

Regeringens skrivelse

1997/98:29

Euro-atlantiska partnerskapsrådet och det fördjupade
Partnerskap för fred-samarbetet

Skr.
1997/98:29

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.
Stockholm den 9 oktober 1997

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen informerar genom denna skrivelse riksdagen om det Euro-atlantiska partnerskapsrådet och innehållet i det fördjupade Partnerskap för fred-samarbetet, samt om regeringens avsikter vad gäller svenskt deltagande.

1 Inledning

Vid Nato-toppmötet i januari 1994 skapades en ny form för europeiskt samarbete, Partnerskap för fred (PFF). Sverige deltar sedan i maj 1994 i detta samarbete (skr. 1993/94:207, bet. 1993/94:UU18).

PFF-samarbetet, som blivit en stor framgång och genomgått en snabb utveckling, har inneburit att Natos sexton medlemsstater samverkat med ett stort antal länder i syfte att öka Natos och partnerländernas förmåga att delta i internationella krishanteringsinsatser, förbättra räddningstjänst, effektivisera civilt försvar och beredskapsplanering samt stärka den demokratiska kontrollen av försvarssektorn. Särskilt viktigt har PFF blivit som instrument för de deltagande staterna att samordna, förbereda och öva sina styrkor för insatser i fredsbevarande verksamhet.

PFF har också på kort tid utvecklats till ett betydande förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa. Nya former för samverkan mellan Nato, alliansfria länder och de f.d. Warszawapaktsländerna har möjliggjorts. Dess förtroendeskapande inverkan gäller inte minst för länderna i vårt eget närområde. Förutom att stärka den svenska förmågan till medverkan i internationell krishantering syftar vårt PFF-deltagande även till att sätta in det militära säkerhetssamarbetet i Östersjöområdet i ett brett, alleuropeiskt perspektiv med engagemang från Nato, Ryssland och andra partnerländer.

Utgångspunkten för Sveriges deltagande i PFF-samarbetet är den svenska viljan att medverka till en alleuropeisk säkerhetsordning. Sveriges medverkan i PFF sker på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet medför inte några försvarsförpliktelser. Det bygger på frivilliga åtaganden där varje stat själv bestämmer ambitionsnivån för sin medverkan.

Sverige har redan från PFF-samarbetets början varit ett av de mest aktiva partnerländerna. Inom ramen för PFF arrangeras ett stort antal övningar och andra aktiviteter. Under 1997 deltar Sverige i sammanlagt tolv fält- och stabsövningar inom PFF och står som värd för tre av årets

fältövningar. Allt eftersom PFF-arbetet utvecklats har övningarnas komplexitet ökat och det svenska deltagandet breddats. Sverige erbjuder varje år ett flertal PFF-kurser på områden som demokratisk kontroll av väpnade styrkor, budgetprocesser och räddningstjänst. Därtill har Sverige upprättat ett regionalt utbildningscentrum vid försvarets internationella kommando i Almnäs, för att förbättra möjligheterna för länderna runt Östersjön att fullt ut kunna delta i PFF-samarbetet.

Vid Natos utrikesministermöte den 29 maj 1997 i Sintra, Portugal, beslutade Nato att vidga och fördjupa samarbetet inom PFF. Den 30 maj bildade Nato- och partnerländerna gemensamt det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR), vari samtliga 43 partnerländer deltar. EAPR skall utgöra en ram för PFF-samarbetet och ett forum för konsultationer mellan Nato- och partnerländerna.

Utvidgningen och fördjupningen av PFF-samarbetet och bildandet av EAPR är viktiga inslag i en grundläggande förändring av den europeiska säkerhetspolitiska kartan. Natos och EU:s förestående utvidgning, samt Natos vidgade relationer med Ryssland, representerar ytterligare steg i framväxten av en alleuropeisk säkerhets- och samarbetsstruktur.

Utvecklingen efter det kalla kriget visar att situationer snabbt kan uppstå som kan medföra påfrestningar för europeisk och svensk säkerhet. Det tydligaste exemplet är händelserna i f.d. Jugoslavien. Denna regionala konflikt har understrukit betydelsen av att Sverige har kapacitet att ge substantiella bidrag till den europeiska krishanteringsförmågan, och utgör ytterligare skäl för att Sverige genom internationellt samarbete fortsätter att agera för ökad stabilitet och säkerhet.

Enligt svensk uppfattning skall internationella militära krishanteringsinsatser genomföras efter beslut av Förenta Nationerna (FN) eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). PFF-samarbetet har bidragit till att göra svenska insatser säkrare och mer effektiva samt ökat vår förmåga till samverkan i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Samtidigt ger PFF-samarbetet Sverige en möjlighet att använda sin långa erfarenhet av deltagande i internationella fredsfrämjande operationer.

Våra erfarenheter från "Implementation Force" (IFOR) och den nu pågående operationen "Stabilization Force" (SFOR) i Bosnien-Hercegovina har tydliggjort betydelsen av att i ett tidigt skede delta i planering av de fredsfrämjande insatserna till vilka vi bidrar med trupp. EAPR och det utvidgade och fördjupade PFF kommer att erbjuda partnerländerna ökade möjligheter till insyn och inflytande i Natos planerings- och beslutsprocesser för krishanterings-operationer. Därmed torde truppbidragande länder som ej är medlemmar i Nato bättre kunna påverka planeringen och genomförandet av sådana insatser.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det ligger i linje med svenska säkerhetspolitiska intressen att tillsammans med övriga europeiska stater delta i EAPR och i vidareutvecklingen och fördjupningen av PFF-samarbetet. Regeringen önskar genom denna skrivelse informera riksdagen om det fördjupade samarbetets karaktär och om regeringens avsikter vad gäller svenskt deltagande. I beredningen av skrivelsen har nära samråd skett mellan Utrikesdepartementet och Forsvarsdepartementet.

2 Bakgrund

2.1 Det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

Den 29 maj 1997 beslöt regeringen att Sverige skulle delta i det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR). EAPR bildades formellt och höll sitt första möte den 30 maj i Sintra, Portugal. Samtliga 43 PFF-länder, inklusive Ryssland, deltog i upprättandet av EAPR. Rådet utgör en politisk ram för det fördjupade PFF-samarbetet, vars syfte är att vidareutveckla det samarbete mellan Nato och en bred krets av partnerländer på områden som inte rör försvar av det egna territoriet. Varje partnerland avgör självt på vilka områden och i vilken utsträckning det vill delta i beslut och i samarbetet mellan Nato och andra partnerländer.

EAPR stärker den politiska dimensionen av det praktiskt inriktade PFF-samarbetet, och har en central roll i strävan att utveckla detta samarbete. Genom EAPR kommer partnerländerna att ges möjligheter att på olika nivåer erhålla information, hålla överläggningar och eventuellt fatta gemensamma beslut med Nato i PFF- och krishanteringsfrågor.

Utrikes- och försvarsministrarna inom EAPR-kretsen kommer att mötas två gånger per år i anslutning till Natos ministermöten. EAPR-kretsen på ambassadörsnivå i Bryssel kommer att mötas en gång per månad.

Den dagliga EAPR-verksamheten kommer främst att utgöras av arbetet i de civila och militära Nato-kommittéer som öppnas för deltagande från de partnerländer som så önskar i PFF-frågor som är eller kan bli föremål för samarbete.

EAPR befinner sig i ett utvecklingsskede. Vilket som exakt kommer att bli det konkreta innehållet i EAPR går därför inte att idag ange. En viktig uppgift blir fördjupningen och vidareutvecklingen av samarbetet med partnerländerna beträffande planering och genomförande av fredsfrämjande insatser.

I EAPR:s grunddokuments artikel 11 nämns flera andra ämnesområden som kan bli föremål för överläggningar och samarbete med partnerländerna. Exempel på sådana områden är civil beredskap inklusive räddningstjänst, försvarsrelaterade miljöfrågor, kärnenergisäkerhet, försvarsmaterielsamarbete och forskningsfrågor. De frågor som kan bli föremål för samarbete i EAPR kan också komma att behandlas i Nato-Rysslandsrådet, vilket bildades den 28 maj 1997. Rådets syfte är att vara en mekanism för konsultation och koordination, samt där så är möjligt, även för gemensamt beslutsfattande. Rådet kommer att hålla regelbundna möten på politisk nivå. Ett tätt politiskt och militärt samarbete förutses.

Nato och Ryssland bestämmer gemensamt agendan för detta råd. I grunddokumentet nämns flera tänkbara samarbetsområden. Dessa områden är bl.a. relaterade till säkerhet och stabilitet i det euro-atlantiska området, konfliktförebyggande åtgärder, t.ex. preventiv diplomati och konflikthantering, samt gemensamma operationer, såsom krishanteringsoperationer under FN- eller OSSE-mandat.

2.2 Det fördjupade PFF-samarbetet, inklusive planerings- och översynsprocessen

2.2.1 Det utvidgade och fördjupade Partnerskap för fred-samarbetet (PFF)

I en s.k. högnivågrupp under ledning av Natos biträdande generalsekreterare har det senaste året ett arbete pågått i syfte att bredda och fördjupa det praktiska PFF-samarbetet.

Arbetet har skett i nära samråd med partnerländerna. Högnivågruppens rapport antogs av Natos utrikesministrar den 29 maj i år som en rekommendation för det fortsatta arbetet. Närmast förestår nu att vidareutveckla och konkretisera de förslag som väckts. Varje partnerland kan därefter självt avgöra vilka delar av det utvidgade och fördjupade PFF-samarbetet respektive land önskar delta i. Bland högnivågruppens förslag kan märkas:

- Att öka partnerländernas insyn och deltagande i beslutsfattande i framtida Nato-ledda krishanteringsoperationer till vilka de bidrar med trupp. De arrangemang som t.ex. nu gäller för partnerländerna i den pågående Bosnien-operationen har utmärkts av att lösningar har utvecklats från fall till fall, vilka ej fullt ut motsvarat partnerländernas behov av insyn.
- Att PFF:s övningsprogram utvidgas till att omfatta övningar för alla typer av krishanteringsoperationer utanför de kollektiva försvarsförpliktelserna i Washington-fördragets artikel 5. Detta för att öka beredskapen och kapaciteten hos partnerländerna att delta i krishanteringsoperationer. Partnerländerna skall därtill ges en ökad roll i planeringen och ledningen av PFF-övningar.
- Att erbjuda partnerländerna möjligheten att upprätta en delegation vid Nato under ledning av en ambassadör.
- Att bereda PFF-länderna möjlighet till utökat deltagande i Natos civila och militära kommittéer i frågor som rör PFF och krishantering. I erbjudandet ingår att utse en militär representant att delta i Natos militärkommitté i dessa frågor.
- Att erbjuda partnerländerna utökade möjligheter att etablera förbindelseofficerare vid Nato-högkvarteret och olika Nato-staber för att hantera PFF-frågor.
- Att tillskapa särskilda PFF-enheter med deltagande av officerare från partnerländerna. Dessa skall ingå som separata delar i de reguljära Nato-staberna och medverka i planeringen av PFF-övningar och fredsfrämjande operationer. Officerare som ingår i PFF-enheterna kommer att verka som internationella tjänstemän.

2.2.2 Planerings- och översynsprocess

Inom ramen för PFF-samarbetet inleddes under början av 1995 en planerings- och översynsprocess, den s.k. Planning and Review Process (PARP). Processen syftar till att identifiera och värdera resurser som partnerländerna skulle kunna bidra med i fredsfrämjande och humanitära övningar och insatser tillsammans med Nato-styrkor. Särskilda mål för samverkansförmåga, s.k. interoperabilitet, fastställs i en dialog mellan varje enskilt partnerland och Nato. Processen bygger på frivillighet och att varje partnerland självt bestämmer inom vilka områden och i vilken utsträckning som samverkansförmågan skall förbättras.

Varje översyn sker under en period om två år. Den första översynen för

åren 1995-1997 avslutas i december i år. Sverige har sedan 1995 deltagit i planerings- och översynsarbetet i den utsträckning som motiveras av vårt intresse att främja effektiva och säkra fredsfrämjande och humanitära insatser. De viktigaste områdena i planerings- och översynsprocessen har för svensk del varit kommunikation samt lednings- och sambandssystem.

Som ett led i det fördjupade PFF-samarbetet vidareutvecklas nu planerings- och översynsprocessen. Inför nästa tvåårsperiod har antalet samverkansmål ökat och kvalitativt utvecklats. Erfarenheter från IFOR-operationen i det f.d. Jugoslavien har tagits tillvara i utformandet av de nya målen. Räckvidden har vidgats så att planerings- och översynsprocessen i sin utvecklade form, liksom PFF:s övningsprogram, innefattar styrkor och resurser avsedda för hela det fredsfrämjande området, i enlighet med såväl kapitel VI som kapitel VII i FN-stadgan.

Vidare avses målen för samverkan utvecklas till att även beröra sammansättning och kapacitet hos olika förband, s.k. partnerskapsmål. Tanken är att öka säkerheten i planeringen inför internationella fredsinsatser genom att på förhand söka utröna tillgängligheten av och beredskapen hos olika länders styrkor och resurser. Liknande tankegångar ligger bakom existerande arrangemang inom FN ("UN Stand By Forces"). Till FN kan länder, däribland Sverige, anmäla resurser som med kort varsel kan sättas in i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Den politiska styrningen av planerings- och översynsprocessen skall stärkas genom att de deltagande partnerländerna tillsammans med Nato utarbetar och kommer överens om vilka riktlinjer som skall ligga till grund för kommande arbetsperiod. Öppenheten i processen skall öka genom att partnerländerna på frivillig basis ges möjlighet att cirkulera information kring sitt deltagande till andra partnerländer.

Frågan om det svenska totalförsvarets förmåga att samverka med andra länder mot bakgrund av den nya internationella verksamheten behandlades i 1996 års försvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1, rskr.1996/97:109-112). Av beslutet framgår att det är ett svenskt intresse att ytterligare utveckla interoperabiliteten vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. PFF-samarbetet ges härvidlag en central roll. Vidare konstateras att förbättrad samverkansförmåga kräver anpassning till internationell standard såväl inom det materiella området som vad gäller metoder och arbetssätt.

Utifrån försvarsbeslutet gav regeringen i februari 1997 Försvarsmakten i uppdrag att utreda behovet av interoperabilitet i ett internationellt perspektiv. Samverkansförmågan skulle främst studeras avseende de typer av enheter som kunde förväntas efterfrågas i internationella fredsfrämjande insatser och där svenska resurser var särskilt väl lämpade. Utredningen skulle ske i samverkan med Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt och Statens räddningsverk, och omfatta såväl tekniska behov som metoder och arbetssätt. Uppdraget redovisades till regeringen den 30 september 1997.

3 Regeringens bedömning

3.1 Det Euro-atlantiska partnerskapsrådet

Utgångspunkten för Sveriges medverkan i EAPR och det fördjupade PFF-

samarbetet är att det sker på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet medför inte några försvarsförpliktelser. Det bygger på frivilliga åtaganden där Sverige självt bestämmer omfattningen av sin medverkan.

Den militära alliansfriheten utesluter deltagande i samarbete som rör territorialförsvar och säkerhetsgarantier. Bevarande av den militära alliansfriheten förutsätter dock inte att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktioner när det gäller deltagande i det framväxande, mångfacetterade europeiska säkerhetssamarbetet. Den svenska säkerhetspolitiken karakteriseras i den nya situationen av ett aktivt och fullvärdigt deltagande i arbetet för de mål som numera 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 (se bet. 1996/97:UFöU1, s. 42-43).

Regeringen finner att deltagande i EAPR och i vidareutvecklingen och fördjupningen av PFF-samarbetet ligger i linje med svenska säkerhetspolitiska intressen. Det är angeläget att Sverige på ett trovärdigt sätt kan bidra till internationella krishanteringsinsatser under FN- eller OSSE-mandat i Europa. Samtidigt är det viktigt att Sverige medverkar till att utveckla en effektiv internationell krishanteringsförmåga som kan främja säkerhet och fredlig konfliktlösning.

Genom tillskapandet av Nato-Rysslandsrådet har förutsättningar skapats för en nära relation mellan Nato och Ryssland. Grunden finns nu således för att engagera Ryssland i ett långtgående samarbete med Nato, vilket också underlättar för ett bredare europeiskt samarbete inom bl.a. ramen för EAPR. Många av de frågor som kommer att stå på dagordningen i Nato-Rysslandsrådet är samtidigt av stor vikt för alla partnerländer, och bör därför behandlas även i EAPR.

Regeringen ser en naturlig arbetsfördelning mellan EAPR och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE.

I EAPR kommer tonvikten att ligga på militära krishanteringsfrågor och den operativa samverkan både i övningar och insatser liknande Bosnienoperationen. Från ett allmänt säkerhetspolitiskt perspektiv är EAPR och PFF viktiga beståndsdelar i strävan att bygga en gemensam säkerhetsordning utan att nya skiljelinjer etableras och där gamla kan överbryggas. EAPR kommer att bli ett viktigt forum för informationsinhämtning och samråd mellan Nato och de länder som står utanför Nato. Detta omfattar ett mycket brett område, alltifrån allmänna säkerhetspolitiska frågor till krishantering.

OSSE är det centrala alleuropeiska instrumentet för konfliktförebyggande och krishanterande insatser. FN och OSSE är de normgivande säkerhetsorganisationerna. OSSE är också den centrala organisationen för förhandlingar om europeisk nedrustning.

EAPR kommer att tilldelas en betydande roll för att vidareutveckla PFF-samarbetet. Regeringen vill även understryka det praktiska PFF-samarbetets förtroendeskapande roll. Grundandet av ett regionalt PFF-centrum vid försvarets internationella kommando skall ses i detta sammanhang. Detta centrum är ett viktigt redskap för att förbättra förmågan att delta i fredsfrämjande övningar och krisinsatser. En förstärkt roll för PFF i Östersjöområdet med deltagande av samtliga Östersjöstater och viktiga Nato-länder, däribland Förenta staterna, har

positiva effekter för samarbetet och säkerheten i vårt närområde.

Genom EAPR och PFF bidrar Sverige vidare till att stärka uppbyggnaden av demokratiskt kontrollerade försvarsmakter i Central- och Östeuropa.

En av de svenska målsättningarna med PFF-deltagandet är att stödja uppbyggnaden av civilt försvar i andra länder. Sverige har, tillsammans med bl.a. Ryssland, aktivt deltagit i PFF på detta område. EAPR innebär ökade möjligheter till fördjupat samarbete beträffande det civila försvaret. Inom ramen för EAPR kommer Nato-kommittén för civil beredskap, liksom andra kommittéer för bl.a. forskningsfrågor och försvarsmaterielsamarbete, att utarbeta former för att stärka partnerländernas medverkan i dessa organ och deras undergrupper. För svensk del medför detta utökade möjligheter till kunskapsinhämtning, samarbete och inflytande på områden av svenskt intresse.

Regeringens bedömning är att det ligger i Sveriges intresse att aktivt delta i EAPR och det fördjupade PFF. Detta är ett sätt på vilket Sverige kan medverka till skapandet av en alleuropeisk säkerhetsordning, i vilken EAPR och PFF utgör viktiga beståndsdelar.

Kostnader för det utökade svenska deltagandet under 1998 ryms inom de anslag som regeringen föreslagit riksdagen i budgetpropositionen (prop. 1997/98:1).

3.2 PFF:s breddade övningsinnehåll

Utvecklingen på krishanteringsområdet har under senare år gått i riktning mot att den traditionella fredsbevarande verksamheten i allt större utsträckning ersätts av fredsfrämjande insatser med bredare mandat. FN:s och Natos insatser i det f.d. Jugoslavien är exempel på sådana internationella fredsfrämjande operationer. Mot den bakgrunden beslutade riksdagen den 8 maj 1996 om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsbevarande verksamhet, bl.a. att ordet "fredsbevarande" genomgående skulle bytas ut mot "fredsfrämjande".

PFF:s övningsprogram har hittills omfattat tre områden: fredsbevarande, räddningstjänst och humanitära insatser. Övningsprogrammet breddas nu till att omfatta alla typer av uppgifter som inte berör territorialförsvar och säkerhetsgarantier. Tyngdpunkten kommer att ligga på fredsfrämjande verksamhet.

Enligt 1996 års försvarsbeslut skall Sverige med militära och civila resurser kunna delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och förberedelser för sådana. En förutsättning för svenskt deltagande i sådana insatser är att de har mandat från FN eller OSSE. PFF-övningar utgör ett viktigt instrument för att hålla en hög beredskap på området. Genom att PFF:s övningsprogram breddas till att omfatta alla typer av fredsfrämjande uppgifter ges övningarna mer realistiska förutsättningar och utbytet av dessa kan öka. Erfarenheterna från IFOR och SFOR i Bosnien visar att det finns behov av fredsfrämjande insatser som berör samtliga tre försvarsgrenar, vilka samverkar i syfte att stödja och hjälpa varandra. Komplexiteten i övningarna kan också öka genom utvecklad civil-militär samverkan.

Det är regeringens bedömning att deltagande i PFF:s breddade övningsprogram stärker Sveriges förmåga att medverka med militära och civila resurser i fredsfrämjande och humanitär verksamhet på ett säkert och effektivt sätt.

Det utvidgade PFF-samarbetet ger också partnerländerna möjligheter att spela en större roll i planering och ledning av gemensamma övningar. Planeringen av PFF-övningar sker till största del i Natos staber (se avsnitt 3.3). Stärkt ansvarstagande av partnerländerna för övningar bidrar till att öka det ömsesidiga utbytet mellan Nato- och partnerländerna och kan också verka stimulerande för de länder som hittills deltagit i begränsad omfattning i PFF.

3.3 Svensk närvaro i Nato-staber

Nato-högkvarteret i Bryssel har det övergripande politiska och militära ansvaret för PFF-verksamhet och krishanteringsfrågor. Det militära planeringsarbetet för PFF-aktiviteter och fredsfrämjande operationer sker på olika nivåer i Natos staber.

I det fördjupade PFF-samarbetet erbjuds partnerländerna möjligheter till representation vid Nato-staber. Avsikten är att partnerländerna i större utsträckning skall kunna delta i planering och genomförande av övningar och andra PFF-aktiviteter, samt av Nato-ledda fredsfrämjande och humanitära operationer. Erbjudandet om representation vid staber är delvis kopplat till förslaget om ett politisk-militärt ramverk, vilket skall utarbetas i EAPR (se avsnitt 3.5).

Partnerländernas representation vid Nato-staber kommer att kunna ta olika former. Särskilda PFF-enheter med officerare från partnerländerna skall tillskapas, vilka skall ingå som separata delar i reguljära Nato-staber. Innebörden av denna organisatoriska lösning är att en tydlig gräns dras mellan krishanteringsuppgifter och territoriellt försvar. Berörda officerare från partnerländerna kommer att vara internationella tjänstemän och således inte ha nationella uppdragsgivare.

Möjligheten till ökad insyn och inflytande i militära PFF-frågor kommer att stärkas vid Natos högkvarter och staber. Natos militärkommitté kommer att sammanträda regelbundet med partnerländerna inom EAPR för att diskutera PFF- och krishanteringsfrågor. Partnerländerna kommer även att kunna utse nationella förbindelseofficerare att i ökad omfattning bidra till det dagliga PFF-arbetet i Natos högkvarter och i olika Nato-staber. Sverige har redan idag, i likhet med de flesta PFF-länder, en förbindelseofficer vid PFF:s koordineringsenhet i Mons, Belgien, och en förbindelseofficer vid Nato-högkvarteret i Bryssel.

Sverige har en lång och bred erfarenhet av deltagande i fredsbevarande verksamhet. Vårt aktiva PFF-deltagande ger oss möjlighet att till andra länder överföra den kunskap som Sverige har på detta område. Genom att Sverige finns representerat i Nato-staber på olika nivåer sprids svensk kompetens på det fredsfrämjande området, samtidigt som vi förbättrar vår egen förmåga i sådan verksamhet.

PFF-enheterna kommer att möjliggöra för officerare från partnerländerna att löpande delta i Natos stabsarbete i frågor som rör PFF. PFF-enheterna förväntas få en viktig roll vid planering av PFF-övningar och krishanteringsoperationer. Även om arrangemanget inte ger partnerländerna något formellt inflytande, kommer det att ge värdefull kunskap om Natos strukturer och arbetssätt samt planering av konflikthanteringsoperationer.

Närvaron av förbindelseofficerare förbättrar Sveriges möjligheter att påverka utformningen av PFF-aktiviteter och fredsfrämjande insatser.

Nationella ställningstaganden underlättas och beredskapen att agera förbättras.

Sverige har intresse av representation vid Natos högkvarter och staber på olika nivåer, både i form av förbindelseofficerare och internationella tjänster vid PFF-enheter. För svensk insyn i krishanteringsinsatser är det i första hand viktigt att representation säkerställs i europakommandot SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe). Det är också angeläget att ha beredskap inför framtida erbjudanden om representation i de PFF-enheter som sannolikt kommer att ingå i den anpassningsbara struktur för snabb och effektiv krishantering som Nato nu utarbetar. Regeringen kommer att från fall till fall ta ställning till representation i internationella staber.

3.4 Natos erbjudande att öppna delegation och ackreditera ambassadör

Vid Natos toppmöte i Madrid den 8 juli i år beslutades att inbjuda partnerländerna att utse ambassadör och upprätta delegation vid organisationen. Nato har ställt en särskild byggnad till partnerländernas förfogande i närheten av Nato-högkvarteret i Bryssel. För Ryssland har en särreglering gjorts. I avtalet mellan Nato och Ryssland stadgas att en representation skall öppnas under ledning av en ambassadör.

Sveriges aktiva engagemang i PFF-samarbetet har lett till att en stor del av tjänstemännen vid Sveriges ambassad i Bryssel idag arbetar med dessa frågor. Samråd om den praktiska utformningen av PFF sker genom diplomatiska kontakter med Nato-högkvarteret i Bryssel och vid Natos militära högkvarter i Mons. De diplomatiska och militära kontakterna kan förväntas öka genom EAPR och det fördjupade PFF-samarbetet. Genom EAPR kommer ett antal Nato-kommittéer att öppnas för deltagande från partnerländerna i frågor som rör PFF. För att Sverige skall kunna bidra till den process som nu inleds inom EAPR och det fördjupade PFF-samarbetet är det angeläget att Sverige kontinuerligt deltar i och nära följer detta arbete.

Regeringen har med anledning härav utnämnt Sveriges ambassadör i Bryssel att även vara Sveriges ombud vid Nato.

För att Sverige skall kunna ta tillvara de ökade möjligheter till insyn och inflytande i militära PFF-frågor som ges i Nato-högkvarteret, avser regeringen att stärka den militära representationen vid ambassaden i Bryssel. Inom ramen för EAPR planerar regeringen att utse en svensk militär representant att delta i möten mellan Natos militärkommitté och partnerländerna i frågor som rör PFF och krishantering. Den totalförvarsrådgivare som regeringen nyligen tillsatt vid ambassaden i Bryssel utgör en betydelsefull resurs för svenskt deltagande i det fördjupade PFF. Totalförvarsrådgivaren hanterar internationella frågor som berör både det militära och det civila försvaret.

3.5 Ett politisk-militärt ramverk för krishanteringsoperationer

Det har länge varit en uttalad svensk uppfattning att länder som bidrar med trupp till en internationell krishanteringsoperation också skall ges insyn i och inflytande över planering och ledning av insatsen. Genom ett svensk-finskt initiativ vid EU:s regeringskonferens har denna princip skrivits in i den del av EU-fördraget som behandlar militära krishanteringsinsatser till vilka EU tagit initiativet och som genomförs av

Västeuropeiska unionen (VEU).

Diskussioner om att skapa ett särskilt politisk-militärt ramverk för Nato-ledda krishanteringsinsatser förs för närvarande inom Nato och med partnerländerna i EAPR. Regeringen välkomnar detta, och avser att aktivt delta i arbetet för att stärka partnerländernas möjligheter till insyn och inflytande i Natos planerings- och beslutsprocesser för krishanteringsinsatser.

Ambitionen är att finna en modell som ger partnerländerna möjligheter till insyn i och inflytande över såväl den politiska som militära styrningen av Nato-ledda krishanteringsoperationer. Det har också varit ett uttalat svenskt önskemål att partnerländerna ges möjlighet att framföra sina ståndpunkter i ett tidigt skede av planerings- och beslutsprocesserna.

Erfarenheterna från det svenska deltagandet i de Nato-ledda IFOR- och SFOR-operationerna i Bosnien-Hercegovina har visat att vi inte haft full insyn i förberedelser och planering. Sverige, liksom andra deltagande partnerländer, har ofta fått tillgång till viktig information relativt sent i beslutsprocesserna. På liknande sätt har partnerländerna inte direkt deltagit i överläggningar om den politiska inriktningen av insatsen. Även här har truppbidragande partnerländer ofta först i ett sent skede beretts tillfälle att ge synpunkter.

Under IFOR- och SFOR-operationerna har det dock efterhand utvecklats former för att ge länder som inte är medlemmar i Nato förbättrade möjligheter att medverka i planering och styrning. Dessa erfarenheter är av stort värde i diskussionerna om partnerländernas insyn och inflytande i framtida krishanteringsoperationer. Det är en svensk målsättning, med beaktande av erfarenheterna från IFOR och SFOR, att arrangemangen för insyn och inflytande ges en permanent och förstärkt form i det politisk-militära ramverk för krishanteringsinsatser som avses utarbetas inom EAPR. Varje truppbidragande land har ett ansvar för sin personal, vilket gör det viktigt även för partnerländerna att ha en roll i såväl planering som politisk och militär styrning av operationerna.

Under pågående operation bör partnerländerna dessutom beredas tillträde till de staber som leder själva insatsen. I SFOR är Sverige representerat i de staber som leder operationen. Detta slags medverkan bör erbjudas varje partnerland som bidrar med trupp till en internationell krishanteringsoperation.

3.6 Planerings- och översynsprocess

Den första översynen av samverkansförmågan inom planerings- och översynsprocessen har för svensk del främst syftat till att identifiera och utvärdera Försvarmaktens samverkansbehov för fredsfrämjande och humanitära insatser. Sveriges deltagande i IFOR/SFOR i Bosnien har understrukit värdet av planerings- och översynsprocessen som ett instrument för fortsatt utveckling av samverkansförmågan. God samverkansförmåga är en grundläggande förutsättning för svensk personals säkerhet vid deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Den vidareutvecklade planerings- och översynsprocessen, i vilken erfarenheterna från insatserna i Bosnien-Hercegovina har tagits tillvara, bidrar till att främja effektiviteten i planeringen inför gemensamma internationella fredsinsatser. Planer finns på att införa särskilda partnerskapsmål för PFF-länderna, i syfte att underlätta identifieringen av styrkor och resurser som kan göras tillgängliga för fredsfrämjande

operationer. Därigenom erhålls ett bättre underlag för politiska överväganden. Syftet är att stärka den gemensamma krishanteringsförmågan och uppnå en effektivare internationell bördefördelning. Partnerskapsmålen kommer inte att innebära några bindande åtaganden för partnerländerna. Beslut om att ställa styrkor till förfogande skall även fortsättningsvis fattas från fall till fall.

I linje med den övergripande utvecklingen inom PFF kommer partnerländerna att ges ett allt större inflytande även i planerings- och översynsprocessen. Ökad insyn och inflytande förbättrar möjligheterna att utveckla partnerskapsmålen. Samtidigt bibehålls den för Sverige grundläggande möjligheten att självt kunna avgöra på vilka områden och i vilken utsträckning vi vill samarbeta. Öppenheten i översynsprocessen stärks på frivillig basis, vilket ligger i linje med de övergripande målen för PFF.

Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det finns ett svenskt intresse av fortsatt deltagande i planerings- och översynsprocessen. Regeringen avser därför att under hösten, i dialog med Nato, fastställa samverkansmål för en andra period som kommer att löpa t.o.m. år 1999.

Inför den kommande översynen kommer tyngdpunkten för svensk del även fortsättningsvis att ligga på utbildning och kunskapsinhämtning. Regeringen finner det angeläget att fortsätta utveckla samverkansförmågan för sambands- och ledningssystem, inklusive språkkunskaper. Sjukvårdsresurser och logistik är nya mål inom planerings- och översynsprocessen som är av svenskt intresse. Möjligheterna att i den kommande planeringsperioden utveckla metoder för att använda enheter ur samtliga försvarsgrenar i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör tillvaratas.

Samverkansmålen kommer att fastläggas med utgångspunkt från regeringens övergripande bedömning av behoven av Sveriges internationella samverkansförmåga. Den studie som Försvarsmakten har redovisat (se avsnitt 2.2.2) utgör härvidlag ett värdefullt underlag.

På kort sikt bör tonvikt läggas vid att öka den militära samverkansförmågan för fredsfrämjande och humanitära insatser vad gäller metod och arbetssätt enligt Nato-standard. Nato kan även i framtiden komma att vara den organisation som av FN eller OSSE får uppdraget att leda större fredsfrämjande insatser i Europa. Strävan bör vara att samtliga svenska officerare skall ha sådana kunskaper och färdigheter i internationella metoder och arbetssätt att de med viss kompletterande utbildning vid behov skall kunna samarbeta med personal från Natos medlemsländer och partnerländer. Särskild hänsyn skall i detta arbete tas till Sveriges förmåga att samverka med de nordiska länderna i fredsfrämjande insatser.

Behov av ökad interoperabilitet finns även i civila insatser som t.ex. humanitär katastrofhjälp. På detta område är FN det ledande organet. Regeringen anser det angeläget att stödja det arbete som pågår inom FN för att förbättra den internationella samverkansförmågan vid civila insatser.

Regeringen lägger särskild vikt vid att vidareutveckla civil-militär samverkan i internationella och fredsfrämjande insatser, t.ex. genom utbytesutbildning och växeljänstgöring. Som ett led i det arbetet har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppgift att bl.a. ta initiativ till civil-militära utbildningsprojekt.

Regeringen har också utsett en särskild interdepartemental grupp för beredning av beslut om svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser, där olika civila liksom militära aspekter på insatserna samordnas.

Regeringen anser att samtliga försvarsgrenar bör ha en internationell grundförmåga. Vissa enheter bör även ha en förhöjd förmåga. Den förhöjda förmågan skall i första hand eftersträvas för sådana förband som kan förväntas efterfrågas i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och där svenska resurser är särskilt lämpade (jfr. bet. 1996/97:UFö:U1 sid. 58). För att uppnå förhöjd förmåga krävs åtgärder som i de flesta fall medför vissa kostnader, ofta kopplade till behov av tekniska anpassningar. Regeringen avser att behandla frågan om vilka förband som skall ha förhöjd förmåga i samband med budgetprocessen.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing
Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:29 Euro-atlantiska partnerskapsrådet och det fördjupade Partnerskap för fred-samarbetet