Detta vore en bättre investering i säkerhet, än att försöka bygga upp militär förmåga som för att få reell önskad avskräckningseffekt tungt skulle belasta de respektive ländernas budgetar. Dessutom befäster denna satsning militära lösningar och avskräckning som metod att lösa konflikter. Detta tankesätt konserverar militarism och gör att den globala nedrustning, som vi alla önskar, motverkas. Varje lands försök att öka den egna säkerheten genom militära investeringar, följs ofta av en motsvarande satsning i omvärlden. Detta får till följd att försöken att uppnå en ökad säkerhet mot militära hot blir tvärt emot vad det är tänkt. För en hög kostnad blir inte säkerheten bättre, kanske rent av sämre.

Denna rapport styrker enligt min mening miljöpartiets krav på en större besparing på det militära försvaret än den besparing om 4 miljarder kronor som en riksdagsmajoritet har slagit fast. Beredningen konstaterar bl.a. att "Ett antal långtidsverkande faktorer har inflytande över den säkerhetspolitiska utvecklingen. Bland dessa kan nämnas miljöförstöring, färskvattenbrist och livsmedelsbrist. I vissa fall kan miljöfaktorer komma att få globala konsekvenser. På Nordkalotten finns sannolikt världens största ansamling av kärnvapen, uttjänta kärnkraftsreaktorer och annat nukleärt avfall tillsammans med stora lager av kärnvapen materiel som sammantaget utgör en betydande miljörisk inte bara regionalt utan även globalt". Mot dessa hot hjälper inte investeringar i militära vapen. Mot dessa hot kan inte militära maktmedel ens i teorin utgöra en lösning. Det krävs istället en omfördelning från det militära försvaret till investeringar i säkerhet, bl.a. för bättre miljö och minskade sociala klyftor, för att motverka sårbarhet och öka självtillit och robusthet.

BILAGA 6

AVVIKANDE UPPFATTNING AV ÅKE CARNERÖ (KD)

Riksdagen beslöt i etapp 1 av försvarsbeslutet (1995/96:FöU1) att säkerhetspolitiska kontrollstationer skulle genomföras och presenteras för riksdagen dels hösten 1996 inför försvarsbeslutets etapp 2, dels under försvarsbeslutsperioden år 1998.

Syftet med den säkerhetspolitiska kontrollstationen är att pröva om den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld motiverar några förändringar av de slutsatser som riksdagen dragit beträffande säkerhets- och försvarspolitikens inriktning i försvarsbeslutets etapp 1 den 6 december 1995.

Min uppfattning är att osäkerheten och svårförutsägbarheten på det säkerhetspolitiska området består och snarare har förstärkts både globalt och regionalt. Många mellan- och inomstatliga konflikter pågår eller riskerar att bryta ut och spridningen av massförstörelsevapen kan komma att ske till följd av bristande kontroller. FN behöver förbättra sin förmåga att leda multifunktionella operationer.

Regionalt har den militärstrategiska situationen i Östersjöområdet ännu inte stabiliserats efter det kalla krigets slut. Sökandet efter en alleuropeisk säkerhetsordning pågår i Europa. NATO:s och EU:s utvidgningsprocesser har en framträdande plats i de säkerhetspolitiska diskussionerna och rymmer många politiskt känsliga frågor.

Osäkerheten om utvecklingen i Ryssland är stor. Även om CFE-avtalet består har dess innebörd förändrats negativt genom de betydande förändringar som skett av flankzonsreglerna. Detta medför ökad rysk militär handlingsfrihet, som beroende på den politiska utvecklingen i landet kan ta sig olika uttryck. Den nya militärstrategiska situationen kan få en destabiliserande effekt i Östersjöområdet eftersom Ryssland är så dominerande militärt. Riksdagen såg allvarligt på att avtalet inte verkställdes i november 1995, eftersom det är av intresse för Sveriges del att begränsningarna av tung armémateriel långsiktigt blir bestående.

Om den gällande ryska militärdoktrinen genomförs kan förmågan att genomföra strategiskt överfall öka kring sekelskiftet.

De kärnkrafts- och kärnvapenrelaterade hoten på Nordkalotten och kring Östersjön består, vilket understryker vikten av en helhetssyn på säkerhetsfrågorna. Det fördjupade Östersjösamarbetet samt samarbetet i Barentsrådet bekräftar den vidgade säkerhetssynen.

Även om det inte är aktuellt att ompröva den svenska militära alliansfriheten syftande till att landet skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde, är det viktigt att Sverige fullt ut deltar i det framväxande europeiska samarbetet utan låsningar.

Kristdemokraterna står bakom den inriktning av totalförsvaret som beslutades i etapp 1 av försvarsbeslutet men menar att den beslutade besparingen på 2000 miljoner kronor under perioden 1999-2001 inte ska verkställas på grund av den ovan beskrivna instabila situationen i vår omvärld.