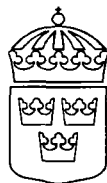


Försvarsutskottets yttrande

1993/94:FöU7y

Sverige och Partnerskap för fred



1993/94
FöU7y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 april beslutat bereda försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse (1993/94:207) Sverige och Partnerskap för fred jämte avgivna motioner.

Skrivelsen

NATO-staternas erbjudande

Regeringen hänvisar till NATO-staternas toppmöte i Bryssel i år vid vilket stater inbjöds till samverkan inom ramen för initiativet Partnerskap för fred (PFP). Inbjudan riktades till medlemmarna i det Nordatlantiska samarbetsrådet (North Atlantic Cooperation Council – NACC) samt till andra ESK-stater, bl.a. Sverige, Finland och Österrike.

Regeringen redogör i skrivelsen för PFP-programmets omfattning. Ett *ramdokument* (Partnership for Peace: Framework Document) har fastställts vari programmets ändamål framgår. Det sägs syfta till att

- underlätta öppenheten i nationella försvarsplanerings- och budgeteringsprocesser,
- säkerställa demokratisk kontroll av försvarsmakter,
- upprätthålla förmågan och beredskapen att, efter vederbörliga konstitutionella hänsyn, bidra till operationer under FN:s bemyndigande och/eller ESK:s ansvar,
- utveckla samarbetsinriktade militära relationer med NATO syftande till gemensam planering, utbildning och övning för att förstärka förmågan att genomföra operationer på det fredsbevarande området, räddningsinsatser, insatser på det humanitära området och på andra områden som parterna kan enas om, samt
- på längre sikt utveckla förmåga att samarbeta med militära enheter från Atlantpaktens medlemsstater.

Ramdokumentet anger vissa grundläggande principer för samarbetet med utgångspunkt i folkrätten, FN-stadgan och ESK:s principer. Dessa grundförutsättningar bekräftas genom att dokumentet undertecknas av samtliga deltagarstater.

Regeringen anför vidare att ramdokumentet inte innehåller några åtaganden om insatser från vare sig NATO:s eller partnerstaternas sida. Ett enskilt deltagarlands medverkan i PFP-programmet definieras till inriktning och omfattning av landet självt i ett s.k. *presentationsdokument* (Presentation Document).

Presentationsdokumentet kommer sedan, enligt vad regeringen anför, att utgöra grund för ett samråd med de sexton NATO:staterna. Efter detta träffas en bilateral överenskommelse mellan landet i fråga och NATO om ett *partnerskapsprogram* (Partnership Programme) för en given tidsperiod. Av detta program skall framgå vad landet utfäster sig att delta i och med vilka resurser.

Genom samrådsförfarandet skapas enligt regeringen ett för alla medverkande stater *gemensamt arbetsprogram*, baserat på vad som är praktiskt möjligt med hänsyn till de resurser som erfordras och som kan erbjudas.

Regeringens bedömning

Regeringen anser att PFP fått ett brett och positivt gensvar. Tretton stater sägs hittills ha undertecknat ramdokumentet.

Regeringen anför att utgångspunkten för Sveriges intresse för PFP är den svenska beredskapen att medverka till en gemensam europeisk säkerhetsordning och därigenom stärka respekten för FN-stadgan och ESK:s principer. PFP sägs innehålla bl.a. följande fördelar eller positiva element:

- PFP ger Sverige möjlighet att medverka i ett arbete som syftar till att effektivisera framtida fredsbevarande insatser inom FN:s och ESK:s ram.
- PFP erbjuder en ram inom vilken vi kan planera och samöva fredsbevarande insatser med andra stater.
- Samarbete inom PFP kan bidra till starkare demokratisk kontroll över väpnade styrkor och större öppenhet i försvarsplaneringen i de nya demokratierna.
- PFP har förutsättningar att tillföra samarbetssträvandena i Europa något nytt och betydelsefullt. Det är inriktat på att ge militärt samarbete mellan tidigare motståndare ett konkret och förtroendeskapande innehåll.
- PFP utgör ett innovativt försök att möta några av de säkerhetspolitiska utmaningar som Europa ställts inför efter Sovjetunionens sönderfall och Warszawapaktens upplösning. Den är också ett svar på de önskemål om att bli upptagna i alliansen som NATO ställts inför från flera öst- och centraleuropeiska staters sida.

I sin bedömning av PFP behandlar regeringen även förutsättningarna för ett svenskt deltagande. Regeringen anför att en svensk medverkan i PFP kommer att ske på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet medför inte några försvarsförpliktelser utan bygger på frivilliga åtaganden där varje stat själv bestämmer ambitionsnivån för sin medverkan. NATO-staterna erbjuder i ramdokumentet konsultationer med partnerstater som anser sig uppleva ett direkt hot mot sin

säkerhet. Sådana konsultationer kan endast komma till stånd på begäran av partnerstaten själv. Ingen stat kan inbegripas utan att själv vilja detta. Sveriges handlingsfrihet begränsas sålunda inte av erbjudandet om att delta i PFP.

Regeringen anför vidare att svenskt deltagande i fredsbevarande operationer även fortsättningsvis endast kan komma till stånd på det sätt som svensk lag föreskriver, dvs. efter medgivande av riksdagen, efter beslut av regeringen när det är fråga om begäran från FN eller ESK, eller i enlighet med skyldighet som Sverige får efter internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen har godkänt (10 kap. 9 § första stycket regeringsformen och lagen 1992:1153 om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands).

Regeringens samlade bedömning är att det är angeläget att inleda ett svenskt deltagande i PFP så snart detta låter sig göras.

Tänkbara svenska insatser

Regeringen har i sina överväganden om en svensk anslutning till PFP inventerat tänkbara svenska bidrag till samarbetet. Sverige bör sålunda vara berett att erbjuda sin erfarenhet på det fredsbevarande området och andra områden, t.ex. räddningstjänsten. Ur svensk synvinkel ges då också möjlighet till att förbättra den egna kapaciteten att samverka med andra PFP-stater, liksom till att utveckla rutiner för säkrare och mer effektiva fredsbevarande operationer. Olika slags miljösamarbete, t.ex. hantering av oljeföroreningar, kan också utvecklas härur.

Sverige är, enligt regeringen, likaledes berett att bidra till ansträngningarna att öka öppenheten i den nationella försvarsplaneringsprocessen och att stärka den demokratiska kontrollen över nationella stridskrafter.

Regeringen framhåller härutöver möjligheten av en betydande svensk medverkan när det gäller utbildning. Här innefattas gemensamma övningar med andra länder i syfte att förbättra förmågan i fredsbevarande operationer som kan komma att beslutas av FN eller ESK. Regeringen kommer i en särskild proposition att föreslå en lagändring med innebörd att regeringen får möjlighet att sända väpnad styrka utomlands för att delta i övningar inom ramen för PFP.

Kostnader

Regeringen anser att det tilltänkta svenska deltagandet i PFP under budgetåret 1994/95 ryms inom de anslag som föreslagits i budgetpropositionen. Den tillkommande kostnaden för de föreslagna PFP-åtgärder finansieras under tredje huvudtiteln och uppgår enligt regeringen till cirka 13 miljoner kronor under hösten 1994, och lika mycket under våren 1995. Kostnaderna för stöd till en baltisk fredsbevarande bataljon har ännu inte kunnat beräknas. De avses finansieras under tredje huvudtiteln och inom befintliga ramar.

I partimotionen U6 (s) erinras om att Socialdemokraterna i partimotionen U304, avgiven under allmänna motionstiden 1994, uttalat förhoppningen att Partnerskap för fred kan utgöra ett förstärkt samarbete på alleuropeisk grund. Socialdemokraterna har begärt att regeringen administrativt och finansiellt förbereder en svensk medverkan genom att inrätta ett program för gemensam säkerhet. Det är, enligt motionen, Socialdemokraternas uppfattning att en svensk medverkan för fred i enlighet med regeringsskrivelsen är till gagn för Sveriges säkerhet och formandet av en framtida alleuropeisk säkerhetsordning.

Programmet för gemensam säkerhet bör enligt motionen uppgå till 1 300 miljoner kronor. Härav förutsätts 164 miljoner kronor omdisponeras från det nuvarande försvarsanslaget, 836 miljoner kronor utgöra de medel som avsatts för fredsbevarande verksamhet och resten — 300 miljoner kronor — omdisponeras från andra anslag inom tredje huvudtiteln.

I partimotion U7 (v) anförs att Vänsterpartiet tidigare uttalat att svenskt deltagande i PFP är möjligt om det uppfyller de förutsättningar som finns för svensk neutralitetspolitik. Enligt motionärerna kommer ett svenskt deltagande inte att innebära avsteg från denna huvudprincip i svensk utrikespolitik. De insatser som regeringen redogör för i skrivelsen sägs alla ligga inom ramen för internationell fredsbevarande verksamhet och kan därmed, tillsammans med arbetet inom ESK, komma att bidra till en alleuropeisk fredsordning.

Motionärerna föreslår ändå att Sverige i denna fråga markerar att svenskt deltagande i PFP endast sker så länge som PFP inte utvecklas mot ett utvidgat NATO. I presentationsdokumentet bör också poängteras att Sverige inte ämnar delta i verksamhet som generellt syftar till att utveckla stridskrafter som har större förmåga att samarbeta med NATO:s stridskrafter. Slutligen anser motionärerna att de svenska insatserna bör finansieras över försvarsanslaget.

Försvarsutskottet

Försvarsutskottet ställer sig helt bakom de grundläggande värden som PFP ger uttryck för, dvs. skyddet och främjandet av fundamentala friheter och mänskliga rättigheter, rättvisa och fred genom demokrati. Utskottet delar regeringens åsikt att PFP-samarbetet kan utnyttjas för att utveckla våra militära förband och civila enheter i samarbete med NATO för att förstärka vår — och andra staters — förmåga att delta i fredsbevarande operationer, insatser på det humanitära området och på andra områden som parterna kan enas om. Det är därför angeläget att inleda en svensk medverkan i PFP så snart detta låter sig göras.

Utskottet konstaterar att den socialdemokratiska partimotionen U6 tar klar ställning för en svensk medverkan i PFP samt att den förespråkar att administration och finansiering av insatserna inom PFP samlas i ett program för gemensam säkerhet. Utskottet har i annat sammanhang behandlat denna fråga. Även Vänsterpartiet accepterar, på vissa villkor, ett svenskt deltagande.

Finansieringen av ett svenskt deltagande i PFP behandlas i såväl Socialdemokraternas som Vänsterpartiets resp. motioner. Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen anmäler att finansieringen för ett sådant deltagande under budgetåret 1994/95 är inrymt i de anslag under tredje huvudtiteln som förelagts riksdagen i 1994 års budgetproposition. Utskottet finner därför inte anledning att i nu aktuellt sammanhang behandla den långsiktiga finansieringsfrågan.

Vänsterpartiet konstaterar i sin motion att någon strävan till utvidgning av NATO inte kan skönjas i den syftesbeskrivning som återges i regeringens skrivelse. Vänsterpartiet vill ändå att regeringen i presentationsdokumentet klargör att svenska insatser inom PFP avbryts om NATO utvidgas.

Sverige har, som regeringen påpekar i sin skrivelse, frihet att själv bestämma omfattningen av sin medverkan. Partnerskapsprogrammet gäller för viss tidsperiod, och ingen automatik finns för att åtaganden skall kunna utsträckas utan ömsesidig överenskommelse. Enligt utskottets mening föreligger således tillräckliga garantier för en svensk handelsfrihet.

Enligt utskottets uppfattning syftar samverkan inom PFP entydigt till gemensamma militära och humanitära insatser med stöd av FN:s och ESK:s mandat. Regeringsskrivelsen ger ingen annan bild. Utskottet anser därför, till skillnad från motionärerna i motion U7 (v), att det i presentationsdokumentet är obehövligt med en ytterligare förklaring att samarbetet inte generellt syftar till en harmonisering av militära enheter.

Utskottet konstaterar att ett svenskt deltagande i PFP kommer att medföra nya uppgifter för försvarsmakten och för vissa civila myndigheter, främst Statens räddningsverk. Militär och civil personal kommer t.ex. att behöva placeras för tjänstgöring i Bryssel. Svenska enheter för humanitära insatser och för miljöåtgärder kan behöva samordna sin verksamhet med motsvarande organ i andra länder. Svensk trupp — befäl och värnpliktiga — kommer att samöva med styrkor från grannländerna. I denna senare fråga kommer, som regeringen framhåller i skrivelsen, inom kort ett förslag att lämnas till riksdagen.

Sammanfattningsvis innebär en svensk medverkan i PFP, enligt utskottets mening, att förutsättningarna för svenska FN- och ESK-åtaganden kommer att förbättras genom förändrade och fördjupade förberedelser. Ambitionsnivån höjs således i vårt FN- och ESK-engagemang.

Stockholm den 19 april 1994

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

I beslutet har deltagit: Arne Andersson (m), Sture Ericson (s), Wiggo Komstedt (m), Lars Ulander (s), Iréne Vestlund (s), Gunhild Bolander (c), Ingvar Björk (s), Stig Grauers (m), Christer Skoog (s), Robert Jousma (nyd), Sven Lundberg (s), Henrik Landerholm (m), Britt Bohlin (s), Lotta Edholm (fp) och Åke Carnerö (kds).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Jan Jennehag (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.