



## Ett användbart försvar

---

### Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har vid ett sammanträde den 2 april 2009 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar och eventuella motioner.

Utskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionen utifrån de aspekter som har direkt anknytning till utskottets beredningsområde samt motionerna 2008/09:Fö5 (s) yrkande 2, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 2, 2008/09:Fö4 (v) yrkande 2, 2008/09:Fö3 (s) yrkande 1, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 9, 2008/09:Fö5 (s) yrkande 14, 2008/09:Fö5 (s) yrkande 13, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 11, 2008/09:Fö4 (v) yrkande 13, 2008/09:Fö4 (v) yrkande 14 samt 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 3.

### Ärendet och dess beredning

Till grund för regeringens proposition ligger bl.a. Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter Säkerhet i samverkan (Ds 2007:46) i december 2007 och Försvar i användning (Ds 2008:48) i juni 2008. Försvarsberedningen ansåg det rimligt att öka användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten hos Försvarsmakten genom bl.a. delvis förändrade uppgifter och krav på operativ förmåga i olika avseenden, en ny indelning av insatsorganisationen, förändringar inom personal och materielförsörjningsprocesserna och en förändrad myndighetsstruktur. Med anledning av händelserna i Georgien i augusti 2008 genomförde Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) en fördjupad analys. Slutsatserna av denna analys föredrogs för riksdagen (försvarsutskottet) den 16 december 2008.

# Utskottet

## Motionerna

I kommittémotion 2008/09:Fö5 (s) yrkande 2 beklagar Socialdemokraterna att regeringen har brutit en lång svensk tradition av att sträva efter block-överskridande överenskommelser inom säkerhets- och försvarspolitiken. Socialdemokraterna finner det även anmärkningsvärt att regeringen i propositionen inte ens nämner Sveriges militära alliansfrihet.

I kommittémotion 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 2 kräver Miljöpartiet att Sverige ska förbli militärt alliansfritt. Sverige ska inte ansöka om medlemskap i Nato. Miljöpartiet säger också nej till svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka, Nato Response Force, (NRF).

I kommittémotion 2008/09:Fö4 (v) yrkande 2 kräver Vänsterpartiet att Sverige ska vara militärt alliansfritt. Sverige ska inte ansöka om medlemskap i Nato.

I den enskilda motionen 2008/09:Fö3 (s) yrkande 1 kräver motionärerna att det svenska försvaret måste bygga på fortsatt militär alliansfrihet. Detta har sedan länge varit utgångspunkten för svensk säkerhets- och försvarspolitik och ska så vara även i fortsättningen.

I kommittémotion 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 9 kräver Miljöpartiet att Sverige såväl nationellt som internationellt ska agera för att förbättra arbetet med FN:s resolutioner 1325 och 1820.

I kommittémotion 2008/09:Fö5 (s) yrkande 14 anför Socialdemokraterna att det oftast, saknas ett genusperspektiv, i arbetet med mänsklig säkerhet. Detta perspektiv behövs för att man ska kunna se skillnader i mäns och kvinnors säkerhetsbehov. Oftast är det kvinnors situation som osynliggjorts. Kvinnor och barn är de som drabbas hårdast i en konflikt. Det är viktigt, anser Socialdemokraterna vidare, att Sverige agerar både nationellt och internationellt för att förbättra arbetet med FN:s resolutioner 1325 och 1820.

I kommittémotion 2008/09:Fö5 (s) yrkande 13 kräver Socialdemokraterna att den civil-militära samverkan inför och under internationella insatser måste stärkas. Socialdemokraterna är positivt inställda till samordning och strategisk styrning för att olika typer av insatser ska kunna öka varandras verkningsgrad. Frågan är emellertid komplex och grannläga. Till exempel är det viktigt att samordningen inte sker på ett sådant sätt att den riskerar de civila insatsernas opartiskhet eller leder till att bistånd snarare kanaliseras till områden med truppinsatser än till områden med störst civila behov.

I kommittémotion 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 11 kräver Miljöpartiet att den civil-militära samverkan inför och under internationella insatser måste stärkas. Internationella insatser bör, anför Miljöpartiet vidare, beredas i en

integrerad civil-militär planeringsprocess från policyskapande, planering, övning, utbildning, genomförande av insatser och utvärdering till kunskapsåterföring.

I kommittémotion 2008/09:Fö4 (v) yrkande 13 understryker Vänsterpartiet vikten av att civila och militära insatser hålls separerade när det gäller personal, materiel och ekonomiska resurser. Vänsterpartiet vill vidare betona att civil-militär samverkan först och främst måste utgå från behovet hos de samlade internationella insatserna i konfliktområdet, inte från de nationella bidragen.

I kommittémotion 2008/09:Fö4 (v) yrkande 14 kräver Vänsterpartiet att myndigheternas exportstöd bör sammanföras till en separat myndighet under Utrikesdepartementet där övrig exportfrämjande verksamhet bedrivs. Försvarsområdet bör heller inte bära kostnaderna för exportstöd.

I kommittémotion 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 3 kräver Miljöpartiet att regeringen inte ska verka för direktutveckling av krigsmateriel för export.

## Utskottets överväganden

Utskottet vill inledningsvis understryka att utmaningarna och hoten mot målen för vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Vissa av dessa utmaningar och hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra successivt växer fram. Detta gäller både för utvecklingen i närområdet och för konfliktområden längre bort. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock inte uteslutas i vår region, och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar. Sveriges säkerhet stärks genom förtroendeskapande åtgärder, gemensam krishantering samt aktiva och trovärdiga bidrag till den nordiska, europeiska och globala säkerheten.

Utskottet delar regeringens ståndpunkt att EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik och vår europapolitik är uppenbart. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration. Europeiska unionens nya fördrag (Lissabonfördraget) skulle innebära att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Sverige har ratificerat Lissabonfördraget, inklusive artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen, och solidaritetsklausulen, artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utskottet vill i sammanhanget erinra om innehållet i artikel 42:7 i Fördraget om Europeiska unionen:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Sverige är militärt alliansfritt. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärjas i gemenskap och samverkan med andra länder. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige ska därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.

Det är Sverige självt som definierar den närmare innebörden av den militära alliansfriheten.

Den mångfald av säkerhetspolitiska instrument som EU har till sitt förfogande gör det möjligt att omsätta unionens ekonomiska tyngd i politisk handlingskraft. Unionens förmåga att kunna integrera olika typer av civila och militära instrument skapar goda förutsättningar för att kunna hantera dagens konflikter och lägger grunden för unionens aktiva utrikes- och säkerhetspolitik. Ett genomförande av Lissabonfördraget skulle öka förutsättningarna för EU att bedriva en mer samlad och slagkraftig utrikes- och säkerhetspolitik med alla de verktyg som står till förfogande. Europeiska rådet har uppmärksammat behovet av att, med särskilt fokus på förmågeutveckling inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), fortsätta utveckla EU som global aktör.

Parallellt med den militära krishanteringsförmågan har även den civila krishanteringsförmågan snabbt utvecklats, och flera civila EU-insatser genomförs i dag bl.a. i Kosovo och i Georgien. Utvecklingen på den civila sidan omfattar såväl polisinsatser som insatser med rättsexperter. EU har också utvecklat förmågan att med kort varsel genomföra civila insatser. Behovet av nära samordning mellan civila och militära instrument har blivit tydligt. Inom EU har flera initiativ tagits för att åstadkomma en mer effektiv civil-militär samverkan under planeringen och genomförandet av insatser. En utvecklad samordning mellan civila och militära krishanteringsinsatser och internationellt utvecklingssamarbete är också av betydelse för att EU ska kunna agera effektivt i förebyggande syfte samt under och efter en konflikt. I takt med att EU:s krishanteringsförmåga har utvecklats har samarbetet med andra organisationer på krishanteringsområdet blivit allt viktigare.

Samarbetet mellan EU och FN är av central betydelse. EU:s militära insatser har hitintills genomförts med stöd av mandat från FN:s säkerhetsråd. Utskottet noterar att i EU-fördraget artikel 11 (bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik) fastslås följande:

Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall [bl.a.] ha som mål att bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenade nationernas stadga samt i enlighet med principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inbegripet de som gäller yttre gränser.

FN har, genom Säkerhetsrådet, huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Utskottet delar regeringens uppfattning att Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör fortsätta att öka. Ett fortsatt deltagande i den utbildnings- och övningsverksamhet som sker inom ramen för EU och Nato eller genom andra bi- och multilaterala verksamheter är av vikt för att utveckla vår operativa insatsförmåga.

För närvarande genomförs ett tjugotal fredsbevarande insatser med FN-mandat med över 140 000 militärer, poliser och civila från 119 bidragande länder. Det har skett en dramatisk ökning av antalet personer i FN-ledda fredsfrämjande insatser under de senaste tio åren. Parallellt med denna kvantitativa utveckling har insatserna blivit mer komplexa och krävande. Detta ställer höga krav på FN bl.a. vad gäller ledning av insatserna. Det pågår ett arbete för att stärka FN:s förmåga att genomföra fredsfrämjande insatser. Västländerna bidrar i allt mindre utsträckning till FN:s fredsbevarande insatser, vilket bl.a. resulterat i en brist på kvalificerade förmågor. Denna brist påverkar FN:s förmåga till krishantering. FN har vidare en ambition att skapa en snabbinsatsförmåga för att kunna förstärka pågående insatser. Utvecklingen mot s.k. multifunktionella insatser med bredare mandat har fortsatt. Flera av FN:s fredsfrämjande insatser inkluderar nu både traditionella säkerhetskäpande åtgärder och långsiktig återuppbyggnad såsom avväpning, demobilisering och återintegrering (DDR) och säkerhetssektorreform (SSR). En viktig aspekt är också insatsernas arbete med FN:s säkerhetsråds resolutioner 1325 (2000) och 1820 (2008) om kvinnor i väpnade konflikter, vilka får en utförligare behandling nedan.

Den nya amerikanska administrationen under president Barack Obama innebär ett nytt politiskt ledarskap, med ökat fokus på partnerskap och multilateralt samarbete, som redan har fått konsekvenser för USA:s relationer till omvärlden. Ett ökat amerikanskt engagemang i FN och Nato samt i förhållande till EU, inklusive samordningen mellan organisationerna, är av betydelse. Ur ett europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. Detta grundar sig på insikten om att många globala och regionala utmaningar enbart kan bemötas om Europa och USA agerar tillsammans. Behovet av ett starkt och fungerande transatlantiskt samarbete aktualiseras inom ett stort antal frågor som bl.a. icke-spridning av massförstörelsevapen, inklusive frågan om Irans nukleära ambitioner, stärkandet av det multilaterala systemet och respekten för demokrati, de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt samt frågor som rör klimatet och hur en global hållbar utveckling bör främjas.

Eftersom FN är den organisation som bär den ojämförligt största bördan av fredsfrämjande insatser är det av avgörande vikt att upprätthålla organisationens förmåga och trovärdighet. Regeringen anser därför att Sverige bör fortsätta bidra till att stärka FN:s freds- och säkerhetsfrämjande insatser bl.a. genom att fortsätta att bidra militärt till FN-ledda insatser och

insatser med FN-mandat. Genom att utveckla vår krishanteringsförmåga tillsammans med andra skapar vi användbara och efterfrågade resurser som bidrar till att uppnå målen för vår säkerhet i dag och i framtiden.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det är viktigt att bidra till de insatser som EU och Nato genomför på FN:s uppdrag. Sveriges engagemang i internationella insatser ska vara långsiktigt. Vidare bör Sverige överväga ett deltagande i de samarbeten som utvecklas för att förbättra den gemensamma krishanteringsförmågan.

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Nato är i dag den organisation som har den mest utvecklade förmågan för ledning och genomförande av krävande militära krishanteringsinsatser. Natos partnerländer, alltså även Sverige, har sedan 2006 också möjlighet att delta i Natos snabbinsatsstyrka, Nato Response Force (NRF). Förband från partnerländer som uppfyller samma kvalitetskrav som de som gäller för Natoförband kan anmälas som supplementära bidrag till styrkan. Att anmäla supplementära resurser till NRF:s styrkeregister är ett nationellt beslut. Utskottet konstaterar att regeringen avvaktar när det gäller Natos erbjudande om partnerländers deltagande i snabbinsatsstyrkan NRF mot bakgrund av utvärderingen av konceptet som äger rum inom Nato självt.

Även relationen mellan EU och Nato är av stor betydelse. Utskottet beklagar att EU-Nato-relationen för närvarande präglas av låsningar, främst relaterade till Turkiet-Cypern-konflikten. Som ett resultat av dessa låsningar försvåras ett effektivt informationsutbyte och samarbete mellan de båda organisationerna såväl på strategisk nivå som vid genomförandet av insatser.

Utskottet delar regeringens vilja till ett fördjupat samarbete med de nordiska länderna. Detta stärker våra möjligheter att främja gemensamma intressen och bidra till säkerhet och stabilitet såväl globalt och i Europa, som i vårt närområde och på vårt eget territorium. Samarbetet syftar till att främja rationalitet och effektivitet samt till att bejaka de positiva synergieffekter som en förstärkt samverkan mellan de nordiska försvarsmyndigheterna kan ge.

Utskottet står vidare bakom regeringens arbete för ett förstärkt Östersjö-samarbete. Östersjön kantas av länder som är medlemmar i EU eller Nato, med undantag av Ryssland. Östersjön är ett hav där samarbete är normen, och ett i princip heltäckande samarbete finns etablerat inom de flesta maritima civila ansvarsområdena.

Utskottet delar även regeringens ståndpunkt att målen för vår säkerhet uppnås genom hävdandet av Sveriges suveränitet, värnandet av suveräna rättigheter och nationella intressen i övrigt, förebyggandet och hanterandet av konflikter och krig samt skyddandet av samhället och dess funktionalitet. Sverige ska kunna bidra med militärt stöd vid kris- och konfliktsituationer till ett annat medlemsland i EU eller nordiskt land. Vi ska kunna

hjälpa varandra med relevant förmåga i händelse av olyckor, kriser eller konflikter. Sverige ska mot bakgrund av detta både ha förmåga att ta emot och ge militärt stöd.

Vad gäller det motionsvis väckta kravet på att Sverige ska agera både nationellt och internationellt för att förbättra arbetet med *FN:s resolutioner 1325 och 1820*, vill utskottet anföra följande:

Utskottet vill inledningsvis erinra om att den av FN:s säkerhetsråd antagna resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, syftar till att stärka kvinnor och deras roll i kris- och konfliktområden. Resolutionen tar fasta på kvinnans utsatthet under och efter krig och har som utgångspunkt att krig drabbar män och kvinnor olika, något som fordrar ett vidgat och mer nyanserat arbetssätt från omvärlden vid fredsfrämjande insatser.

I arbetet med resolution 1325 utgör FN:s säkerhetsresolution 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter en fördjupning och ett förtydligande av skyddsaspekten i resolution 1325. Att kvinnor och flickor skyddas, inte minst från sexuellt våld, möjliggör för fler kvinnor att delta aktivt i fredsprocesser och i konfliktförebyggande arbete.

Utskottet vill inskräpa betydelsen av att FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter, liksom 1612 (2005) om barn i väpnade konflikter genomsyrar all verksamhet inom ramarna för svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och säkerhetskörande insatser. Dessa resolutioner ska utan undantag utgöra självklara fundament i de internationella insatser där Sverige lämnar ett bidrag.

Utskottet anser att de nämnda resolutionerna är av stor vikt för det internationella samfundets förmåga att lämna ett konkret bidrag i samband med det freds- och försoningsarbete och sedermera statsbyggande som under goda omständigheter kan komma att bedrivas efter en avslutad väpnad konflikt. Det är särskilt viktigt, anser utskottet, att uppmärksamma kvinnors roll som aktörer i försoningsprocesser, fredsförhandlingar och sedermera statsbyggande.

Därutöver är det utskottets uppfattning att svensk militär personal som deltar i internationella insatser kan bidra till att kunskapen om de nämnda resolutionerna vinner spridning också bland övriga deltagande länders militära enheter. Denna aspekt är värd att understryka.

Utskottet vill även understryka vikten av att propositioner och skrivelser som behandlar Sveriges internationella insatser, vid sidan av uppgifter om de fredsfrämjande insatsernas folkrättsliga mandat, frågor rörande finansiering för de svenska bidragen och personalramar för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser, även innehåller relevanta uppgifter om tillämpningen av säkerhetsrådets resolutioner 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter samt 1612 (2005) om barn i väpnade konflikter m.m. Det är angeläget, anser utskottet, att det viktiga arbetet med att integrera dessa resolutioner i all verksamhet som bedrivs inom internationella fredsfrämjande insatser, fort-

satt uppmärksammas och prioriteras. Det är också angeläget att regeringen regelbundet följer upp och utvärderar tillämpningen av dessa resolutioner i de internationella insatser där Sverige deltar.

I ett antal yrkanden framförs krav på en åtskillnad mellan *civila och militära insatser*. Utskottet vill med anledning av dessa yrkanden anföra följande:

Frågan rörande civilt och militärt agerande var föremål för behandling i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2007/08: UFöU4 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Utskottet ställde sig här bakom regeringens ståndpunkt att svenska freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska utformas så att de utgör en integrerad och samlad del av den svenska politiken gentemot det aktuella landet eller regionen, liksom att de svenska bidragen bör utformas med både militära och civila delar i de insatser där det är efterfrågat och möjligt.<sup>1</sup> Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anförde bl.a. följande:

Utskottet anser att alla politikområden som berörs av freds- och säkerhetsbefrämjande insatser ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Även målsättningen att utforma insatserna som en integrerad och samlad del av svensk politik har utskottets stöd. Likaså behöver de civila och militära delarna i insatserna samordnas. Att möjligheterna till och behovet av integration varierar från fall till fall och att samordningen måste utgå från de internationella åtaganden som gjorts, t.ex. vad avser biståndsfrågor (OECD/DAC:s regler, Parisagendan m.m.), är självklart. De möjligheter till synergier som finns mellan bistånds- och utvecklingsåtgärder, diplomati, politik samt militär närvaro måste alltid tillvaratas. I skrivelsen fastslås att det finns en rad politiska instrument för att bidra till fred och säkerhet. Konfliktförebyggande åtgärder, medlingsinsatser, dialog, sanktioner och återuppbyggnadsinsatser är alla områden där Sverige agerar aktivt för att förhindra och stävja konflikter och skapa förutsättningar för varaktig fred.

Utrikesskottet har ingen annan uppfattning.

Vad gäller det motionsvis framförda kravet på att myndigheternas exportstöd bör sammanföras till en separat myndighet under Utrikesdepartementet där övrig exportfrämjande verksamhet bedrivs samt kravet på att regeringen inte ska verka för direktutveckling av krigsmateriel för export vill utskottet anföra följande:

Utskottet konstaterar att Försvarsberedningen i sin rapport *Försvar i användning* (Ds 2008:48) tar upp frågan om försvarsmyndigheternas exportstöd. Utskottet noterar att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete, bl.a. som en del av Stödutredningen, med att se över den exportfrämjande verksamheten och hur den kan organiseras. Mot denna bakgrund anser utskottet att motion 2008/09:Fö4 (v) yrkande 14 kan avstyrkas.

Utskottet delar regeringens ståndpunkt att det militära försvaret behöver modern försvarsmateriel som är kostnadseffektiv ur ett livscyelperspektiv. Ett medel för detta är att fortsätta stödja exporten av såväl försvarsproduk-

<sup>1</sup> Se skr. 2007/08:51, bet. 2007/08:UFöU4 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.



ter som militär teknologi för civil tillämpning. Med exportstöd avses här de insatser som bl.a. myndigheterna gör för att stödja företagens exportansträngningar i form av t.ex. deltagande vid besök, resor och demonstrationer för intressenter och potentiella kunder. I det fall regeringen har fattat eller kommer att fatta beslut om utveckling av försvarsmateriel bör exportstöd genomföras. En grundläggande utgångspunkt för statens exportstöd är att exporten godkänns av den ansvariga exportkontrollmyndigheten. Exportmöjligheterna kan också beaktas och lyftas fram vid deltagande i olika internationella forum t.ex. inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån (EDA) samt inom Framework Agreement/Letter of Intent (FA/LOI) och vid andra internationella samarbeten om så bedöms vara resurseffektivt ur ett livscykelperspektiv.

Utskottet konstaterar att en ökad exportandel kan sägas vara nödvändig, ur ett industriellt perspektiv, för att företagen ska kunna vidmakthålla och utveckla sin teknik och kompetens. Hittills har det varit ovanligt att försvarsmateriel eller tjänster exporteras utan att samtidigt beställas av svenska myndigheter. Läget har dock förändrats i och med den utveckling som skett mot ett större utlandsägande av i Sverige verksam försvarsindustri. Denna kan komma att vilja utveckla och producera materiel som inte bedöms komma att användas av Sveriges försvarsmakt. Utskottet delar regeringens syn på denna utveckling.

Med vad som ovan anförts anser utskottet att motionerna 2008/09:Fö5 (s) yrkande 2, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 2, 2008/09:Fö4 (v) yrkande 2, 2008/09:Fö3 (s) yrkande 1, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 9, 2008/09:Fö5 (s) yrkande 14, 2008/09:Fö5 (s) yrkande 13, 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 11, 2008/09:Fö4 (v) yrkande 13 samt 2008/09:Fö6 (mp) yrkande 3 kan avstyrkas.

Stockholm den 7 maj 2009

På utrikesutskottets vägnar

*Göran Lenmarker*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (m), Urban Ahlin (s), Carina Hägg (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kent Härstedt (s), Birgitta Ohlsson (fp), Kenneth G Forslund (s), Walburga Habsburg Douglas (m), Kerstin Engle (s), Alf Svensson (kd), Christian Holm (m), Carin Runeson (s), Holger Gustafsson (kd), Mats Sander (m), Kalle Larsson (v), Max Andersson (mp) och Ulrika Carlsson i Skövde (c).

# Avvikande meningar

## 1. Natos snabbinsatsstyrka (NRF) (s)

Urban Ahlin (s), Carina Hägg (s), Kent Härstedt (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s) och Carin Runeson (s) anför:

I 2008 års utrikespolitiska debatt i riksdagen gav utrikesminister Bildt besked om att Sverige skulle knyta sig allt närmare Nato. Sverige skulle delta i Natos snabbinsatsstyrka NRF och göra detta i nära samarbete med Finland. Vi socialdemokrater sade nej till svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka, eftersom vi anser att Försvarsmakten redan har betydande åtaganden samtidigt som försvarsbudgeten är starkt ansträngd.

Det blev en stor debatt kring detta, men utrikesministern vidhöll regeringens ställningstagande och utlovade närmare besked under våren. Våren gick. Finland meddelade att landet vill delta i NRF. Sommaren kom och gick liksom hösten, utan besked. I årets utrikesdeklaration står ingenting om svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka, och i skrivelse 2008/09: 137 om samarbetet med Nato meddelar regeringen att man fortsatt avvaktar Natos konceptutvärdering.

Vi socialdemokrater uppskattar att det har funnits förnuftiga krafter i regeringen som har prioriterat rimliga villkor för Försvarsmakten att fullgöra sina uppdrag framför Natoinriktad symbolpolitik. Socialdemokraterna säger fortsatt nej till ett svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka NRF.

## 2. Civila och militära insatser (s)

Urban Ahlin (s), Carina Hägg (s), Kent Härstedt (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s) och Carin Runeson (s) anför:

Vi socialdemokrater ställer oss bakom en sammanhållen politik gentemot de länder där Sverige är verksamt, där olika komponenter, såväl civila som militära, kan samverka och ömsesidigt stärka möjligheterna att uppfylla politikens mål.

Det finns emellertid ett stort antal komplexa frågor när det gäller civil-militär samverkan som vi anser måste besvaras tydligare än vad som görs i regeringens skrivelse och i utskottets betänkande. Några exempel på sådana frågor som borde ha behandlats presenteras nedan.

- Det finns risk för att de civila insatsernas opartiskhet och integritet ifrågasätts. Det kan äventyra både säkerheten för exempelvis biståndsorganisationernas personal och deras möjligheter att verka.
- Det är svårt att föra samman olika insatsers ledning och struktur både på grund av de stora olikheterna mellan civila och militära strukturer och det faktum att olika insatsers självständighet kan ifrågasättas.

- De civila insatserna är inte heller enhetliga. De kan vara av helt olika karaktär: svenska enskilda organisationer, statliga myndigheter eller multilaterala EU- eller FN-organ. En del insatser är finansierade från Sverige men utförs av andra. Vad eller vilka av dessa tänker sig regeringen ska ingå i den samlade strategin?
- När en nation bedriver ”totalentreprenad” i ett visst område kan problem uppstå. Ett exempel är de spänningar som kan bli följden av att Sverige kanaliseras bistånd för återuppbyggnad till ett område där en svensk trupp är verksam samtidigt som grannområdet där ett annat lands trupp verkar inte får del av sådana resurser. Om dessutom dessa två områden domineras av olika befolkningsgrupper kan problemen bli ännu större.
- Vad ska vara styrande för hur de civila resurserna kanaliseras? Det är inte alls säkert att de största biståndsbehoven finns just där de svenska trupperna är verksamma eller att den typ av bistånd som efterfrågas är något just Sverige är det bäst lämpade landet att bidra med.

### **3. Sveriges militära alliansfrihet, civil-militär samverkan m.m. (v)**

Kalle Larsson (v) anför:

Sverige ska vara militärt alliansfritt och därför ska Sverige inte ansöka om medlemskap i Nato.

Den internationella säkerheten ska vila på samarbete och ett starkt globalt regelverk under FN:s ledning. Världen lider i dag ingen brist på militära styrkor och förband, men det finns ett stort underskott på humanitära insatser. FN:s säkerhetsråd har slagit fast att behovet av åtgärder för att förebygga väpnade konflikter är stort. Sverige bör därför stärka sin förmåga att förebygga kriser och för att återuppbygga utsatta områden.

Under de senaste decennierna har förändringarna i vår omvärld varit omvälvande men i huvudsak positiva. För Sverige har det kalla krigets slut inneburit att de allvarligaste hoten mot vår säkerhet försvunnit. Samtidigt har en ny osäkerhet vuxit fram. Globaliseringen förändrar den världsbild vi är vana vid. Nya stormakter tar form. Det militära invasionshotet mot vårt land har ersatts av en mer mångfasetterad hotbild.

Hoten mot Sverige och våra grannländer är svåra att förutsäga, och de är gränslösa och komplexa. De allvarligaste hoten kan ha sin grund i konflikter och tvister kring energi- och råvaruförsörjning, vara ett resultat av miljöpåverkan och klimatförändringar, komma från naturkatastrofer och olyckor som också kan skapa flyktingströmmar vilka påverkar Sverige, härröra från organiserad brottslighet och terrorism eller ta formen av attacker mot känsliga tekniska och IT-relaterade system. Det kan heller inte uteslutas att Sverige eller våra grannländer i framtiden kommer att utsättas för militära hot. Alla dessa hot kan uppstå plötsligt, och beredskapen för att möta både gamla och nya typer av hot måste vara god.

Även om det finns positiva inslag i den ryska samhällsutvecklingen finns det anledning till stor vaksamhet. Rysslands alltmer auktoritära styre kombinerat med ett alltmer aggressivt beteende mot vissa grannländer inger oro. Att energileveranser används som ett politiskt påtryckningsmedel kan inte accepteras.

Den politiska, ekonomiska, sociala och militära utvecklingen i Ryssland kommer att vara en avgörande faktor för Sveriges framtida säkerhetspolitiska situation.

Vi vill betona att regeringens skrivningar om hur snabbt Georgienkriget avgjordes och hur snabbt ryska trupper kom på plats kan leda tanken fel. Kriget i Georgien hade föregåtts av en lång tid av politisk och militär uppladdning och upptrappning där flera aktörer var delaktiga. Kriget kom således inte som en blixtn från klar himmel utan hade föregåtts av betydande förvarning. Det går således inte att använda detta krig som en bekräftelse på behovet av stående förband.

Regeringen gör bedömningen att ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig framtid. Vi delar denna bedömning.

Ett ökat nordiskt samarbete är både viktigt och efterfrågat. Vi ställer oss bakom ett utökat nordiskt samarbete på försvarsområdet för effektiviserad resursanvändning och ökad effekt, så länge det inte hotar den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan. Sveriges militära alliansfrihet får inte påverkas. Det nordiska samarbetet ska inte ersätta svensk förmåga utan de ska komplettera varandra.

Ett trovärdigt försvar är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Det verkar avskräckande genom att visa för omvärlden att Sverige är berett att självt försvara sin nationella integritet och sitt självbestämmande. Därmed utgör det också en grund för en trovärdig militär alliansfrihet. Det svenska försvaret bidrar vidare till en säkrare värld genom insatser för fred och säkerhet i konfliktdrabbade områden.

Det militära försvaret måste ständigt förändras beroende på den aktuella säkerhetspolitiska situationen. Utformningen av och storleken på försvaret ska styras av de hot som kan bli aktuella mot Sverige. Deltagande i internationella insatser ska ske med försvarets ordinarie förband där dessa bedöms kunna erbjuda ett mervärde för insatsen.

Att koppla biståndsmedel och civila insatser till militära insatser är förknippat med en mängd risker och problem. Först och främst är det de civila insatsernas opartiskhet och integritet som kan ifrågasättas. Detta försvårar naturligtvis biståndsorganisationernas arbete. När civil personal förknippas med militär ökar också risken för våld mot den civila personalen.

Vänsterpartiet ser på den här problematiken med stort allvar. Vi anser att det är mycket viktigt att civila och militära insatser hålls separerade när det gäller personal, materiel och ekonomiska resurser.

Vi vill vidare betona att civil-militär samverkan först och främst måste utgå från behovet hos de samlade internationella insatserna i konfliktrådet, inte från de nationella bidragen. Vi menar att regeringen bör iakttäta stor försiktighet när det gäller att utveckla den nationella civil-militära samverkan i linje med FN:s och EU:s koncept kring integrerade missioner.

Vi menar i likhet med en enig försvarsberedning att myndigheternas dubbla roller att leverera effektivt samtidigt som de ska genomföra exportstöd av försvarsmateriel medför att intressekonflikter uppstår. ”För att tydliggöra roller och ansvarsfördelning anser Försvarsberedningen därför att myndigheternas exportstöd bör sammanföras till en separat myndighet under Utrikesdepartementet där övrig exportfrämjande verksamhet bedrivs. Vidare bör inte försvarsområdet bära kostnaderna för exportstöd.”

#### **4. Sveriges militära alliansfrihet, Natos snabbinsatsstyrka m.m. (mp)**

Max Andersson (mp) anför:

Sverige ska förbli militärt alliansfritt. Sverige ska inte ansöka om medlemskap i Nato. Miljöpartiet säger också nej till svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka, Nato Response Force (NRF).

Den internationella säkerheten ska vila på samarbete och ett starkt globalt regelverk under FN:s ledning. FN är en central aktör som garanterar internationell fred och säkerhet samt som upprätthållare av folkrätten, vilket utgör grunden för det svenska engagemanget. I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. Vårt deltagande i olika typer av FN-insatser är ett uttryck för detta, tillsammans med vårt engagemang i olika policy- och reformprocesser som syftar till att stärka organisationernas förmåga att ta sig an fler och alltmer integrerade insatser. Det ligger i Sveriges intresse att FN är den globala aktören för fred och säkerhet och att stärka FN både organisationellt och som aktör i internationell kris- och konflikthantering.

Värdet av den totala fakturerade försäljningen av krigsmateriel (inom och utom riket) under 2008 uppgick till 20,7 miljarder kronor, motsvarande en ökning med 24 % jämfört med 2007. Värdet av de faktiska exportleveranserna av krigsmateriel under 2008 var 12,7 miljarder kronor, en ökning med 32 % jämfört med föregående år räknat i löpande priser.

Regeringen skriver i propositionen att ”Export av försvarsmateriel eller tjänster som inte också beställts av svenska myndigheter har hittills varit ovanlig. Läget har dock förändrats i och med den utveckling som skett mot ett större utlandsägande av i Sverige verksam försvarsindustri. Denna kan komma att vilja utveckla och producera materiel som inte bedöms komma att användas av Försvarsmakten. Regeringen ser positivt på denna utveckling.”

Med andra ord kritiserar regeringen indirekt gällande lagar och förordningar. Det som motiverar undantag från det generella förbudet att exportera vapen är ”det svenska försvarets behov”. Utveckling av krigsmateriel

för annans räkning är i princip förbjuden på samma sätt som export av vapensystem är förbjuden. I själva verket omnämns utveckling för annans räkning särskilt i lagstiftningen som ett område som det krävs särskilt tillstånd för. Att tillstånd kan ges beror på att ett system som det svenska försvaret använder sällan kan säljas i exakt samma utförande till en utländsk försvarsmakt. Ibland krävs det så stora förändringar att det måste betecknas som utveckling för annans räkning. Ett annat skäl är att utveckling för annans räkning anses kunna leda till att man bibehåller en utvecklingskapacitet som bedöms angelägen att bevara ur svensk försvarspolitisk synvinkel.

Nästa perspektiv rör sysselsättning och industripolitik. Regeringen uttrycker sig i positiva ordalag om direktutveckling för exportbehov. Detta är en helomvändning jämfört med tidigare. Detta är en utveckling som Miljöpartiet tar avstånd från. Riktlinjerna är nämligen mycket tydliga om att sysselsättning, exportintäkter eller regionalpolitiska hänsyn inte utgör motiv för krigsmaterielexport från Sverige. Det är vårt lands behov av försvarsindustriell kapacitet som utgör motivet för export.

Eller med andra ord: Om det finns ett försvarspolitiskt behov av att bevara en viss utvecklings- eller produktionskapacitet i Sverige så föreligger ett motiv för export. Detta är inte samma sak som omsorg om sysselsättningen och industrin som sådan.

Sammantaget är det en ny och oroväckande signal från regeringen. Riksdagen måste med kraft avvisa en sådan inriktning.

FN:s säkerhetsråd antog den 31 oktober 2000 resolution 1325 kvinnor, fred och säkerhet som syftar till att stärka kvinnors rättigheter samt att värna om kvinnors deltagande och kvinnor som aktörer i fredsprocesser. Säkerhetsrådet har också antagit resolution 1820 som utgör en fördjupning av aspekten av sexuellt våld i konflikter i resolution 1325.

Bakgrunden är att en av förutsättningarna för att uppnå långsiktig fred och stabilitet är att involvera flera parter än de stridande i fredsprocessen, vid fredsförhandlingar och i försoningsarbetet. I de flesta fall stängs halva befolkningen, kvinnorna, ute från det arbetet. När fred förhandlas är det nästan uteslutande män som deltar, ofta med argumentet att de stridande parterna är de som ska sluta freden.

Det är viktigt att Sverige agerar både nationellt och internationellt för att förbättra arbetet med FN:s resolutioner 1325 och 1820. Miljöpartiet välkomnar därför att regeringen i propositionen nämner FN-resolutionerna 1325 och 1820. Regeringen har emellertid hittills underlåtit att ta upp t.ex. resolution 1325 i flera av sina propositioner om internationella insatser, varför vi anser att regeringen måste lägga större vikt vid dessa frågor.

Regeringen har nyligen presenterat en handlingsplan för perioden 2009–2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. I denna handlingsplan konstaterar regeringen att särskilda satsningar kommer att behöva göras inom flera områden för att implementera resolutionen. Andelen kvinnor i civila och militära krishanteringsinsat-

ser behöver öka, det gäller inte minst inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP), och fler kvinnor måste finnas på högre nivåer. Samverkan och erfarenhetsutbytet, inklusive kartläggningen av befintlig kunskap, om resolution 1325 måste öka nationellt. Uppföljning av implementeringen av resolution 1325 och redovisning av framsteg och motgångar i processen är nödvändigt för ett fullständigt genomförande.

Regeringen uppdrar åt myndigheterna genom regleringsbrev att i sina årsredovisningar eller redovisningar i särskilda frågor återrapportera om insatser för att genomföra resolution 1325, liksom resolution 1820. En översyn av handlingsplanen ska ske genom årliga möten, skriver regeringen, där Utrikesdepartementet ska kalla berörda inom Regeringskansliet, myndigheter och enskilda organisationer för diskussion. I samband med att handlingsplanen löper ut ska en övergripande utvärdering göras avseende de mål som satts upp i handlingsplanen. Det är vår uppfattning att denna utvärdering bör redovisas för riksdagen, liksom slutsatserna för det fortsatta arbetet.

Militära insatser kan inte på egen hand skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konflikttrabbat område. Säkerhet och utveckling förutsätter en helhetssyn på och samverkan mellan militära, humanitära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade medel. De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet.

Miljöpartiet anser att den civil-militära samverkan inför och under insatser måste stärkas, och Miljöpartiet är positivt inställt till samordning och strategisk styrning för att olika typer av insatser ska kunna öka varandras verkningsgrad. Internationella insatser bör beredas i en integrerad civil-militär planeringsprocess, från policyskapande, planering, övning, utbildning, genomförande av insats och utvärdering till kunskapsåterföring.

Det är viktigt att samordningen inte sker på ett sådant sätt att den riskerar de civila insatsernas opartiskhet eller leder till att bistånd snarare kanaliseras till områden med truppinsatser än till områden med störst civila behov. Vi vill vidare betona att civil-militär samverkan först och främst måste utgå från behovet hos de samlade internationella insatserna i konfliktområdet, inte från de nationella bidragen. Därför välkomnar vi att regeringen avser att utveckla den nationella civil-militära samverkan i linje med FN:s och EU:s koncept kring integrerade missioner.

## Särskilt yttrande

### **Sverige och den transatlantiska säkerhetsgemenskapen (fp)**

Birgitta Ohlsson (fp) anför:

Folkpartiet står vare sig i riksdag eller i regering bakom fyrpartiuppgörelsen om säkerhetspolitiken från 2002. Uppgårelsen är dessutom i dag överspelad både av händelseutvecklingen i vår omvärld och av den utveckling av den svenska säkerhetspolitiken som har skett sedan dess, inte minst genom riksdagens ratificering av Lissabonfördraget och den nya solidaritetsklausulen.

Sverige har i dag ett nära samarbete med den transatlantiska säkerhetsgemenskapen. Den trygghet som följer av ett formellt medlemskap saknas dock, liksom möjligheten att aktivt påverka alliansens utveckling. Det kalla kriget må vara slut, men de geopolitiska tyngdlagarna består. Under mycket lång tid har Sveriges säkerhet byggts på ett tänkt och planerat stöd från Nato. Vi måste förr eller senare erkänna att för ett litet land som Sverige kommer ett sådant stöd alltid att behövas.

Tron på att ett nordiskt samarbete kan utgöra ett självständigt, säkerhetspolitiskt alternativ saknar förankring i verkligheten. De nordiska länderna kan inte ensamma generera tillräcklig politisk och militär tyngd. Insikten om detta finns hos våra närmaste grannar. De har alla sin grundläggande säkerhetspolitiska förankring i ett faktiskt eller tilltänkt medlemskap i Nato.

I avsaknad av en tydlig svensk vilja att ansluta till försvarsalliansen Nato blir ett nordiskt samarbete utan verkligt djup och förtroende. Som icke-medlem kommer Sverige inte heller att kunna spela den centrala roll för ett regionalt samarbete som vore både naturligt och eftersträvansvärd. Samarbete skapar förutsättningar för ett mer kostnadseffektivt och därmed starkare försvar. Samtidigt är samarbete också en viktig väg för att gemensamt utveckla säkerhet. Inte minst av sistnämnda skäl bör det svensk-nordiska samarbetet fullt ut inkludera Estland, Lettland och Litauen. Dessa länders geografiska läge och förflutna gör dem mer utsatta för den osäkerhet som präglar Rysslands politiska utveckling – en utsatthet som även påverkar vår säkerhet.