

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Bakgrund och genomförande	17
1.1 Utgångspunkter	17
1.1.1 Bakgrund	17
1.1.2 Uppdraget	18
1.2 Avgränsning av uppdraget	19
2 Bakgrundsbeskrivning om de baltiska länderna och Polen	21
3 Svenskt öststöd betr. säkerhet och försvar	25
4 Tidigare rådgivning på regeringsnivå	29
5 Svenska myndigheters totalförsvarsstöd	31
5.1 Allmänt om svenskt totalförsvarsstöd	31
5.2 Myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde	32
5.2.1 Allmänt	32
5.2.2 Försvarsmakten	33
5.2.3 ÖCB	35
5.2.4 Kustbevakningen	37
5.2.5 Styrelsen för psykologiskt försvar	38

5.2.6	Räddningsverket.....	39
5.2.7	Frivilliga försvarsorganisationer	42
5.2.8	Totalförsvarets pliktverk.....	45
5.2.9	Försvarets materielverk	45
5.2.10	Försvarets forskningsanstalt	46
5.2.11	Försvarshögskolan.....	48
5.2.12	Civilbefälhavarna	49
5.3	Myndigheter och organisationer utanför Försvarsdepartementets ansvarsområde.....	50
5.3.1	Länsstyrelser.....	50
5.3.2	Svenska kommunförbundet.....	51
5.3.3	Rikspolisstyrelsen.....	53
5.3.4	Socialstyrelsen	54
6	Myndigheternas erfarenheter av samordning av utvecklingsstödet till Baltikum och Polen.....	57
6.1	Försvarmakten.....	57
6.2	Överstyrelsen för civil beredskap	60
6.3	Kustbevakningen.....	60
6.4	Styrelsen för psykologiskt försvar.....	61
6.5	Räddningsverket.....	62
6.6	Frivilligorganisationerna	64
6.7	Totalförsvarets pliktverk.....	64
6.8	Försvarets materielverk	65
6.9	Försvarets forskningsanstalt	65
6.10	Myndigheter utanför försvarsdepartementets område.....	66
7	Utredningens rådgivning på regeringsnivå	67
7.1	Allmänt om rådgivningen och dess former.....	67
7.2	Ländersvis rådgivning	68
7.3	Rådgivningssamordning med andra länder.....	69
8	De nordiska ländernas utvecklingsstöd inom försvarsområdet	71
8.1	Finland.....	71

8.2	Norge.....	72
8.3	Danmark.....	73
9	Utredningens principiella överväganden.....	75
9.1	Totalförsvarsstödet till de baltiska staterna är ett viktigt inslag i svensk säkerhetspolitik.....	75
9.2	Grundläggande: totalförsvaret under demokratisk ledning, styrning och kontroll.....	77
9.3	De nationella existensförsvaren bör stå i centrum.....	78
9.4	Den internationella militära förmågan bör utgå från de nationella försvaren.....	79
9.5	Totalförsvaret är ett bärkraftigt koncept	80
9.6	Militärt försvar: arméstridskrafterna är viktigast	81
9.7	Förmågan till långsiktsplanering bör stödjas.....	82
9.8	Långsiktighet bör också präglade (nästan) allt stöd.....	84
9.9	Stöd till olika beslutsnivåer bör samordnas.....	86
9.9.1	Parlamentsnivån	87
9.9.2	Ministeriernivån	88
9.9.3	Myndighetsnivån.....	90
9.10	Diskretion vid rådgivning är en hederssak	92
9.11	Svensk myndighetsorganisation är ingen självklar exportvara.....	93
9.12	Ledning, samordning och samverkan kan förbättras ..	94
9.12.1	Departementsnivån.....	95
9.12.2	Myndighetsnivån.....	98
9.12.3	Frivilligorganisationerna.....	99
9.12.4	De svenska ambassadernas roll.....	100
10	Utredningens förslag	103
10.1	Rådgivningen på hög nivå bör fortsätta	103
10.2	Planerings- och beslutsprocessen för totalförsvarsstödet	104
10.2.1	Regeringens ambitionsnivå för överblick av totalförsvarsstödet bör höjas.....	104
10.2.2	Den konkreta planeringen av svenskt stöd bör göras mer systematisk och långsiktig.....	105

10.2.3	Det bör finnas utrymme även för insatser med kort varsel	107
10.2.4	Vissa medel bör föras över från UD till Fö av statsbudgeten.....	107
10.2.5	Myndigheternas systemkunskap om samarbetsländerna bör breddas	108
10.2.6	Samordningsambitionerna för svenskt totalförsvarsstöd bör höjas.....	109
10.3	Ett kontaktforum mellan regeringskansliet och myndigheterna bör upprättas.....	110
10.4	Rådgivningsfunktionens uppgifter och ställning.....	112
Bilaga 1.....		117
Bilaga 2.....		123

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt mig att dels utreda formerna för det svenska totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa, dels efter önskemål fungera som rådgivare på regeringsnivån i aktuella länder. De baltiska staterna och Polen har prioriterats, med tyngdpunkt inledningsvis i Lettland.

I denna sammanfattning redovisar jag, efter några principiella utgångspunkter, mina väsentligaste förslag. Därefter följer de viktigaste övervägandena bakom förslagen. Slutligen återges några huvudiakttagelser från den relativt omfattande genomgången av de svenska totalförsvarsmyndigheternas verksamheter gentemot Central- och Östeuropa. (Redovisningen här i sammanfattningen kommer därmed i omvänd ordning i förhållande till huvudtexten.)

1. Utgångspunkter

Utifrån omfattande kontakter med departement, myndigheter och organisationer engagerade i totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa har jag kommit till slutsatsen att insatserna lednings- och samordningsmässigt fortfarande söker sina former. De grundas fortfarande i huvudsak på beslut från fall till fall och är ganska sällan resultatet av långsiktiga överväganden och övergripande perspektiv. Planeringen är i realiteten frikopplad från vår försvarsplanering och -budgetering i övrigt. Denna ad-hoc-ordning var av flera skäl i det närmaste ofrånkomlig under de första åren efter avvecklingen av Sovjetunionen. Nu åtta år senare, när försvarsberedningen betonar internationella insatser som en huvud-

uppgift för totalförsvaret, framhåller totalförsvarsstödet till de baltiska staterna som ett svenskt egenintresse och ställer ökade krav på långsiktighet och uthållighet i insatserna, är behovet att modernisera beslutsprocessen enligt min uppfattning entydigt.

De konkreta förslagen i det följande skall ses i detta perspektiv.

2. Förslag

Rådgivningen på hög nivå gentemot de baltiska staterna och Polen

Den rådgivning till främst regeringsnivån i de aktuella staterna som utredningen bedrivit bör fortsätta. Huvudmotivet är att den efterfrågas av samarbetsländerna, inte minst med syfte att få stöd till en effektivare samlad försvarsplanering. Som en sekundäreffekt stärks de svenska möjligheterna till klok prioritering av det svenska totalförsvarsstödet i allmänhet.

Rådgivningen är att se som en konsultverksamhet gentemot det aktuella samarbetslandet, utifrån dettas lojalitets- och sekretesskrav. Den kan därför i substansmening inte rimligtvis göras till en del av den svenska regeringshanteringen. Rådgivningsfunktionen bör ha en tydligt självständig ställning.

Jag anser att det bör ställas höga kvalitetskrav på den personal som ingår i rådgivningsfunktionen, med en översiktlig samlad kompetens om aktuella samarbetsländers försvar och om det svenska totalförsvaret och dess ramvillkor. Jag lämnar i huvudtexten synpunkter på dimensioneringen av rådgivningsfunktionen.

Planerings-och beslutsprocessen för totalförvarsstödet

Regeringens ambitionsnivå för överblick av totalförvarsstödet bör höjas. Det svenska totalförvarsstödet bör utgå från ett samlat perspektiv på de aktuella samarbetsländernas säkerhetssituation, totalförvarsplanering och totalförvarsproblem och från en bred kunskap om det svenska totalförsvaret.

Den konkreta planeringen av svenskt stöd bör göras mer systematisk och långsiktig. De svenska insatserna bör i väsentligt ökad utsträckning baseras på långsiktiga planer. Planeringen av totalförvarsstödet bör så långt som möjligt göras till en del av den normala årliga planeringsprocessen, innefattande bl.a. budgetunderlag från aktuell myndighet, budgetdialog med regeringskansliet, budgetproposition och regleringsbrev. Erfarenheten talar för att det bör finnas ett visst planeringsutrymme på svensk sida också för insatser med kort varsel.

En naturlig följd av ovanstående är att Försvarsdepartementet, som primärt ansvarigt inom regeringskansliet för beredningen av totalförvarspropositioner och för planeringsprocessen gentemot totalförsvarets myndigheter, också får det huvudsakliga ansvaret för totalförvarsstödet till Central- och Östeuropa. Utrikesdepartementet bör även fortsättningsvis ha en viktig roll i beslutsprocessen.

De svenska totalförvarsmyndigheterna bör åläggas en generell samrådsskyldighet gentemot andra svenska myndigheter som kan vara berörda av ett visst totalförvarsstöd till Central- och Östeuropa. Också en fördjupad nordisk samverkan är angelägen.

Ett kontaktforum mellan regeringskansliet och myndigheterna

Ett kontaktforum för regelbundna diskussioner om huvudlinjerna i det svenska totalförvarsstödet till stater i Central- och Östeuropa bör upprättas. Jag redovisar förslag till arbetsuppgifter för ett sådant kontaktforum.

I kontaktforumet bör permanent ingå representanter för försvars- och utrikesdepartementen, cheferna för de i fråga om stödet till Central- och Östeuropa viktigaste totalförsvarsmyndigheterna, samt för Sida. Statssekreteraren i Försvarsdepartementet bör vara ordförande.

Rådgivningsfunktionen bör bilda sekretariat i kontaktforumet.

3. Överväganden

Bakom de ovan sammanfattade, konkreta förslagen ligger följande iakttagelser, överväganden och principiella slutsatser.

Försvarsberedningen framhåller i sin rapport *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (Ds 1999:02) bl.a.: "Stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen bör fortsatt utgöra ett centralt element i vår säkerhetspolitik. Våra insatser bör vara långsiktiga och präglas av uthållighet." Försvarsberedningen föreslår att stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner utvecklas och fördjupas, liksom vårt samarbete med Polen och Tyskland.

Jag delar dessa bedömningar och stöder förslagen.

Uppbyggnaden av ett från respektive stats utgångspunkter rimligt *totalförsvar* är ett viktigt inslag i de aktuella staternas samlade säkerhetspolitik. För de baltiska staternas del har denna uppbyggnad med start efter frigörelsen 1991 mött avsevärda svårigheter. Arvet efter f.d. Sovjetunionen medförde inledningsvis stora kostnader såväl i materiell mening som i fråga om delvis kvardröjande negativa attityder till försvaren hos befolkningarna och i form av auktoritärt synsätt hos äldre officerare. Även för den fortsatta försvarsutvecklingen finns begränsningar i snart sagt alla avseenden: ledningsmässigt, organisatoriskt, utbildningsmässigt, materiellt, samt givetvis vad gäller samlad planering och samlat ekonomiskt utrymme. Ett utvecklande och stärkande av totalförsvaren i de baltiska staterna ligger inte bara i dessas egna, utan också i hög grad i omvärldens intresse.

Det råder en bred samsyn i de västliga demokratierna om vikten av att (total)försvaret står under *demokratisk ledning*. Detta synsätt bör prägla det svenska stödet. Principen torde vara allmänt accepterad på baltisk och polsk sida; åtskilligt återstår emellertid vad gäller praktiskt genomförande. Det svenska stödet i sammanhanget bör riktas bl.a. till parlamentens försvarsutskott (motsv.), till försvarsministerierna och till officerare i olika stadier av karriär.

De baltiska staterna har under de senaste åren börjat fokusera och prioritera utvecklingen av *de nationella existensförsvaren*, med viktiga nordiska förebilder. Territoriella försvarskoncept med markstridskrafter i fokus lämpar sig väl för de baltiska staterna. Finländska och nordsvenska koncept ligger nära till hands. Det är angeläget att den nordiska kretsen kan ge exempel på enkla lösningar med små eller måttliga resurskrav, där de mest grundläggande försvarsbehoven fokuseras, särskilt mot bakgrund av de aktuella samarbetsländernas begränsade försvarsbudgetar. Jag anser f.ö. att vi bör stödja en utveckling där förmågan till *internationella insatser* i ökande utsträckning utgår från de nationella existensförsvaren.

Jag är övertygad om att organiserandet av *totalförsvar* ung. efter nordiska förebilder leder till väsentliga effektivitetsvinster. I synnerhet Lettland och Litauen, men också Estland och Polen, har markerat ett tydligt intresse för att utveckla sådana totalförsvar av nordisk typ.

De aktuella staterna har i ökande grad blivit medvetna om att en mer *systematisk, långsiktig planering* är nödvändig. Denna utveckling bör välkomnas och stödjas i det fortsatta samarbetet.

Det finns anledning för Sverige att samordna *utvecklingsstödet till olika beslutsnivåer*. En aldrig så kraftfull stödsats gentemot en av nivåerna kan visa sig föga effektiv om det inte finns en beredskap och kompetens på de övriga aktörsnivåerna att föra en fråga vidare.

Svensk myndighetsorganisation är ingen självklar exportvara. Hänsyn bör tas till att mottagarländerna har sina egna nationella konstitutionella/förvaltningsmässiga principer och i huvudsak saknar den svenska myndighetsstrukturen.

Jag har värderat om *de svenska totalförsvarsmyndigheternas verksamhet* gentemot stater i Central- och Östeuropa präglats av en god *ledning från regeringens sida* och en tillfredsställande samordning och samverkan. Enligt min mening har den projektvisa granskningen av myndigheternas insatsförslag haft rimlig ambition. Däremot har regeringskansliet sällan haft tillgång till någon helhetsbild av totalförsvarsutvecklingen i samarbetslandet och heller inte systematiskt följt upp samordningen mellan förslagsmyndigheten och andra myndigheter inom Sverige. Jag anser att mer av helhetssyn och långsiktighet nu är motiverad. Det borde vara möjligt för regeringen att övergå från fall-till-fall ställningstaganden till olika stödprojekt till en mer systematisk, långsiktig och programvis styrning av myndigheternas insatser, med utgångspunkt i den modell för mål-resultatstyrning som numera kännetecknar regeringens ledning i allmänhet av de svenska myndigheterna. Övriga nordiska länder tillämpar f.ö. alla i större utsträckning än Sverige en sådan planeringsmetodik, eller avser göra det i framtiden.

För framtiden är det i hög grad önskvärt att *de myndighetsvisa insatserna* grundas på ett *helhetsperspektiv* över den aktuella delen av samarbetslandets totalförsvar. Det är rimligen Försvarsdepartementets ansvar att tillhandahålla ett eller flera fora för fortlöpande, ömsesidigt informationsutbyte om aktuella biståndsinsatser. Samtidigt är det givetsvis också myndigheternas egna uppgift att överväga och ta initiativ i sammanhanget.

Myndighetskontakterna med *våra ambassader* är värdefulla och viktiga av flera skäl. Dels hålls ambassaderna allmänt informerade om den verksamhet som bedrivs. Vidare ges de möjlighet att lämna värdefull information och stöd inför myndigheternas agerande i mottagarlandet. Slutligen kan de främja lämplig samordning mellan olika svenska aktörer. Jag kan i sammanhanget konstatera att myndigheternas kontakter med de svenska ambassaderna i hög grad varierar.

4. Bakgrund: svenska myndigheters erfarenheter av totalförsvarsstöd

De svenska myndigheternas uppfattningar om totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa sammanfaller i de flesta avseenden.

Flertalet svenska myndigheter anser att samarbetet med de baltiska länderna uppvisar såväl värdefulla resultat som förseningar och problem. Flera myndigheter har pekat på att de baltiska ländernas åtaganden som en följd av personella eller administrativa problem har haft skiftande kvalitet och uppfyllelse av överenskomna tidsplaner. Bilden är dock inte helt enhetlig. Exempelvis har Räddningsverket i sitt samarbete med de baltiska länderna upplevt kontinuitet, stabilitet och långsiktighet. En del myndigheter pekar på att "mognadsgraden" hos länderna varierar, med skiftande förmåga att artikulera stödönskemålen som följd.

Ett flertal myndigheter anser att det finns brister i samverkan mellan svenska myndigheter. Man anser att Försvarsdepartementet borde ta ett större koordineringsansvar än vad som görs idag. Många myndigheter menar att också de själva bör ta ett ökat ansvar att samordna sina insatser med andra myndigheter.

Vidare anser man att långsiktigheten i utvecklingsstödet behöver förbättras. På nationell nivå saknas en strategisk helhetssyn och ett tillräckligt långsiktigt perspektiv. Periodiska översyner av utvecklingsstödet genom Försvarsdepartementets försorg skulle kunna utmyнна i landvisa rullande översiktsplaner. Genom att ett övergripande perspektiv tillförs på svensk sida kan även en bättre prioriterings- och samordningsprocess på mottagarsidan stimuleras.

Flertalet svenska myndigheter anser att administrationen av utvecklingsstödet kunde förenklas. Idag upplevs varje stödåtgärd, även av mindre omfattning, kräva ett stort administrativt arbete. Tiden från det att ett önskemål framförts från ett baltiskt land till dess den svenska regeringen fattat ett beslut i ärendet upplevs som onödigt lång.

Samtliga myndigheter utredningen varit i kontakt med anser att finansieringsformerna samt uppföljningen och utvärderingen av utvecklingsstödet bör vidareutvecklas. Utvecklingsstödet bör

målresultatstyras i större utsträckning vilket borde medföra en högre effektivitet och bättre uppföljningsmöjligheter. Myndigheterna föreslår att regeringen etablerar en övergripande två-tre-årig programstyrning som utgångspunkt för myndigheternas detaljplanering av utvecklingsstödet och tilldelar medel i form av ramanslag, ingående i regeringens regleringsbrev. Genom denna kombination av övergripande styrning och decentraliserat genomförande skulle myndigheterna få bättre förutsättningar för långsiktighet och effektivitet i utvecklingssamarbetet.

1 Bakgrund och genomförande

1.1 Utgångspunkter

1.1.1 Bakgrund

I 1996 års försvarsbeslut (proposition 1996/97:4, betänkande 1996/97 FöU 1, Riksdagens skrivelse 1996/97:109) uppmärksammas särskilt samarbetet i Östersjöområdet. De så kallade säkerhetsfrämjande insatserna i området har sålunda hittills i hög grad inriktats på att stödja de baltiska ländernas uppbyggnad av säkerhetsfunktioner som är normala för en självständig stat. Ett centralt område är därvid uppbyggnaden av totalförsvarsfunktioner som inkluderar militära organisationer under demokratisk kontroll och med folklig förankring. Utbildnings- och rådgivningsinsatser är en särskilt viktig komponent i detta stöd och har efterfrågats från de baltiska länderna och Polen.

Inom Försvarsdepartementets område är ett stort antal myndigheter aktiva inom olika stödjande och kunskapsöverförande verksamheter. Många av dessa aktiviteter ligger inom säkerhetsfrämjandets ram medan andra sker som normala civila myndighetskontakter i olika former.

En ytterligare utgångspunkt är att disponibla medel är begränsade. Även därför finns det anledning att se över i vad mån

det är möjligt att effektivisera och koncentrera de svenska insatserna.

1.1.2 Uppdraget

Regeringen beslutade mot bl.a. denna bakgrund i april 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över formerna för det stöd som ges av myndigheterna under Försvarsdepartementet till utvecklandet av totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa. Inledningsvis skall utredaren (Dir. 1997:52) studera den totalförsvarsrådgivning på regeringsnivå som Sverige ger till Lettland. Om motsvarande insatser kommer att göras i - i första hand - övriga baltiska länder och Polen, skall även totalförsvarsrådgivningen på regeringsnivå till dessa länder analyseras. Inom ramen för uppdraget skall utredaren själv verka som rådgivare inom totalförsvarsområdet, men även verka för lämpliga rådgivningsinsatser från svenska myndigheter och organisationer.

I ett andra steg skall utredaren se över hur övrigt stöd som ges av svenska myndigheter under Försvarsdepartementet bidrar till utvecklandet av totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa. Översynen skall syfta till att ge underlag för att de svenska insatserna skall bli långsiktiga, kostnadseffektiva och koncentrerade. I översynen ingår att utredaren skall se om man kan finna effektivare sätt att utforma och samordna insatserna än i dag. Analysen skall omfatta totalförsvars- uppbyggnaden och därvid skall en helhetssyn på hot, risker och resursanvändning anläggas.

Analysen skall även beakta relevanta stödinsatser från andra länders sida.

Direktiven återges i helhet som Bilaga 1.

1.2 Avgränsning av uppdraget

Mitt uppdrag avser, som framgått av föregående avsnitt, att se över formerna för det stöd som ges till utvecklandet av totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa.

Jag har, enligt direktiven, koncentrerat arbetet med både rådgivningsdelen och analysen om effektivare sätt att samordna insatserna till att avse myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde. För att få en bättre helhetsbild av bl.a. samordningen av olika stödinsatser har jag dock haft kontakter med vissa myndigheter och organisationer även utanför Försvarsdepartementets ansvars område.

Rådgivningsverksamheten har avgränsats till att omfatta regeringsnivån i de baltiska länderna och Polen.

Utredningen skall också se över hur övrigt stöd bidrar till utvecklandet av totalförsvarskoncept. Jag vill i detta sammanhang framhålla att totalförsvarsmyndigheternas utvecklingssamarbete med de baltiska länderna och Polen skiljer sig åt i karaktär och omfattning. Vissa civila myndigheters utvecklingssamarbete avser fortlöpande fredsverksamhet som inte primärt kan betecknas som totalförsvarsverksamhet. Jag belyser i det följande hur sådant utvecklingsstöd kan kopplas till totalförsvarsuppbyggnaden utifrån en helhetssyn på hot och risker och på användningen av samhällets resurser i fred, kriser och krig.

2 Bakgrundsbeskrivning om de baltiska länderna och Polen

Trots Estlands, Lettlands, Litauens och Polens geografiska närhet med varandra finns väsentliga skillnader mellan dem i bl.a. historiskt, kulturellt, politiskt och försvarsmässigt avseende. Varje land som bedriver utvecklingssamarbete med de aktuella länderna har att utgå från dessa skillnader. För en djupare beskrivning av aktuella samhällsförhållanden hänvisas till litteratur, rapporter och media.

Enligt regeringens beskrivning om de inre förhållandena i de baltiska länderna och Polen i propositionen 1997/98:70 och anknytande landstrategier nämns bl.a. att man i de tre baltiska länderna fortfarande, i olika utsträckning, brottas med språk- och nationalitetsproblem och särskilt då med de ryskspråkigas integrering i samhället.

I Baltikum utgörs omkring 35 % av Estlands befolkning på ca 1,5 miljoner invånare av icke-ester medan det i Lettland med ca 2,4 miljoner invånare finns ca 45 % icke-letter, varav de rysktalande dominerar. I Litauen, med ca 3,7 miljoner invånare, är de ryska och polska språkgrupperna däremot relativt små. De tre länderna skiljer sig också i kulturell och historisk mening. I befolkningarnas ögon har försvarsfrågor allmänt tämligen låg prioritet i jämförelse med samhällsutveckling i ekonomiskt och socialt avseende. Försvarsmakterna förknippas fortfarande i hög grad med det gamla sovjetsystemet. Försvaren har mot bl.a. denna bakgrund i huvudsak låg status i de baltiska samhällena.

Såväl i de baltiska staterna som i Polen återstår mycket av reformeringsarbetet vad avser inom bl.a. socialförsäkrings-systemen

samt vad gäller privatisering av kvarvarande statliga företag, modernisering av infrastrukturen och miljöområdet. Även rättsväsendets utveckling och anpassning till EU släpar efter. I Polen torde däremot försvarsmakten av bl.a. historiska skäl ha en mer respekterad ställning än i de baltiska staterna.

Den ekonomiska utvecklingen i de tre baltiska staterna har baserats på en marknadsorienterad, konsekvent politik som givit positiva resultat. Estlands ekonomiska omställning har imponerat på omvärlden. Privatiseringsprocessen fortgår i samtliga tre länder om än i olika tempo. Efter ett tidigare nära totalt beroende av östhandeln går idag ca 50 % av ländernas export till EU-länder. Ryssland är dock för Lettland och Litauen fortfarande den största enskilda handelspartnern. För Lettland beror detta till avsevärd del på den transithandel som går via lettiska hamnar. För Litauens del spelar råvaru- och energihandeln med Ryssland en viktig roll. Den ekonomiska utvecklingen har lett till att många fått det bättre, men omvandlingen har också drabbat vissa grupper, i synnerhet äldre och barnfamiljer. Särskilt i Lettland har betydande delar av befolkningen drabbats av en ekonomisk åtstramning i form av sjunkande reallöner och pensioner, växande klyftor mellan de större städerna och landsbygden etc., samtidigt som ekonomin blivit mer marknadsorienterad. Polens genomgripande ekonomiska reformer har lett till en snabb ekonomisk tillväxt. Polen anses i dag vara en fungerande marknadsekonomi.

Vad det gäller relationerna österut har förbindelserna mellan Litauen och Ryssland vitaliserats det senaste året bl.a. som en följd av det undertecknade gränsavtalet (dock ännu inte ratificerat). För Estland och Lettland har ännu inget avtal undertecknats vilket utgör ett betydande mellanstatligt problem.

Alla fyra länderna strävar målmedvetet mot medlemskap i EU och NATO. Avgörande steg har tagits på vägen mot de västliga säkerhets- och samarbetsstrukturerna. NATO uppfattas som den centrala organisationen för säkerhet i "hård" mening. Ett steg mot NATO-medlemskap är att länderna utvecklar de nationella försvaren och också det inbördes politiska och militära samarbetet. Ett annat viktigt mål är interoperabilitet med NATO. Viktigare

samarbetsområden för att öka de egna försvarens kapacitet och öka kompatibiliteten med NATO är bl.a. BALTBAT, BALTNET, BALTRON och BALTDEFCOL. För Polen innebär det förestående NATO-medlemskapet redan ett ökat militärt samarbete med främst Tyskland och Danmark.

Alla länderna framhåller den inte minst politiska betydelsen av PFF-samarbetet. Särskilt pekar man på det praktiska samarbetet och det förtroendeskapande elementet. Ryskt deltagande ses som betydelsefullt.

Utfallet av PFF-samarbetet uppfattas likväl inte som odelat positivt. Särskilt anser man att kvaliteten och komplexiteten på övningarna inte alltid är tillräckligt hög. Handläggningen av PFF-aktiviteterna upplevs ibland som komplicerad bl.a. som en följd av att vissa aktiviteter handläggs vid försvarsministerierna, andra vid t.ex. inrikesministerierna. Ett väsentligt hinder för medverkan i internationell verksamhet är för några av de baltiska länderna de begränsade försvarsanslagen. Utgifterna för internationella aktiviteter utgör redan en besvärande stor del av försvarsbudgetarna. Huvuddelen av försvarsbudgetarna går till löner för försvarsanställda och andra fasta kostnader.

Ett annat problem som de baltiska staterna själva pekar på gäller nyttiggörandet av BALTBAT-enheterna i de nationella försvaren. BALTBAT-officerarna och -soldaterna har blivit en grupp för sig, utan tydlig koppling till de nationella försvarsuppgifterna.

Den vikt man i länderna tillmäter ett medlemskap i NATO säger en del om hot- och riskbedömningarna. Även om man talar om nya, icke-militära hotbilder och om behovet av lösningar som inte vänder sig mot något enskilt land, består misstänksamheten vad gäller Rysslands väg och de ryska avsikterna mot de aktuella länderna. Den inrikespolitiska turbulensen i Ryssland, osäkerheten om demokratiutvecklingen och andra frågor om Rysslands framtid är förhållanden som de baltiska länderna inte kan bortse ifrån.

Försvarsmaktens officerare i de baltiska länderna har oftast sin bakgrund i ett auktoritärt, icke-demokratiskt tänkande. Till skillnad mot försvarsmakterna (armén, marinen och flygvapnet) omges hemvärnen, som numerärt i respektive land är större än "den

egentliga försvarsmakten", med stor respekt och utgör i framför allt Lettland och Litauen huvudförsvarsstyrkan som man kommer att bygga försvarets utveckling på. I Lettland pågår en sammanlagning av hemvärnet och armén. Hemvärnet i Lettland har förutom sin militära roll även flera civila funktioner och samarbetar med en rad ministerier rörande exempelvis polisiära frågor, trafiksäkerhet, illegal invandring och skydd av statens ekonomiska intressen. Det saknas vid sidan av hemvärnen moderna traditioner av ett folkligt förankrat totalförsvar. Samtliga tre länder har uttryckt ambition och vilja att utveckla ett nationellt totalförsvar under demokratisk styrning, med nordiska förebilder. Det framgår att man vill bygga något slags territoriellt baserat existensförsvar med värnplikt som grund. Lettland och Litauen vill utveckla totalförsvarskoncept som också kan stödja förmågan att möta kriser i fredssamhället. Man vill sålunda samutnyttja alla samhällets resurser maximalt över hela hotskalan fred - kris - krig.

3 Svenskt öststöd betr. säkerhet och försvar

Tidigare inriktning

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med länderna i Central- och Östeuropa sedan slutet av 1989. 1990 beslutade riksdagen att anta ett treårsprogram för utvecklingsstödet enligt propositionen 1990/91:100, vilken följdes av proposition 1992/93:100. Efter en ytterligare översyn av östsamarbetet ställde sig riksdagen bakom propositionen (1994/95:160) om Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa för perioden juli 1995-december 1998. Där konstaterades att det program som då lades fram utgjorde en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Samarbetet skall bl.a. syfta till att främja säkerheten, demokratin och en bärkraftig utveckling i Europa. Östersjöregionens betydelse för att skapa ett dynamiskt Europa var en grundlinje i samarbetsprogrammet.

Aktuella ställningstaganden

I regeringens proposition (1997/98:70) "Att utveckla ett grannlandssamarbete" anges att målen för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa skall vara:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,

- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet är av en avgörande betydelse för utvecklingen av en gemensam säkerhet i Östersjöregionen. Samarbetet koncentreras till:

- uppbyggnad av säkerhetspolitisk kompetens,
- utveckling av försvarsorganisationer under demokratisk kontroll (demokratiskt totalförsvar),
- utveckling av det europeiska samarbetet och kompetensen inom fredsfrämjande verksamhet,
- stöd till de baltiska ländernas förmåga att bevaka och kontrollera sina gränser,
- stöd till bekämpande av den ökande internationella och organiserade brottsligheten och uppbyggnad av asyl- och migrationspolitisk kompetens,
- insatser för att öka beredskapen att hantera olyckor och katastrofer.

Uppbyggnaden av den säkerhetspolitiska kompetensen i Estland, Lettland och Litauen bör, enligt propositionen 1997/98:70, även fortsättningsvis stödjas av Sverige. Detta bör ske dels genom stöd till forskning och utbildning på akademisk nivå, dels genom att i en bred dialog och genom konkreta åtgärder verka för en djupare förståelse av det vidgade säkerhetsbegreppet.

Utvecklingen av nationella totalförsvar under demokratisk styrning är ett annat angeläget område till vilket Sverige enligt propositionen bör lämna ett betydande bidrag med inriktning på stöd till upprättandet av en långsiktig planering av respektive totalförsvar. Viktiga utgångspunkter skall därvid vara demokratisk styrning och folklig förankring. Jag kan konstatera att det därutöver inte finns några särskilda riktlinjer för stödet till de nationella totalförsvaren.

Det är enligt propositionen angeläget att Sverige även i fortsättningen stödjer konkreta åtgärder för att öka kompetensen inom

militärt fredsfrämjande. Det är också viktigt att genom internationell samverkan på det fredsfrämjande området bidra till ökat ömsesidigt förtroende mellan parter som ingår i samarbetet. Av bland annat detta skäl fäster Sverige stor vikt vid att alla Östersjöländer, inte minst Ryssland, deltar i verksamhet inom ramen för PFF.

En fungerande gränsbevakningskapacitet är också väsentlig, enligt propositionen 1997/98:70, för att säkerställa främst de baltiska staternas suveränitet.

Inom det säkerhetsfrämjande området har stöd lämnats till att upprätta fungerande räddningstjänster i Estland, Lettland och Litauen. Fortsatta utbildningsinsatser inom specifika områden, bl.a. brandsäkerhet vid kärnkraftverk, oljeskadeskydd och transporter av farligt gods, planeras. För att stödja en säker civil lufttrafik har Luftfartsverket stött civil/militär integrering av luftrumskontrollen i de baltiska länderna. Samarbetet mellan staterna i Östersjöregionen inom verksamhetsområdet beredskap mot olyckor och katastrofer är i sig själv en förtroendeskapande åtgärd av säkerhetspolitisk betydelse och är en fortsatt angelägenhet för Sverige att medverka i. Delar av detta stöd utgör samtidigt led i det säkerhetsfrämjande samarbetet inom europeiska organisationer.

Demokratiska samhällssystem är en förutsättning för stabilitet och säkerhet i vårt närområde. I propositionen 1997/98:70 understryker man att ett fortsatt samarbete för att fördjupa demokratins kultur genom uppbyggnad av de civila samhällena är av stor vikt. Vidare prioriteras ett fortsatt och fördjupat samarbete inom rättsområdet.

Ett annat övergripande mål är fortsatt stöd av de baltiska ländernas EU-integration. Stödet bör då främst inriktas på det sociala området, på näringslivsfrämjande insatser för främst småföretag och landsbygdsutveckling samt på den kommunala och regionala verksamheten. Fortsatta insatser på miljöområdet samt bidrag till integrationen av de rysktalande i de baltiska ländernas samhällen är också önskvärda.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Polen inleddes 1989. En betydande del av stödet har avsett miljöinsatser. Sverige har också

samarbetat med Polen när det gäller demokratistöd på olika nivåer samt stöd till den sociala sektorn, bl.a. sociala trygghetssystem. Regeringen konstaterar i propositionen 1997/98:70, att Polens behov av utländskt "kunskapsbistånd" har minskat. Polen är det land i Central- och Östeuropa med vilket Sverige haft mest kontakter avseende utbildning i EU-integrationsfrågor.

Huvuddelen av stödet till Polen vad gäller system- och institutionsuppbyggnad skall nu gradvis fasas ut. Regeringen avser att successivt trappa ned det stöd som inte har starka drag av grannlandssamarbete. Stödet kommer mer att inriktas på områden, där Sverige har tydliga egna intressen, t.ex. miljö-och energiområdet. En av de viktigaste frågorna i det fortsatta svensk-polska samarbetet förblir stödet till Polens integration i Europa. Utvecklingssamarbetet kommer därvid till stora delar att inriktas på att stödja Polens strävanden till medlemskap i EU.

4 Tidigare rådgivning på regeringsnivå

Någon svensk sammanhållande totalförsvarsrådgivning gentemot regeringsnivå har ej tidigare ägt rum. Svenska myndigheter har dock kontakter med enskilda ministerier i frågor som rör främst verksamhet av myndighetskaraktär.

Försvarsattachéerna vid de svenska ambassaderna har visserligen kontinuerliga kontakter med ministerierna och regeringsföreträdare i de baltiska länderna i vissa frågor. Detta kan dock inte betraktas som någon systematisk kontinuerlig rådgivning i de specifika frågor som ett totalförsvarsstöd innebär gentemot regeringsnivån. Attachéerna har heller inte något regeringsmandat att svara för sådan rådgivning. I sammanhanget kan konstateras att attachéerna tillhör Försvarsmakten och att de primära rapporteringsvägarna går till Högkvarteret och ej till Försvarsdepartementet.

5 Svenska myndigheters totalförsvarsstöd

5.1 Allmänt om svenskt totalförsvarsstöd

I proposition 1997/98:70 anges att regeringen, med utgångspunkt i den svenska totalförsvarsmodellen, har en klar ambition att fortsätta stödja insatser inom totalförsvarets område som bidrar till utvecklingen av demokratiskt kontrollerade försvarsorganisationer och en fördjupad säkerhetsgemenskap.

Svensk officersutbildning återspeglar vår syn på försvarets roll i ett öppet samhälle och, när det gäller ledarskapsutbildning, individens rättigheter och ansvar i en demokrati. Som en del i denna utbildning ingår utbildning i det folkrättsliga regelverket. Utifrån dessa utgångspunkter stödjer Sverige de baltiska länderna med utbildning av baltiska officerare vid bl.a. svenska militärhögskolor. Sverige leder det internationella stödet till att upprätta och driva en baltisk försvarshögskola (BALTDEFCOL) i Tartu, Estland. Sverige bidrar även till uppbyggandet av värnpliktssystem och bildandet av frivilligorganisationer samt till försvarsupplysning och kurser i psykologiskt försvars-/informationshantering. Dessutom förekommer kompletterande officersutbildning i bl.a. ledarskapsfrågor, krishantering och informationstjänst. Sverige deltar också i internationella rådgivnings- och samordningsstrukturer (IDAB, BALTSEA) med syfte att på olika sätt bistå i de baltiska ländernas försvarsuppbyggnad.

Som ett särskilt bidrag till att bygga upp demokratiskt styrda försvarsmakter med kapacitet att medverka i fredsfrämjande insatser utgår svenskt stöd till uppbyggandet av en baltisk bataljon, BALTBAT, för fredsbevarande insatser. Med BALTBAT som förebild lämnas svenskt stöd även till utvecklingen av en marin baltisk styrka, BALTRON. Härutöver stöder Sverige i olika former det baltiska deltagandet i PFF.

Flera myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde genomför stödprojekt avseende civil samhällsverksamhet som inte primärt kan betecknas som totalförsvar, exempelvis beträffande räddningstjänst och kustbevakning. Andra projekt utgör mer renodlat total-försvarsstöd. Eftersom även det civila stödet har sekundära total-försvarseffekter redovisas också detta i det följande. För att fullständiga totalförsvarsbilden redovisas därutöver några exempel på utvecklingssamarbete från myndigheter utanför Försvarsdepartementets ansvarsområde.

5.2 Myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde

5.2.1 Allmänt

Det säkerhetsfrämjande stödet uppgår totalt till ca 85 miljoner kronor per år. Därav utgör uppskattningsvis 35 miljoner kronor totalförsvarsstöd och ca 30 miljoner kronor annat stöd från myndigheter inom Försvarsdepartementets område. Godkännande och medelstilldelningen för olika projekt, efter myndigheternas projektframställan, hanteras av ÖST-SÄK gruppen. Varje projekt blir föremål för biståndsteknisk beredning i en undergrupp till ÖST-SÄK gruppen, i vilken bl.a. Försvarsdepartementet ingår. Efter beredning i gruppen föredras projekten för ansvarig minister, därefter tas regeringsbeslut.

Redovisningen i fortsättningen av detta kapitel utgår väsentligen från det underlag och de uppfattningar som myndigheterna har redovisat till utredningen.

5.2.2 Försvarsmakten

Sedan 1993 har Försvarsmakten lämnat utvecklingsstöd efter framställningar från de baltiska länderna. Stödet omfattade inledningsvis främst överlämning av viss militär överskottsmateriel, minröjning i de baltiska farvattnen, stöd till BALTBAT och viss officersutbildning.

En viktig del av Försvarsmaktens nuvarande verksamhet gentemot de baltiska länderna är utbildningen av baltiska officerare, stödet till BALTBAT och försäljningen av pansarvärns- och luftvärnsvapen. Till BALTBAT bidrar man med instruktörer och utrustning. Stödet till BALTRON omfattar rådgivning, materiel och utbildning för främst minröjningsuppgifter och havsövervakning. Ett stort antal västnationer medverkar i dessa båda projekt.

Försvarsmakten medverkar vidare i olika PFF-aktiviteter. Marinen har t.ex. medverkat i ett antal olika PFF-övningar, bl. a. sjö- och räddningstjänstövningar. Viktiga inslag i övningsverksamheten är att utbilda de baltiska besättningarna i t.ex. plotting, datakommunikation och språkträning. Genom PFF-medverkan får Försvarsmakten också en möjlighet att identifiera framtida behov av utvecklingsstöd.

Försvarsmakten har sedan 1996 hjälpt de baltiska staterna i strävan att fylla åtaganden enligt relevanta avtal inom OSSE. I detta sammanhang har stöd givits avseende WD-94, avtalet om globalt utbyte om militär information och uppförandekod.

Bland övriga projekt kan nämnas utbildning av officerare från de tre baltiska länderna, som bedrivits under en längre period och även i framtiden kommer att utgöra en prioriterad stödverksamhet. Viktiga inslag är språkträning samt officersutbildning av kadetter från respektive land vid Arméns- och Marinens Officershögskolor. Till Litauen har stöd lämnats avseende ammunitions- och minröjningsutbildning.

Policyn inom Försvarsmakten när det gäller materielöverlämning är att en inledande utbildning först genomförs i Sverige innan materielen överlämnas. Fortsatt utbildning genomförs sedan i respektive land, och därefter sker uppföljning av underhåll, tekniskt handhavande och förrådsställning av överlämnad materiel.

Hemvärnet har lämnat utvecklingsstöd till de baltiska länderna sedan 1996. Målet är främst att stödja kompetensutveckling. Hemvärnet har sålunda på hemvärnets stridsskola genomfört ett antal olika kurser (chefs-, ledarskaps- och fältarbetskurser m.m.) för bl.a. lettiska hemvärnsofficerare. Hemvärnets utvecklingsstöd har finansierats med medel från Försvarsmakten (Armén). Hemvärnet bedömer att det fortsatta behovet av stöd till de baltiska länderna är långsiktigt. Viss samordning av hemvärnets utvecklingsstöd har skett med de övriga nordiska ländernas rikshemvärnsstaber.

Försvarsmakten bedömer att ytterligare minröjningsinsatser är av vikt för att säkra farvattnen utmed Lettlands och Litauens kuster, där redan betydelsefulla insatser har gjorts. Vidare lämnar marinen assistans till Försvarets materielverk i samband med deras stöd till uppbyggnaden av sjöbevakningssystem i baltiska farvatten.

Flygvapnet har hitintills inte lämnat något utvecklingsstöd men bistår länderna med flygtransporter.

Något stöd till den samlade planeringsverksamheten inom de baltiska försvarsmakterna har inte lämnats av Försvarsmakten.

Inom försvarsmiljöområdet har Försvarsmakten i samarbete med USA inlett ett stöd till de baltiska staterna. I Litauen planeras sålunda ett gemensamt baltiskt utbildningscentrum för handläggare av försvarsmiljöfrågor. I Lettland utarbetas bygg- och miljöplaner samt en skjutfältsinstruktion för utbildningscenter i Adazi. I Estland genomförs ett projekt avseende grundvattenmodellering vid den f.d. sovjetiska flygbasen Amari.

Försvarsmaktens erfarenhet av samarbetet med mottagarländerna är generellt goda. Problemet inledningsvis var att balterna tackade okritiskt ja till allt som erbjöds dem. Detta har förändrats med tiden och förmågan att prioritera mellan olika erbjudanden om stöd har markant förbättrats. Även insikten om de långsiktiga

kostnader som uppstår för underhåll och reparationer efter överlämning av fordon och annan utrustning har ökat. Viss turbulens finns dock i länderna på grund av snabba personskiften, med bristande kontinuitet som följd. Försvarsmakten anser vidare att principen att låta de baltiska staterna vara ansvariga för en del av kostnaden för ett projekt är bra. Det innebär att länderna tvingas göra prioriteringar mellan projekt.

Försvarsmakten har efter hand försökt systematisera utvecklingsstödet varvid strävan har varit att samordna stödet till de baltiska staterna med andra svenska myndigheter och organisationer. Försvarsmakten anser det angeläget att respektive projekt följs upp och återrapporteras. Goda erfarenheter av det svenska konceptet på bistånd finns bl.a. från BALTBAT som gett bra resultat, med uppföljning, redovisning och kontroll.

Försvarsmakten har, efter regeringsuppdrag år 1997, analyserat och gett förslag på sådant fortsatt militärt bistånd/utvecklingsstöd (PFF, utbildning, materiel m.m.) som Försvarsmakten kan lämna till de baltiska länderna, tillsammans omfattande ca 53 punkter. I sammanställningen prioriteras utbildnings- och materielstöd. Leveranser av vapen (artilleri, luftvärn, pansarvärn) med ammunition ingår sålunda i förslagen. Regeringen har ej tagit något samlat beslut om den inlämnade planen, utan beslutar om enskilda projekt vart och ett för sig.

Omfattningen av det utvecklingsstöd, som hitintills genomförts, uppskattas till ca 90 miljoner kronor.

5.2.3 ÖCB

ÖCB har enligt totalförsvarsbeslutet 1996 en samordningsroll för inriktningen av det civila försvarets internationella verksamhet. Denna innebär bl.a. direkta kontakter med motsvarande organisationer i andra länder och när det gäller att följa upp och analysera utveckling som har betydelse på det civila försvarsområdet inom EU och VEU. Ambitionen i ÖCB's internationella arbete är att bl.a. etablera kontakter, analysera stödbehov, svara/samordna för ev.

kunskapsöverföring samt initiera verksamhet inom civila svenska totalförsvarsmyndigheter.

ÖCB har under de senaste åren bl.a. inom ramen för PFF (Partnerskap för fred), utvecklat ett samarbete med sina motsvarande funktioner i Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Tjeckien, Slovakien samt Polen.

Gentemot de baltiska staterna genomför ÖCB seminarier och kurser om totalförsvaret samt forskningsprojekt (bl.a. kris-hantering). Vidare drivs ett projekt med syfte att främja kontakter mellan svenska och baltiska frivilligorganisationer samt att förankra idén om frivillighet också på myndighetsnivå i de tre länderna. Hittills har ÖCB genomfört tre seminarier på temat frivilligorganisationer; ett i var och en av de baltiska staterna. ÖCB har samverkat också med hemvärnsorganisationerna Zemessardze i Lettland, Kaitseliit i Estland samt SKAT i Litauen avseende frivillig civil totalförsvarsverksamhet. På initiativ av och som stöd till utredningen har ÖCB påbörjat ett mer övergripande planeringsstöd på regeringsnivå omfattande den civila planeringen som del av en totalförsvarsplan till Lettland. Tanken är att initiera liknande samarbete med Litauen och Estland, samt eventuellt med Polen.

Även Sveriges civila PFF-samarbete med NATO har bäring på de baltiska staterna och Polen. Sverige är sålunda numera representerat i NATO-organet SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee). ÖCB är kontaktorgan och samordningsansvarig myndighet på myndighetsplanet med NATO i PFF vad gäller frågor om civilt försvar. Det samordnande ansvaret innebär att ÖCB skall tillse att rätt organ och rätt kompetens medverkar vid olika PFF-aktiviteter och stödja de andra svenska myndigheters deltagande.

Omfattningen av ÖCB's stöd till de baltiska staterna och Polen har under de senaste åren uppgått till ca 1 miljon kronor.

5.2.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen (KBV) har sedan 1992 lämnat utvecklingsstöd till de baltiska staterna i form av fartyg och materiel, utbildningsinsatser och teknisk uppföljning.

I samband med materielöverlämning sker också utbildning i respektive land, omfattande t.ex. verkstadsutbildning, stabs- och taktikutbildning, befattningsutbildning, flygresursers utnyttjande etc. Någon maritim grundutbildning för baltiska kustbevakare bedriver KBV däremot inte. Det förutsätts att sådan grundläggande kunskap redan finns.

Utbildning i metodikarbete i sjöbevakningscentral genomförs av KBV efter särskilt regeringsuppdrag. Utbildningen genomförs i samverkan med Marinen och Sjöfartsverket. Första delen har slutförts i Sverige (Härnösand och Nacka Strand) och andra delen skall genomföras under första kvartalet 1999 i de uppbyggda centralerna i Liepaja respektive Klaipeda.

Kustbevakningen har i sitt utvecklingsstöd sökt kontakt med andra svenska myndigheter för att säkerställa att inget dubbelarbete utförs och att inga dubbla budskap framförs. Bl.a. sammanträder den s. k. AG-sjöbevakning (KBV, FOA, FMV, SjöV) regelbundet i detta syfte.

Grundläggande för Kustbevakningens utvecklingsstöd till samtliga tre länder är bl. a. att förmedla betydelsen och nödvändigheten av att samverkan sker mellan olika myndigheter/ministerier när det gäller gränsbevakningsfrågor. Vidare försöker KBV förklara vikten av Schengenavtalet och dess betydelse vad gäller övergripande polis-, tull- gränsbevakningssamarbete inom och mellan länder i EU och av att avtalet beaktas i utvecklingen av gränsbevakningsverksamheten. KBV försöker också klargöra vikten av att respektive lands lagstiftning innehåller tydliga avgränsningar vad gäller t.ex. ansvarsförhållanden m.m.

KBV bedömer att materielstödet kommer att minska i framtiden. Några nationella planer eller ekonomiska medel tycks ej finnas tillgängliga i de baltiska staterna för ersättningsanskaffning av de tidigare överlämnade svenska fartygen m.m. Kustbevakningen är därför oroad över ländernas förmåga att långsiktigt kunna bedriva

en effektiv verksamhet till sjöss. Trots allt är livslängden på fartygen begränsad och då i synnerhet mot bakgrund av att de opererar i en ofördelaktig yttre miljö som sliter hårt på materielen.

KBV räknar däremot att kunna erbjuda kustbevakare från de baltiska länderna möjlighet att genomgå en ettårig kustbevakningsutbildning i Sverige omfattande bl.a. ledarskap, tullagstiftning, miljölagstiftning, polislära, psykologi m.m. Utbildningen har enligt KBV ingen koppling till Marinens kadettutbildning vilken har en helt annan inriktning.

I KBV's allmänna uppdrag formulerat i regleringsbrev även för 1999 ingår uppgiften att utveckla förmågan till operativt samarbete med främst östersjöländerna vad avser förmågan att bl.a. bekämpa organiserad brottslighet. Kustbevakningen anser att man i princip nått detta mål, men för att förmågan skall bibehållas krävs att samarbetet kontinuerligt underhålls. Detta sker genom operationer och övningar men även genom besöksutbyten och seminarier på olika nivåer. Detta är också en viktig del av stödet vilket däremot till största delen finansieras av myndighetens driftsbudget.

Omfattningen av den del av stödet som finansierats genom särskilda regeringsbeslut har under de senaste åren uppgått till cirka 40 miljoner kronor. Härutöver belastas Kustbevakningens driftsbudget årligen med drygt en miljon kronor för att kunna leva upp till regleringsbrevets målsättning vad avser förmåga till operativt samarbete.

5.2.5 Styrelsen för psykologiskt försvar

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har bedrivit verksamhet sedan 1991/92 i alla de tre baltiska länderna, inledningsvis dock främst i Litauen.

Verksamheten i Litauen har sedan starten skett i samarbete mellan försvarsministeriet och ett särskilt institut, The Baltic Institute, knutet till universitetet i Vilnius. Verksamheten har haft formen av olika typer av konferenser och seminarier men även av mer specifika spel i vilka frågor om relationer mellan myndigheter, media och medborgare haft en framträdande roll. Syftet har varit att

söka få med journalister, aktiva officerare och forskare i en diskussion och ett samarbete om hur relationerna mellan försvaret och det övriga samhället kan förbättras. Dessa inledande konferenser ledde sedan till flera konferenser med särskild inriktning på försvarsmaktens personal och som handlade om informationstjänst och med inslag av utbildning för presschefs- verksamhet.

Kontakter mellan SPF och informationstjänstansvariga i Litauen för information kring kärnkraftverket i Ignalina samt motsvarande kontakter mellan SPF och SSI samt SKI i Sverige har lett till att SPF medverkat i ett större spel om informationsfrågor vid en olycka i kärnkraftverket.

Konferenserna med den litauiska försvarsmaktens personal kom också att leda till kontakter med lettiska och vitryska deltagare vilka deltog i konferenserna. Som en följd av detta har en större konferens, med ungefär motsvarande inslag som i Litauen, genomförts i Lettland.

På utredningens initiativ är nu SPF administrativt sammanhållande för en förstudie vad gäller en planerad långsiktigt inriktad försvarsupplysningsstöd i Lettland. Förstudien, som leds av en särskild projektledare från Sverige, sker i samverkan med försvarsministeriet i Lettland och på svensk sida med bl.a. de myndigheter och organisationer som ingår i SPF's Informationsråd. Viktiga myndigheter på svensk sida är förutom SPF även Försvarsmakten, ÖCB, SRV, Pliktverket, FHS, Folk och Försvar, media och frivilliga försvarsorganisationer.

I Estland har SPF under kortare tid 1995 varit engagerat i utbildning av militär personal i ledarskap och informationstjänst.

Omfattningen av stödet har hittills totalt uppgått till ca 1,7 miljoner kronor.

5.2.6 Räddningsverket

Regeringen har sedan 1992, inom ramen för det s.k. suveränitetsstödet, i flera steg beslutat om bidrag med sammanlagt

ca 36 miljoner kronor till Räddningsverket (SRV) för utveckling av Estlands, Lettlands och Litauens räddningstjänst m.m. En del av bidragen har också avsett vissa särskilda projekt rörande riskanalyser, transporter av farligt gods, kemikalie- skadebekämpning och oljeskadeskydd, samt särskilda insatser för uppbyggnad av räddningstjänsten i den estniska orten Paldiski och stöd till räddningstjänsten vid kärnkraftverket Ignalina. Förberedelser för operativt räddningstjänstsamarbete har också bedrivits i form av gemensamma övningar med Finland, Estland och Lettland.

Därutöver har regeringen bemyndigat Räddningsverket att överföra basutrustning för brandbekämpning m.m. till ett värde av ca 25 miljoner kronor. Denna utrustning har blivit över, sedan den svenska räddningstjänstorganisationen för höjd beredskap reducerats väsentligt i samband med att ansvaret för sådan räddningstjänst förts över till kommunerna.

Samarbetet för uppbyggnad och utveckling av de baltiska staternas räddningstjänster har följt en fyraårsplan. Under perioden har stödet till Lettland givits jämförelsevis högre prioritet, bl.a. med hänsyn till andra länders stödinsatser till Estland och Litauen. Pågående samarbete med Estland, som inleddes 1992, upphörde enligt denna plan under 1996. Motsvarande samarbete med Lettland och Litauen, som inleddes ett år senare, har i huvudsak slutförts under hösten 1997. Under hösten 1997 och våren 1998 har inom ramen för fyraårsprogrammet stöd lämnats till ett särskilt kvalitets- och säkerhetsprogram för den lettiska räddningstjänsten. Dessutom har försökskurser med kvalificerad räddnings- ledarutbildning för brandingenjörer och brandbefäl från de tre staterna genomförts under 1997-1998, med sikte på det fortsatta samarbetet 1999-2001.

Inom programmet för utveckling av räddningstjänsten har sammanlagt över 800 brandbefäl, brandmän och tekniker deltagit i utbildning som anordnats av Räddningsverket i Sverige och i respektive hemland. En del har deltagit i flera olika utbildningar. Insatserna inom området transporter med farligt gods har omfattat fackmässigt och tekniskt stöd till internationell samverkan och nationellt regelarbete samt till uppbyggnaden av förarutbildnings- och tillsynsverksamheten i Lettland och Litauen. Inom området

kemikalieskadebekämpning och oljeskadeskydd har utbildnings- och utrustningsstöd riktats till räddningstjänsten i de baltiska staternas hamnstäder. Räddningsverket har genom en rad seminarier också medverkat till nationell introduktion av riskanalyser, beredskapsförberedelser, ledning och samordning på regional och lokal nivå, med syfte att få beslutsfattare från olika berörda verksamheter att samverka vid allvarliga olyckor.

Det övergripande målet med fyraårsplanen har varit att genom samarbete och stöd till uppbyggnaden och utvecklingen av räddningstjänsten i de baltiska staterna bidra till att stärka staternas suveränitet, stabilitet och inre säkerhet. Samarbetet och stödet skall bidra till miljöskyddsarbete i Östersjöområdet samt till att underlätta staternas medverkan i det europeiska samarbetet inom räddningstjänst- och transportområdet. Räddningsverket har inte lämnat något särskilt stöd till ländernas räddningstjänster vad gäller förhållanden under krigsfara eller krig.

Vid sidan av suveränitetsstödet och inom ramen för PFF-samarbetet har Räddningsverket organiserat kurser i ledning och samordning av internationella räddningstjänst- och katastrofhjälpinsatser. Sedan 1995 har verket genomfört 10 sådana kurser med drygt 200 deltagare för 29 olika länder, varav 55 deltagare har kommit från de baltiska länderna.

Under hösten 1997 och våren 1998 har Räddningsverket haft en rad överläggningar med motsvarande myndigheter i Estland, Lettland och Litauen, som gällt dels utvärdering av det hitintills genomförda samarbetet, dels inriktningen av det fortsatta samarbetet. Överläggningarna har resulterat i att avsiktsförklaringar för det fortsatta samarbetet för utvecklingen av räddningstjänsten under perioden 1999-2001 tecknats med de tre baltiska staterna. Avsiktsförklaringarna omfattar tre huvudområden:

- 1) stöd till de baltiska staternas nationella utbildningssystem med tonvikt på högre räddningstjänstutbildning,
- 2) forskning och utveckling genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom metod-, teknik-, utbildnings- och organisationsutvecklingsområdena,

- 3) samverkan och bistånd vid allvarliga olyckor med stöd av bilaterala avtal.

Avtals- och finansieringsfrågorna bereds för närvarande inom regeringskansliet efter hemställan av myndigheten. Räddningsverket anser bl. a. att en mer långsiktig finansiering (treårig) starkt skulle underlätta planering och genomförande av samarbetet, inte minst för de baltiska staternas räddningstjänstmyndigheter.

Omfattningen av Räddningsverkets stöd till de baltiska staterna har varit ca 60 miljoner kronor.

5.2.7 Frivilliga försvarsorganisationer

I Totalförsvarsbeslutet 1996 uttrycker Regeringen önskemål att de frivilliga försvarsorganisationerna engagerar sig gentemot länderna i öst och framförallt gentemot de tre baltiska staterna. Vidare anges att både civila och militära myndigheter skall stödja detta arbete.

Regeringen anslår medel för dessa frivilliginsatser genom dels Räddningsverket, dels Försvarsmakten.

I ÖCB's utvärderingsrapport avseende de svenska frivillig- rörelsernas utvecklingsstöd till de baltiska länderna konstateras att frivilligrörelsen i de baltiska länderna inte är särskilt utbredd. I respektive land finns endast ett fåtal organisationer utöver hemvärnen som kan betraktas som frivilligorganisationer. Hemvärnen har däremot en mycket stark ställning i de baltiska länderna. De frivilligorganisationer som finns har mycket knappa resurser och staten tillhandahåller i de flesta fall inte något finansiellt stöd. Många av de baltiska frivilligorganisationerna har ännu inte någon plats i totalförsvaret och kommer knappast att kunna utföra uppgifter inom försvaret om inte staten stödjer dem. De baltiska frivilligrörelserna söker nu förebilder i andra länders system inför en återuppbyggnad och en omstrukturering av sina organisationer. Man har på nationell nivå i respektive land börjat diskutera frivilligrörelsernas plats i försvaret och de sammanhängande rättsliga och finansiella aspekterna.

Räddningsverket genomförde tillsammans med de civila frivilliga försvarsorganisationerna (Sveriges civilförsvarsförbund, Sveriges Kvinnliga Bilkårers Riksförbund, Svenska Blå Stjärnan, Frivilliga flygkåren, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Svenska Brukshundklubben) en behovsinventering av den frivilliga stödverksamheten 1997 som utmynnade i ett regeringsbeslut den 18 december 1997 med en tilldelning på 330 000 svenska kronor för vissa stödprojekt. Regeringen beslutade om ytterligare tilldelning med 112 000 kronor under 1998. Räddningsverkets roll har varit att inhämta och granska frivilliga försvarsorganisationers projektansökningar, sammanställa dessa och lämna ett samlat yttrande till regeringen inför beslut om medeltilldelning.

Försvarsmakten har genom regeringsbeslut för 1997 och 1998 fördelat 1,5 miljoner kronor till frivilliga försvarsorganisationers verksamhet i de baltiska länderna. Anslagen har kommit bl.a Centralförbundet för befälsutbildning, Sjövärnsskårens Riksförbund, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Svenska brukshundklubben, Frivilliga flygkåren och Sveriges Kvinnliga Bilkårers Riksförbund till del.

Vid sidan av ovanstående har vissa frivilligorganisationer tillsammans med ÖCB sedan något år tillbaka ordnat seminarier i de baltiska länderna med de organisationer som kan betraktas som frivilliga i respektive land.

Frivilligorganisationernas samarbetskommitté, FOS, tillsatte 1994 en arbetsgrupp, FOS Ag Baltikum. De kontakter som arbetsgruppen och frivilligorganisationerna har sedan 1992 med de baltiska länderna syftar till att inventera vilka behov av stöd länderna har när det gäller frivilligverksamheten.

Från Ag Baltikum anser man att det nu är respektive lands uppgift att tänka igenom vilken hjälp man vill ha och att därefter söka kontakt med de svenska frivilligorganisationerna och efterfråga stöd i någon form.

Ett visst utbyte har redan igångsatts i Estland av Sveriges Lottakårer, Svenska Blå Stjärnan, Sveriges Civilförsvarsförbund, Flygvapenföreningarnas Riksförbund och Frivilliga flygkåren.

Konkreta stödinsatser är t.ex. ledarskapsutbildning för lottor, allmän militär utbildning för kvinnor från Estland i Sverige mm.

Till Lettland har Sveriges civilförsvarsförbund, Sveriges Kvinnliga Bilkårers Riksförbund och Frivilliga Automobilkårens Riksförbund genomfört transporter av materiel från överskottslager. Vissa kontakter har tagits av Frivilliga flygkåren, Frivilliga radioorganisationen, Flygvapenföreningarnas riksförbund och Frivilliga skytterörelsen. Ett utbyte sker mellan Hemvärnet i Sverige och Zemmessardze (lettiska hemvärnet), som skickar kursdeltagare till Hemvärnets stridsskola. Lottorna har startat utbildning för kvinnorna inom Zemmessardze.

Något större samarbete med Litauen har ännu inte påbörjats. Till en del beror detta på att litauerna inte framfört tydliga önskemål. Sveriges Lottakårer, Frivilliga flygkåren och Flygvapenföreningarnas riksförbund har dock påbörjat ett visst utbyte. Även hemvärnet har vissa kontakter med SKAT (Litauens hemvärn).

Erfarenhetsmässigt konstateras att stödverksamheten bäst genomförs landvis och inte gemensamt för alla tre länderna. Vidare anses att materielbiståndet måste kunna genomföras snabbare än idag, genom förenklade rutiner. FOS Ag Baltikum anser att utvecklingsstödet till Baltikum bör ingå som en naturlig del i och inarbetas i den egna programplaneverksamheten.

FOS Ag Baltikum understryker att man inte har för avsikt att försöka påverka länderna att bygga upp en frivilligrörelse av exakt svensk modell med 24 frivilligorganisationer. Syftet med utvecklingssamarbetet är att erbjuda de relativt fåtaliga frivilligorganisationerna i de tre baltiska länderna stöd och hjälp med att försöka medvetengöra betydelsen av en frivilligrörelse som en del i ett folkförsvar. En viktig uppgift för en sådan frivilligrörelse är att informera allmänheten om säkerhetspolitiken och försvaret och vad frivilliga skulle kunna göra som en del av ett totalförsvar.

Utvecklingsstödet har hitintills uppgått till ca 2 miljoner kronor.

5.2.8 Totalförsvarets pliktverk

Pliktverket har genom olika regeringsbeslut sedan 1995 erhållit medel för att hjälpa de baltiska staterna med att utveckla personregistreringssystem, inskrivningssystem samt system för att kalla in värnpliktiga till tjänstgöring. Målsättningen för TPV är att genomföra ett gränsöverskridande samarbete och att utveckla ett kontaktnät mellan företrädare från Estland, Lettland och Litauen för den pliktverksfunktion som byggs upp. Samarbetet fungerar på så sätt att en arbetsgrupp bestående av personal från Pliktverket och respektive land genomför arbetsmöten varje månad.

Pliktverket har stött på viss politisk tveksamhet till ett värnpliktssystem, liknande den svenska modellen. Det finns också vissa svårigheter med implementeringen av pliktssystemet då det i länderna ännu inte är utklarat vilken organisation som skall handha systemet. Detta beror främst på att länderna ännu inte klarat ut sin totalförsvarsstruktur och vilket behov av pliktpersonal som då kommer att uppstå.

Pliktverket planerar att, om regeringen så beslutar, stödja en utveckling av system för krigsplacering och mobilisering.

Stödet har hitintills uppgått till ca 10 miljoner kronor.

5.2.9 Försvarets materielverk

FMV har sedan 1993 tillsammans med representanter för de tre baltiska staterna planlagt och byggt upp tekniska system för övervakning av respektive lands kust- och sjöterritorier. Utöver utbyggnaden har ingått att överföra kunskap om ingående teknik samt om drift- och underhållsverksamhet. Policyn för FMV's arbete har varit att inte bara överlämna färdiga system. I stället skall dessa utvecklas, integreras etc. i samarbete mellan FMV och respektive lands myndighet.

Ansträngningar har gjorts att få respektive land att utföra och finansiera vissa delar av systemen. Mot denna bakgrunden har FMV utarbetat tids- och aktivitetsplaner för stödprojekten med hänsyn till de olika aktörernas förväntade insatser. De baltiska

ländernas egna åtaganden, enligt tecknade avtal, har varierat i kvalitet och i uppfyllelse av överenskomna tidsplaner. Orsaken till förekommande brister har främst varit att man inte haft klart för sig vilken myndighet (motsv.) som skall ta ansvaret för det aktuella systemet, men också att vissa exekutiva beslut förts upp på en högre nivå och fastnat där. Vidare har tillämpningen av ländernas system för medelstilldelning många gånger försvårat/försenat verksamheten.

FMV har därutöver samarbetat med FOA för att rusta upp de baltiska ländernas landgränsbevakning. FMV fortsatta insats inom detta område bedöms komma att bedrivas inom ramen för ett växande EU-samarbete.

Stödet har hitintills uppgått till ca 38 miljoner kronor.

5.2.10 Försvarets forskningsanstalt

I början av 1993 uppdrog regeringen åt FOA att i samarbete med bl. a. FMV (se föregående avsnitt) analysera de behov som fanns och de åtgärder som skulle krävas för att bygga upp de baltiska staternas gränsbevakning, dvs. landgränsbevakning, sjöbevakning och luftövervakning. I uppdraget ingick även att med behovsanalysen som grund föreslå lämpliga svenska stödformer. Uppdraget redovisades för regeringen under sommaren 1993, och i december samma år uppdrog regeringen åt de berörda svenska myndigheterna att implementera de framlagda förslagen. I den s. k. tekniska samordningsgruppen som bildades för att koordinera implementeringen gjordes en uppdelning av ansvaret så att FOA i samarbete med FMV skulle svara för funktionen landgränsbevakning, FMV för sjöbevakning, SjöV för sjöräddning och LFV för civil luftövervakning.

FOA's och FMV's stöd till organisationerna för landgränsbevakning i Lettland och Litauen har hittills omfattat specifik behovsanalys av landmobila radiosystem för östgränsen, systemdesign, systemtest, inköp och leverans av utrustning samt hjälp med installation och driftsättning. Från och med 1997 har en avtrappning av det svenska bilaterala stödet till landgränsbevakningen

inletts i och med att EU-kommissionen detta år startat ett särskilt stödprogram riktat mot gränsbevakningen i Baltikum. På sikt kommer troligen multilaterala åtgärder inom EU-kommissionens PHARE-program att helt ersätta bilaterala stödåtgärder.

Inom det tekniska området har vidare forskningskontakter etablerats mellan FOA och försvarsforskningsorgan i Litauen inom området HPM (High Power Microwave).

FOA deltar i ett av Försvarsmaktens miljöprojekt i Estland genom att lämna expertstöd i form av datormodeller som simulerar spridning av kemikalier i mark och grundvatten. Kunskaperna utnyttjas för att ge råd i samband med sanering av tidigare sovjetiska militäranläggningar.

Vidare har FOA med medel från Försvarsdepartementet under 1996-97 handlett två säkerhetspolitiska forskare från Lettland. För 1998-99 har FOA erhållit medel från Svenska Institutet att genomföra liknande program för två forskare från Litauen.

Demonstrationsspel har genomförts i Lettland i syfte att informera om och konkret visa användningen av analytiska metoder som kan utnyttjas i försvarsplaneringen. FOA har även initierat och med pengar från suveränitetsstödet till Baltikum låtit översätta till litauiska och i Litauen tryckt den svenska handboken Soldaten i Fält (SoldF). Boken används i den litauiska försvarsmakten i grundutbildningen av värnpliktiga. Vidare har FOA efter begäran från Baltikum ombesörjt översättning av viss annan facklitteratur. FOA har också författat rapporter om säkerhets- och försvarspolitik i Baltikum, bl. a. rapporten "Är Baltikum möjligt att försvara?".

FOA's insatser har finansierats i huvudsak med säkerhetsfrämjande medel (ÖST-SÄK gruppen) samt till mindre del av försvarsdepartementet. Total kostnad hitintills är ca 11 miljoner kr, varav 7,5 miljoner kr avser inköp av tre landmobila radiosystem för landgränsbevakningen i Lettland och Litauen. UD har därutöver via FOA finansierat svensk medverkan i den s.k. IDAB-gruppen, bestående av internationell militär expertis som gett fortlöpande råd på hög nivå i alla de tre baltiska staterna. Det ovan nämnda miljöprojektet finansieras via den s.k. Östersjömiljarden.

5.2.11 Försvarshögskolan

Försvarshögskolan har sedan några år tillbaka lämnat utvecklingsstöd till de baltiska länderna och Polen. Stödet har i huvudsak omfattat utbildningsverksamhet. På initiativ från utredningen har FHS tillsammans med ÖCB genomfört två totalförsvarskurser för parlamentariker/departementstjänstemän på hög nivå för respektive Lettland och Litauen. Vidare har FHS på uppdrag av ÖCB genomfört en totalförsvarskurs under tre veckor för de baltiska länderna gemensamt. På förfrågan från Lettland har FHS lämnat stöd för ett särskilt seminarium riktat till politiker och högre departementstjänstemän.

Vidare genomför FHS årligen kurser inom ramen för PFF, där huvudsakligen deltagarna kommer från Central- och Östeuropa inklusive de baltiska staterna. Denna verksamheten kommer att fortsätta även 1999 och 2000 enligt insända förslag till regeringen.

FHS har inlett sitt samarbete vid de baltiska ländernas gemensamma Försvarshögskola, BALTDEFCOL i Tartu, Estland i form av kontakter med bl.a. ställföreträdande skolchef och kurschef samt lärare.

Vidare har FHS påbörjat ett samarbete med Polens motsvarande Försvarshögskola.

Försvarshögskolan har mycket goda erfarenheter av samarbetet med mottagarländerna Lettland och Litauen vad avser såväl förberedelser som genomförande och uppföljning av kursverksamheten. Inom detta område konstaterar FHS att "mognadsgraden" mellan länderna är olika. Litauen har en klarare uppfattning om vad man vill åstadkomma med den utbildning som Sverige ger. I Lettland tar man mera emot vad som erbjuds, trots att dialogerna bedrivs på likartat sätt i båda länderna.

FHS efterlyser en bättre samverkan och samordning mellan olika svenska aktörer som lämnar utbildningsstöd till de baltiska länderna och Polen. FHS anser att en bättre samordning och ett effektivare utnyttjande av befintliga ekonomiska resurser troligen kan uppnås om någon central myndighet motsvarande utsågs att koordinera planeringen av olika utbildningsinsatser. Finansieringen bör, enligt

FHS, ske via en uppdragsgivare (kanal) och inte som nu via flera olika beställare.

Stödet har hitintills uppgått till ca 8 miljoner kronor.

5.2.12 Civilbefälhavarna

Bland civilbefälhavarna har civilbefälhavarens kansli i södra civilområdet (CB S) haft visst utvecklingsarbete i Baltikum.

Verksamheten startade i liten skala december 1992 med att två personer (från CB S kansli och länsstyrelsen i Kronobergs län) besökte Civil Security Department (CSD) vid Försvarsministeriet i Litauen. Besöket ledde till en invitation från CB S till chefen CSD att med medarbetare besöka Sverige i april 1993. Besöket omfattade bl. a. diskussioner vid CB S kansli om svenska och litauiska totalförsvarsförhållanden samt besök vid bl. a. en länsstyrelse, SOS alarmeringscentral, brandkåren i Malmö, Barsebäcks kärnkraftverk, räddningsskolan i Revinge och polisen i Ystad. Svarsbesök från CB S sida genomfördes i Litauen 1994. Bl.a. besöktes kärnkraftverket Ignalina, flera civilförsvarssektioner samt några utbildningsanläggningar. 1995 genomfördes ett nytt besök av litauisk personal i Sverige, denna gång koncentrerad till Göteborgs- och Stenungsundsområdet. 1998 genomfördes ett nytt besök i Litauen från CB S kansli och länsstyrelsen i Västra Götalands län. Då genomfördes diskussioner med Civil Security Department och Fire Protection Department om den utveckling som ägt rum sedan besöket 1994. Från svensk sida belystes nu statsmakternas syn på utnyttjandet av totalförsvarsresurserna i fred.

Målsättningen för samverkan har från CB S sida varit att belysa hur ett demokratiskt och folkligt förankrat totalförsvar kan byggas upp samt att visa på hur problem som uppstår på olika ledningsnivåer i första hand löses på den nivå där problemet uppstår.

Utvecklingskontakterna har hitintills kostat ca 300 000 kronor och har finansierats med myndighetens egna medel.

5.3 Myndigheter och organisationer utanför Forsvarsdepartementets ansvarsområde

5.3.1 Länsstyrelser

De flesta länsstyrelser är engagerade i någon form av biståndsverksamhet i Central- och Östeuropa. De två nordligaste länen har koncentrerat sin verksamhet till Barentsregionen, medan övriga län i huvudsak deltar i projekt i de tre baltiska staterna.

Regeringen har uppdragit åt tre länsstyrelser att svara för samordningen av länsstyrelsesamverkan med motsvarigheter i dessa länder och fördelningen av medel. Länsstyrelsen i Östergötlands län samordnar projekt i Lettland, länsstyrelsen i Västmanland projekt i Estland och länsstyrelsen i Skåne län projekt i Litauen. Många länsstyrelser som bedriver någon form av vänlänssamarbete i de baltiska staterna har inom sitt eget län tagit fram en länsstrategi om samverkan mellan företag, myndigheter och organisationer avseende utvecklingssamarbete med de baltiska länderna.

Utgångspunkten för vänlännsprojekt är att de avser kunskapsöverföring inom länsstyrelsernas verksamhetsområden och att verksamheten är förankrad i mottagarlandet. Hitillsvarande projekt har framför allt avsett områden som demokratiutveckling, miljö, social välfärd, t.ex. utveckling av boendeförhållanden, landsbygdsutveckling, utbildning t. ex. ekonomiadministrativ utbildning och skolledareutbildning, fysisk planering, kommunalteknisk försörjning samt räddningstjänst, t.ex. riskanalyser och riskhantering.

Någon konkret kunskapsöverföring inom totalförsvarsområdet förekommer inte från länsstyrelsernas sida. Eftersom totalförsvar hör till länsstyrelsernas verksamhetsområde är det emellertid möjligt att i framtiden inkludera detta område i vänlänssamarbetet.

När det gäller länsstyrelsernas vänlänssamarbete med regioner i de baltiska staterna sker den största delen av finansieringen genom medel från Sida. Andra finansieringskällor är Svenska Institutet,

den s.k. Östersjömiljarden och olika program inom EU, exempelvis Ecos Ouverture.

5.3.2 Svenska kommunförbundet

Biståndet på lokal nivå omfattar i huvudsak vänortsavtal kommuner emellan samt vissa projekt som kommunförbundet driver i egen regi. Sverige har idag ca 200 vänorter i Central- och Östeuropa, varav i Estland ca 80-100, i Lettland ca 30, i Litauen 30-40 samt i Polen ca 50. Vissa kontakter har tagits också med Ryssland, Ukraina och Bosnien. Insatserna finansieras av Sida. Sida har kanaliserat det svenska biståndet gentemot Östersjöstaterna genom Svenska kommunförbundet som administrerar och fördelar biståndsmedlen till de svenska kommunerna.

Förutsättningen för bistånd med statlig finansiering är att vänortsavtal föreligger och innefattar preciserade projekt- och budgetplaner för respektive projekt.

En ytterligare grundprincip för det svenska biståndet är att detta utgår från de behov av hjälp utifrån som länderna själva ger uttryck för. Ländernas egna villkor gäller. Ramvillkoren avseende t.ex. miljön, fysiska betingelser och nationella handlingsregler fångas vanligen upp via normala kontakter som kommunerna och länsstyrelserna har med respektive land. Vissa projekt måste förankras också på ministerienivå. Kommunförbundet anser det angeläget att inte göra staterna bidragsberoende, utan principen hjälp till självhjälp bör gälla.

Stödet omfattar som en viktig del utvecklingen av demokratiska beslutsprocesser. Insatserna berör kunskapsuppbyggnad och förståelse för hur man lokalt arbetar med denna process (beslutsfattning, protokollskrivning, offentlighetsprincipen, arrangerandet av val, tekniskt stöd m.m., ett fungerande rättsväsende, information och kontakter med allmänheten). En viktig målgrupp är förtroendevalda och tjänstemän (rollfördelning, ärende-/beredningshandläggning etc.). Vidare ges biståndsmedel för kunskapsuppbyggnaden inom miljöområdet. Investeringar, t.ex. i vattenrenings- och avloppsanläggningar, finansieras på annat sätt. Vissa kommuner

har påbörjat eller genomfört projekt med inslag av fysisk planering och riskhantering, vilket utgör en viktig parameter i en bredare syn på hot- och riskbedömningar.

Svenska kommunförbundet bedriver också egna projekt för att sprida kunskaper till kommuner som inte har vänorter. Exempel på projekt är seminarier om demokrati, förmedling av frågor rörande HIV/AIDS till de baltiska staterna och Kaliningrad, know-how-utbildning rörande hamnutbyggnader. Kommunförbundet arbetar även med frågor som rör organisationsprinciper där man utnyttjar experter från bl.a. de svenska departementen. Sedan drygt tre år hjälper kommunförbundet Ukraina med att bygga upp ett starkare kommunförbund för lokalt självstyre.

Efter att vänortsavtal tecknats ansöker den svenska kommunen om medel i anslutning till projekt- och budgetplan. Efter genomfört projekt redovisar kommunen resultatet av projektet varefter medlen utbetalas genom Svenska kommunförbundets försorg. Kommunerna svarar också för att långsiktigt följa upp projekten och bistå med hjälp avseende bl. a. tekniskt stöd och uppföljning av skötsel och underhåll. Uppföljningen och utvärderingen av biståndsverksamheten sker mycket noggrant genom Sida's försorg. Sida har f.ö. upprättat ett antal utvärderingsrapporter i sammanhanget.

Någon systematisk samordning mellan de nordiska länderna förekommer inte, enligt kommunförbundet. Finland koncentrerar sitt stöd till Estland och Danmark till Lettland (mer på nationell nivå än mellan kommuner). Norge är inte lika engagerat. Kommunförbundet anser att samordningen mellan de nordiska länderna skulle kunna utvecklas vidare. I Nordiska rådets regi diskuteras att förbättra samordningen genom ett Nordiskt utbildningsinstitut för offentlig kommunal förvaltning.

På längre sikt torde även en implementering av total- försvars-konceptet kunna aktualiseras. Här menar Kommunförbundet att en totalförsvarsmodell med fokus på fredstida hot (kärnenergiolyckor, kemikalieolyckor etc) skulle kunna belysa viktiga ledningsfrågor av betydelse även för krigssituationer.

5.3.3 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) deltar i Kommittén för utvecklings-samarbete inom rättsområdet (KUR) tillsammans med Sida, Riksåklagaren, Domstolsverket samt Kriminalvårdsstyrelsen. KUR fungerar som ett forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad avser rättsbiståndsinsatser. RPS deltar även i den informella styrgrupp för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i Central- och Östeuropa för programperioden 1999-2001 som bildats i enlighet med förslaget i KUR:s delbetänkande (SOU 1998:86).

Inom RPS samordnas utvecklingssamarbetet vid en internationell enhet som lyder direkt under rikspolischefen.

RPS har bedrivit bilateralt utvecklingssamarbete i enlighet med regeringens säkerhetsfrämjande stöd sedan 1992. Utvecklings-samarbetet med Central- och Östeuropa har omsatt drygt 40 miljoner kronor i Estland, Lettland, Litauen, Polen, S:t Petersburg och Kaliningrad. För programperioden 1999-2001 beräknas insatserna öka i omfattning och uppgå till ca 15 miljoner kronor enbart under 1999.

RPS deltar dessutom i multilateralt utvecklingssamarbete, främst genom olika EU-program inom rättsområdet.

Sedan årsskiftet 1998/99 har finansieringen av det polisiära utvecklingssamarbetet övertagits av Sida.

RPS policy är att mottagarländerna skall visa en vilja att utveckla den demokratiska processen samt beivra korruption och andra oegentligheter. Den övervägande delen av alla insatser äger rum i mottagarlandet och mottagarna står i största möjliga mån för lokala kostnader, t.ex. lokaler, hotell samt tolk.

Alla insatser inom utvecklingssamarbetet föregås av en förstudie i mottagarlandet. Kontakterna samordnas på departementsnivå i mottagarlandet. Under såväl förstudier som genomförande är de nordiska polissambandsmän som finns stationerade i mottagarländerna av mycket stor betydelse. I Estland, Lettland och Litauen har regeringsavtal om utvecklingssamarbetet på rättsområdet för programperioden 1999-2001 slutits under hösten 1998. Förhandlingar om ett liknande avtal med Polen pågår.

Inledningsvis innehöll utvecklingssamarbetet stora delar av materielöverföring, idag ligger tonvikten vid utbildning och kunskapsöverföring. Narkotika, kriminalteknik, ekonomisk brottslighet och dokumentkontroll är exempel på områden inom vilka RPS bedrivit utvecklingssamarbete. Ledningsstruktur och management är ett område som ökar i betydelse och har blivit allt mer efterfrågat i mottagarländerna.

En av de större insatserna är ett samnordiskt projekt kallat Nordic Baltic Police Academy (NBPA). Polisskolorna i Sverige, Finland, Norge och Danmark erbjuder en rad kurser inom bl.a. management, kriminalteknik, penningtvätt och brott mot barn på plats i mottagarländerna. Sekretariatsfunktionen för NBPA roterar mellan de nordiska länderna och finns för närvarande vid polishögskolan i Sverige.

RPS ingår i ÖCB's särskilda grupp för internationell verksamhet inom det civila försvaret där ömsesidig information ges om funktionsansvariga myndigheters biståndsverksamhet. RPS lämnar dock inte något särskilt totalförsvarsstöd inom sitt sektorsområde.

5.3.4 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen genomför sedan 1997 utvecklingsstöd i Baltikum med ekonomiskt stöd från Östeuropakommittén. Arbetet startade efter förfrågan från Hälsoministerierna i de tre baltiska staterna.

I alla de tre baltiska staterna ger Socialstyrelsen stöd i arbetet med nationella riktlinjer, lokala/regionala planeringsunderlag samt utbildning inom området katastrofmedicin och upprättandet av giftinformationsverksamhet.

Under hösten 1998 har en kongress om giftinformation för alla baltiska stater ägt rum under svensk ledning. I samband med denna påbörjades i Litauen arbetet med riktlinjer för beredskap inom kemskyddsområdet. Regelbundet konsulterar kollegor från de tre länderna Giftinformationscentralen i Stockholm för att samla erfarenhet för uppbyggnaden av en motsvarande verksamhet i hemländerna.

Under 1997/1998 har seminarier med deltagare från alla de baltiska länderna ägt rum i avsikt att kartlägga den nuvarande situationen vad gäller katastroforganisationer. Därefter har länderna påbörjat arbetet med nationella katastrofplaner. Under hösten 1998 diskuterades dessa planer, och behoven av fortsatt arbete fastställdes.

Ett seminarium inom området kärnenergiolyckor och strålmedicin anordnades i Litauen våren 1998, varefter ett arbete med utarbetande av en katastrofplan påbörjades.

Utbildning för sjukvårdspersonal på olycksplats, i katastrofområden och på sjukhus i samband med stora olyckor/katastrofer liksom planering för sådana händelser saknas helt i de baltiska länderna. Ett arbete med att ta fram utbildningsplaner och utbildningar pågår i samarbete mellan Socialstyrelsen, svenska landsting och representanter för de baltiska länderna och deras ministerier. Arbetet förväntas pågå till och med år 2001. Under 1999 skall utbildning för instruktörer från Lettland och Litauen äga rum på Universitetssjukhuset i Linköping. Viss hjälp med utbildningsmaterial har påbörjats och kan komma att utvidgas de följande åren.

I Lettland pågår ett arbete med att revidera, reducera och eventuellt komplettera befintliga beredskapslager av läkemedel och utrustning från sovjettiden. Arbetet, som nyligen startat, genomförs i samarbete med Socialstyrelsens materielansvariga och Läkemedelsverket i form av utbyte av erfarenheter och beräknas pågå under 1999.

Någon stödverksamhet till Polen bedrivs inte i nuläget. Däremot har kontakter vid flera tillfällen tagits med S:t Petersburg men dessa har ännu inte resulterat i samverkan.

Någon samverkan med Försvarsmakten, Försvarets sjukvårdscentrum eller Räddningsverket har inte ägt rum. Behov har inte förelegat, men det kan komma att aktualiseras i framtiden.

Socialstyrelsen har för sin stödverksamhet inte erhållit några medel inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet eller försvarsanslagen. Det vore dock motiverat, enligt Socialstyrelsen, att vissa delar av utvecklingsstödet finansierades genom något av dessa anslag då stödet till vissa delar har totalförsvarskaraktär.

Stödet har hittills uppgått till 2 miljoner kronor.

6 Myndigheternas erfarenheter av samordning av utvecklingsstödet till Baltikum och Polen

6.1 Försvarsmakten

Försvarsmakten anser att samordningen av stödet till de baltiska staterna har fungerat väl mellan Försvarsmakten, Pliktverket, FOA, FMV samt gentemot svensk försvarsindustri. Samarbete och samverkan i sammanhanget med andra svenska civila myndigheter har inte aktualiserats i nämnvärd omfattning. I den mån de förekommit har kvaliteten varierat.

I samband med minröjningsoperationer till havs har samverkan med Sjöfartsverket fungerat bra.

Försvarsmakten anser att samordningen mellan svenska myndigheter kan förbättras, t.ex. genom kontinuerliga informationsmöten med berörda biståndsmyndigheter för att klargöra behov, främja samordning, påskynda beslutsprocesser etc. Försvarsdepartementet borde ansvara för att sådana samordningsmöten genomförs mer kontinuerligt. Försvarsmakten föreslår vidare en särskild Baltstödskoordinator vid Försvarsdepartementet alternativt en permanent projektgrupp med representanter från Försvarsmakten, Sida m.fl. myndigheter, med uppgift att hålla ihop utvecklingsstödet och samordna detta och se till att myndigheterna sedan verkställer utvecklingsinsatser. På detta sätt kan beslutsvägen uppåt kortas och förenklas.

I kontakter med utredningen har Försvarsmakten framhållit att långsiktigheten för det militära utvecklingsstödet behöver förbättras. Detta bedöms kunna ske främst genom att Försvarsmakten ges långsiktiga uppdrag och tilldelas en ekonomisk ram för att genomföra uppdragen. Försvarsmakten anser också att administrationen kunde förenklas. Idag upplevs varje stödåtgärd, även av mindre omfattning, kräva ett stort administrativt arbete. Samtidigt upplevs tiden från det att ett önskemål framförts från en baltisk stat till dess att regeringen fattat ett beslut i ärendet som onödigt lång. Försvarsmakten pekar bl.a. på att regeringsbeslut i vissa fall fattats först ett halvt år efter det att Försvarsmakten lämnat in anslagsframställan i ärendet. Försvarsmakten anser att en ordning med årliga regeringsuppdrag bör övervägas. Detta skulle kunna innebära ett arbete i två steg:

Steg 1. Uppdrag i regleringsbrev år 1 att i samverkan med de baltiska staterna ta fram en plan för år 2 samt preliminär plan för år 3. Denna plan redovisas för regeringskansliet i budgetunderlaget i mars år 1. Samtidigt skickar de baltiska regeringarna sin formella begäran till den svenska regeringen. Detta underlag processas i regeringskansliet, och motsvarande uppdrag ges i regleringsbrevet för verksamheten år 2.

Steg 2 innebär att Försvarsmakten genomför beslutat stöd.

Försvarsmakten anser att det är särskilt viktigt att få möjlighet till en långsiktig planering av de multinationella projekten BALTBAT och BALTRON. Inom dessa projekt krävs att Försvarsmakten erhåller en väl definierad målsättning och en stabil ekonomisk ram för att projekten skall kunna fullföljas på ett bra sätt över åren. En ryckighet i projektens långsiktiga planering får följdverkningar för de baltiska staterna och övriga stödnationer.

Även det rent bilaterala stödet behöver, enligt Försvarsmakten, bättre långsiktighet. Kritik har framförts från Estland att man där saknar i förväg fastställda ettårsplaner för det svenska stödet, likartade dem som upprättas av de flesta övriga stödländer. Försvarsmakten anser att det vore rimligt för planeringen i Sverige men framför allt för att möjliggöra en långsiktigsplanering i de

baltiska länderna, att även göra en samlad ettårsplan för det militära stödet.

Försvarsmakten har också noterat att vissa andra västländer, inklusive vissa nordiska, årligen presenterat långsiktiga planer (över flera år) för sina stöd till de baltiska staterna.

Försvarsmakten betraktar det som en brist att utgifterna för överföring av vapen och ammunition till Baltikum inte får belasta biståndsanslaget. Kan de baltiska länderna inte erhålla militär överskottsmateriel på denna väg tvingas de enligt Försvarsmakten att köpa in ny dyr materiel direkt av försvarsindustrin. Detta har också skett i vissa fall, ibland med negativa erfarenheter som följd (akut behov av materiel, men avsaknad av kompetens för upphandling). Det finns ett betydande överskott av försvarsmaterial, inte minst i Sverige, som skulle kunna utnyttjas under ett 10-tal år i Baltikum.

Försvarsmaktens erfarenhet av samarbetet med nordiska och övriga länder är god. Till övervägande del har detta samarbete ägt rum inom de multinationella projekten som BALTBAT och BALTRON. Försvarsmakten deltar även i annan internationell samordning med syfte att samordna stödet till de baltiska staterna. Samarbetet i övrigt med de nordiska länderna varierar. Rent allmänt har Försvarsmakten ett bra samarbete med Finland. Hemvärnets utvecklingsstöd till Baltikum är samordnat med Danmark.

I Försvarsmaktens samverkan med de baltiska länderna, bl. a. i samband med planeringen av olika utvecklingsstöd, konstateras att organisationer och lydnadsförhållanden skiljer sig mellan de baltiska länderna. Det är enligt Försvarsmakten angeläget att svenska myndigheter är bättre samordnade innan utvecklingsstöd lämnas, så att myndigheterna i sina respektive stödverksamheter ger samma budskap i centrala frågor till mottagarlandet. Försvarsmakten anser att principen att låta de baltiska länderna vara ansvariga för en del av kostnaden för ett projekt är bra. Det innebär att de tvingas göra prioriteringar mellan projekt och tacka nej till mindre angelägna sådana.

6.2 Överstyrelsen för civil beredskap

Enligt ÖCB har utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna och Polen utvecklats på ett värdefullt och positivt sätt. Vidare anser ÖCB att uthållighet i utvecklingen av samarbetet borgar för god kvalitet och långsiktighet.

I sitt stöd till de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet i de baltiska länderna har ÖCB haft stor hjälp av försvarsattachéerna. Myndighetens samverkan med Högkvarteret och Räddningsverket har upplevts som givande. ÖCB önskar öka samverkan och samarbetet med andra - framför allt civila - totalförsvarsmyndigheter.

ÖCB anser att allt eftersom fler myndigheter och organisationer inom totalförsvaret engageras i det internationella arbetet ökar behovet av samordning. Informationsutbytet mellan myndigheter behöver förbättras för att skapa synergieffekter och möjligheter till samordnade insatser, samt för att undvika dubbelarbete.

6.3 Kustbevakningen

Utöver operativa samordningsmöten, finns det, enligt KBV, inte något samarbete på myndighetsnivå mellan de nordiska länderna avseende utvecklingsstödet till Baltikum och Polen.

Inom Sverige fanns det tidigare en teknisk suveränitetsstödgrupp (GTS, RPS, KBV, FOA, FMV, SjöV med flera ingick), ledd av UD, som ansågs vara ett mycket bra forum för samordning av olika stödprojekt. Denna grupp har upphört att existera. KBV föreslår att en motsvarande samordningsgrupp återuppstår i någon form med Försvardepartementet i ledningen.

Några av myndigheterna (FOA, FMV, SjöV, KBV) fortsätter dock att träffas med viss regelbundenhet, ca 3 gånger/år. Syftet är att säkerställa den fackmässiga koordineringen mellan de i sjöbevakningsuppgifter närmast engagerade myndigheterna.

KBV bedömer att arbetet inom Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference (BSRBCCC), som avser mer

effektiv operativ samordning i gränskontrollarbetet mellan samtliga Östersjöländer, kommer att intensifieras. Detta medför att samarbete och förmåga till gränskontroll både till lands och till sjöss utvecklas och förbättras redan på kort sikt. En stabiliserande faktor är också regeringschefernas s.k. "Task Force for combatting organized crime" med sitt operativa organ - den s.k. "Operative committee" (OPC).

Betydande samordningseffekter i totalförsvarsstödet uppstår också indirekt genom redan etablerad verksamhet inom HELCOM (hanterar akuta miljöskyddsåtgärder till sjöss) och inom flyg- och sjöräddningsområdena. Här berörs förutom Kustbevakningen även Räddningsverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

6.4 Styrelsen för psykologiskt försvar

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) anser att dess intresseområde och verksamhet (dvs. information och informationsberedskap inför höjd beredskap och s.k. svåra påfrestningar) i hög grad berör flera andra myndigheters utvecklingsstöd i Baltikum. SPF är angelägen om att vara informerad om all stödverksamhet från svenska myndigheters sida som i någon väsentlig grad handlar om information till medborgarna och medierna inför tänkbara krisförlopp.

Hittills har det, enligt SPF's mening, visat sig svårt att skapa fungerande och enkla kanaler för att hålla de olika svenska myndigheterna informerade om varandras planerade och pågående verksamhet i Baltikum. Uppenbarligen har det, med vissa undantag som SSI och SKI, inte varit naturligt att vända sig till SPF när man arbetat med informations-, upplysnings- och mediafrågor med anknytning till krishantering. Kanske har svenska myndigheter inte sett informations- och informationsberedskapsfrågor, vilka i de flesta ledningsorganisationer naturligen är integrerade med ledningsfunktionen, något som ligger inom SPF's intresseområde.

SPF anser att en förbättring av informationsutbytet kan ske genom att myndigheterna lämnar mer sidoinformation till varandra

när man bedömer att andra myndigheter kan vara intresserade av eller beröras av någon aktivitet som planeras. Dessutom finns möjligheten att planerade verksamheter och projekt bedöms mer samlat på ett ställe, genom någon form av koordinationsorgan, varvid den nödvändiga informationssamordningen då bättre kan åstadkommas. Båda vägarna kan också utnyttjas i en kombination.

6.5 Räddningsverket

Samarbetet med de baltiska staterna inom räddningstjänst- och transportområdet har enligt Räddningsverkets uppfattning i huvudsak präglats av kontinuitet, stabilitet och långsiktighet, även om projekt- och finansieringsbeslut har varit ettåriga och beslutsprocessen i Sverige tidvis lång och omständlig. En starkt bidragande orsak till kontinuiteten och stabiliteten är att de samverkande chefs-tjänstemännen och kontaktpersonerna i såväl de baltiska staterna som Sverige varit i stort sett desamma under hela samarbetsperioden. Andra viktiga faktorer har varit förekomsten av kontinuerliga överläggningar om planering och uppföljning, upprättande av gemensamma projektplaner samt kvalificerat tolk- och översättningsstöd.

Räddningsverket har koncentrerat samordningssträvandena till de nordiska ländernas stödinsatser inom räddningstjänstområdet i de baltiska staterna. Inom ramen för det nordiska samarbetet inom räddningstjänstområdet har de nordiska ländernas planerade och genomförda insatser rapporterats och diskuterats årligen för att så långt möjligt anpassa insatserna till varandra, undvika dubbleringar och ta tillvara erfarenheter. I flera fall har de nordiska länderna (Sverige, Finland och Norge) gjort gemensamma insatser, finansierade genom Nordiska ministerrådet, bl.a. inom riskanalysområdet och beredskapsplaneringen mot svåra olyckor. Finland och Sverige har också tillsammans med Lettland och Estland gemensamma räddningstjänstövningar avseende allvarliga olyckor till lands. Representanter från de baltiska länderna deltar sedan 1998 som observatörer också i de konferenser som genomförs

inom ramen för det nordiska räddningstjänstavtalet. I detta sammanhang finns skäl att notera att de svenska räddningstjänstmyndigheternas samverkan med de baltiska staterna i betydande omfattning avser även områden som flygräddning, sjöräddning, miljöräddning till sjöss samt beredskapen mot kärnkraftsolyckor och strålskydd, allt inom ramen för internationella konventioner och överenskommelser.

Inom farligt-gods-området samverkar Räddningsverket med främst RPS och Tullverket (GTS). När det gäller riskanalysarbete och beredskapsplanering mot svåra olyckor har Räddningsverket samverkat med länsstyrelserna i främst Södermanlands, Västerbottens och Norrbottens län. De två senaste länen deltar också i motsvarande samarbete med Ryssland. Stödet till de baltiska staterna inom oljeskadeskyddsområdet genomförs i samarbete med Karlskrona kommun. I samarbetsperiodens inledning försökte Räddningsverket också så långt möjligt att stimulera och stödja det omfattande kommunala vänortsutbyte inom räddningstjänstens område som successivt växte fram.

Räddningsverkets samverkan med andra myndigheter inom Försvarsdepartementets ansvarsområde, med undantag från KBV, har varit sporadiskt. Karaktären på verkets insatser i de baltiska länderna medför att kontakterna främst sker med myndigheter inom andra departementsområden.

Räddningsverket anser emellertid att det vore fördelaktigt om en permanent samordningsgrupp bildades inom Försvarsdepartementet med representanter från de centrala myndigheterna. Det gäller inte minst för samordningen av samt information och diskussion om frågor i det baltiska samarbetet som sammanhänger med såväl det särskilda säkerhetsfrämjande samarbetet som med Östersjö-samarbetet i övrigt och PFF-samarbetet. Till detta kan komma frågor som omfattas av Europasamarbetet och andra internationella avtal, konventioner och överenskommelser som Sverige har anslutit sig till.

6.6 Frivilligorganisationerna

Inom frivilligrörelsen saknar man idag en sammanhållen bedömning från Regeringens sida, vilket försvarsrelaterat stöd som är särskilt angeläget. En sådan bedömning skulle kunna ligga till grund för de frivilliga försvarsorganisationernas programverksamhet.

Det finns ett önskemål från de frivilliga försvarsorganisationerna, enligt Ag Baltikum, att låta ÖCB få en tydligare och aktivare samordningsroll för den civila frivilligverksamheten, motsvarande den roll Högkvarteret har för den militära frivilligverksamheten.

I övrigt anser Ag Baltikum att samordningen mellan de centrala statliga aktörerna bör utvecklas och förbättras.

Vissa av de svenska frivilligorganisationerna, t.ex. SLK och SCF, har ett visst utbyte med de andra nordiska länderna vad gäller utvecklingsstöd till Baltikum. SCF konstaterar att övriga nordiska ländernas motsvarigheter till SCF inte alls lämnar något utvecklingsstöd till Baltikum.

6.7 Totalförsvarets pliktverk

Tidigare fanns en samordningsgrupp organiserad av Försvarsdepartementet som möttes två gånger per år för ömsesidig information. Numera får respektive myndighet själv ta initiativ till samordning. Pliktverket har sin naturliga samarbetspartner i Försvarsmakten. Detta samarbete är under utveckling.

Försvarsattachéerna i respektive land bidrar med värdefullt stöd.

En väl fungerande samverkan har etablerats med Finland avseende Estland.

Pliktverket föreslår att ömsesidiga informationsmöten för myndigheter som deltar i stödet återupptas i Försvarsdepartementets eller UD's regi.

6.8 Försvarets materielverk

FMV har genom Ag Sjöbevakning haft ett fruktbart och givande samarbete med Kustbevakningen, Sjöfartsverket och FOA.

FMV's kontakter inom projekt "Sjöbevakning Baltikum" med uppdragsgivaren UD/Försvarsdepartementet kunde enligt myndigheterna ha varit mera strukturerade och frekventa. FMV har många gånger saknat en samtalspartner med "tillräcklig teknisk insikt".

Departementens förståelse för hur en uppdragsmyndighet måste verka kunde också ha varit större. Handläggningstiden i en del av de frågor som rört projekt sjöbevakning Baltikum har varit oförsvarligt långa. En förklaring härtill kan vara att man inom UD bytt ansvarig handläggare vid flera (4) tillfällen under de senaste åren.

6.9 Försvarets forskningsanstalt

FOA har i sin verksamhet riktad mot Baltikum haft en kontinuerlig, givande och friktionsfri samverkan med i första hand FMV, KBV, SjöV och RPS. Samverkan med Försvarmakten har varit av mer sporadisk natur men likväl mycket värdefull. Det kan noteras att FOA's övergång från anslagsfinansierad till intäktsfinansierad myndighet har, inom vissa områden, inverkat menligt på frekvensen och möjligen även kvaliteten vad gäller kontakterna med Försvarmakten.

Av viss betydelse för FOA's stödinsatser har varit möjligheterna att för i huvudsak andra syften upprätthålla regelbundna informella kontakter med forskare och försvarsmyndigheter i framför allt Finland och Norge. Här kan också noteras att de nordiska länderna har ett gott samarbete inom försvarsmiljöområdet, i vilket även amerikanska organisationer deltar.

För att öka kunskapen, förbättra samordningen och sprida information om svenska myndigheters insatser till stöd för Baltikum har FOA tidigare föreslagit upprättandet av en gemensam databas (exempelvis i form av en hemsida på Internet), som alla berörda kunde ha tillgång till.

En erfarenhet som FOA vill lyfta fram är vikten av att mottagarsidan har tillräcklig kompetens för att effektivt kunna utnyttja utifrån kommande stödinsatser. Inom försvarsområdet finns på den baltiska sidan ännu utrymme för förbättringar av den analytiska kompetensen. FOA skulle här kunna utöka sina stödinsatser, exempelvis genom att i större utsträckning än vad som nu sker ta emot och handleda yngre forskare och tjänstemän från Baltikum. Genom att utnyttja de möjligheter som erbjuds inom ramen för PHARE-programmet skulle en sådan verksamhet förhoppningsvis, åtminstone delvis, kunna finansieras av EU-kommissionen.

6.10 Myndigheter utanför försvarsdepartementets område

Socialstyrelsen anser att det bör ligga i varje myndighets eget intresse att samordna eller lämna information om sin stödverksamhet till andra myndigheter. Ett sätt att främja samordningen och det ömsesidiga informationsutbytet om vad som pågår inom och mellan olika civila verksamhetsområden kan enligt SoS vara att någon myndighet, t.ex. ÖCB, utses som koordineringsansvarig för att samla in uppgifter på vilka aktiviteter och stödinsatser som bedrivs och vilka insatser som avses påbörjas. Denna information borde kunna läggas upp på en datainformationsbank, tillgänglig för alla beredskapsmyndigheter. Ett annat sätt att förbättra informationen och samordningen kan vara att man varje år arrangerar ett gemensamt svenskt seminarium för att klara ut vilka stödinsatser man anser att respektive myndighet eller organisation skulle kunna genomföra.

7 Utredningens rådgivning på regeringsnivå

7.1 Allmänt om rådgivningen och dess former

I regeringens uppdrag (direktiv 1997:52) ingår att inom ramen för uppdraget verka som rådgivare inom totalförsvarsområdet på regeringsnivå gentemot de baltiska länderna, där Lettland inledningsvis prioriteras, samt Polen.

Bakgrunden till uppdraget i denna del torde vara att nuvarande svenska totalförsvarsstöd fått sin tyngdpunkt i avgränsade verksamheter inom olika militära och civila totalförsvarsfunktioner, medan övergripande rådgivning till försvarsdepartements- och regeringsnivån förekommit i mycket ringa utsträckning. Detta har haft den effekten att dels mottagarlandet saknat erforderligt stöd i policyfrågor, dels vi på svensk sida inte skapat oss det breda perspektiv som vore önskvärt för att, tillsammans med mottagarländerna, kunna prioritera olika delinsatser effektivt.

Utredningens rådgivning har haft sin tyngdpunkt i övergripande frågor kring säkerhetspolitik och totalförsvar. Den har i huvudsak bedrivits i form av kontinuerligt återkommande möten med olika representanter på ministerie- och politikernivå, ca varannan vecka, där önskemål och behov av stöd preciserats, utvecklats, konkretiserats i olika former och följts upp. Tiden mellan mötena har utnyttjats för kunskapsinsamling på hemmaplan, skriftväxling och förberedelser inför det fortgående arbetet inom olika igångsatta

projekt. Jag har vid behov knutit till mig hjälp i form av olika experter från svenska myndigheter och organisationer.

Utredningen har främst bedrivit rådgivning till Lettland och i ökande utsträckning, till Litauen. Dessutom har vi vid olika tillfällen besökt Estland och Polen för att efterhöra vilka behov av totalförsvarsstöd som finns där.

7.2 Ländersvis rådgivning

Jag och min utredningssekreterare har, alltsedan dåvarande lettiske försvarsministerns Kratsins begäran hos Sveriges regering om svenskt stöd att utarbeta en lettisk försvarsplan, verkat som rådgivare till Lettlands regering.

Rådgivningsverksamheten har bedrivits med tyngdpunkt till det lettiska försvarsministeriet och till andra strukturer på högsta lettiska nivå med ansvar inom området. Rådgivningen har främst omfattat stöd inför upprättandet av en försvarsplan (motsvarande ett svenskt totalförsvarsbeslut) och en programplan för det lettiska (total)försvarets långsiktiga utveckling. Därtill har kommit hjälp i lagstiftningsfrågor, bl.a. med upprättande av en mobiliseringslag. Vi har verkat för att totalförsvarsutbildning har genomförts för politiker, ministrar och högre chefer vid ministerierna, varvid FHS och ÖCB haft ett genomförandeansvar. Vi har svarat för koordineringen av försvarsupplysningsstöd från Sverige med hjälp från främst SPF och Civilbefälhavaren i Mellersta civilområdet (CB M). Vi har också initierat översättning av svensk beredskapslagstiftning som stöd för den lettiska försvarsutvecklingen och initierat en översättning av svenska arméreglemente 2 genom Försvarsmaktens försorg. Vidare har vi initierat och samordnat möten mellan lettiska ministerier och svenska myndigheter m.m. för att lämna stöd och råd inom några viktiga totalförsvarssektorer, t.ex. avseende beredskapslagring och förrådshållning av förnödenheter och finansiering i sammanhanget. ÖCB har svarat för viktig medverkan i sistnämnda avseenden.

För stödet till den lettiska militära planeringen har jag knutit till mig en militär expert (tidigare militärbefälhavare). Denna åtgärd har lett till en ökad rådgivningskompetens i militära frågor. Dessutom har den militära experten kunnat fånga upp väsentliga behov av svenskt stöd från Lettlands försvarsministerium och försvarsledning.

Litauen har visat ett starkt intresse för vissa något mer avgränsande frågor. För Litauens räkning har vi initierat och koordinerat en totalförsvarskurs för parlamentariker och ledande personer inom ministerierna, där ÖCB och Försvarshögskolan engagerades som kursanordnare. Rådgivning har påbörjats i begränsad omfattning till Litauen som stöd i den uppbyggnaden av en integrerad civil-militär ledningsstruktur på högre regional nivå. Liksom för Lettland har jag knutit till mig en militär expert för att bistå litauerna med detta stöd. På senaste tid har rådgivningen till Litauen kommit att omfatta också mer övergripande planeringsfrågor.

Estland har visat allmänt intresse för rådgivningsstöd på regeringsnivå men ännu inte efterfrågat någon specifik hjälp.

Utredningens kontakter med Polen har varit sparsamma, och någon svensk totalförsvarsrådgivning på regeringsnivå har ännu inte efterfrågats. Behovet av fortsatta insatser är därför osäkert.

7.3 Rådgivningssamordning med andra länder

Jag och min utredningssekreterare har haft ett mycket bra samarbete och utbyte med finska försvarsministeriet som resulterat i koordinerade och ensade uppfattningar inom vissa stödprojekt som Finland och Sverige bedriver i de baltiska länderna. Samråd och överenskommelser har skett rörande samordningen av Pliktverkets stöd till Estland av ett personregistreringssystem av värnpliktiga, "State Defence Course" i Lettland samt svensk rådgivning beträffande totalförsvarskoncept till regeringsnivån i Estland.

Vi har mer kortfattat diskuterat det försvarsrelaterade stödet till de baltiska staterna även med försvarsdepartementen i Norge och Danmark.

I övrigt har jag haft ett antal informella kontakter och informationsutbyten med andra stödländer, och då inte minst USA och Storbritannien. I några delfrågor har visst fördjupat samarbete ägt rum.

8 De nordiska ländernas utvecklingsstöd inom försvarsområdet

8.1 Finland

Försvarsministeriet i Finland koncentrerar sitt försvarsstöd till Estland och arbetar där främst mot huvudstaben (försvarsstaben). Finland har lämnat försvarsrelaterat utvecklingsstöd till Estland alltsedan självständighetsförklaringen, då Finland fick en förfrågan om att utbilda officerare från Estland.

Stödet har i huvudsak omfattat kunskapsförmedling och utbildningsstöd. Finland satsar främst på att utbilda estniska officerare och på att bygga upp försvaret från grunden. Utbildningen började 1992 med ca 10-20 elever på finska kadettskolan. Idag har ca 70 underofficerare och ca 30 officerare utbildats på kadettskolan. Utbildningsstödet bedrivs dels i Estland med stöd av sakkunniga från Finland, dels på finska kadettskolor. Olika specialkurser genomförs också som en del av utvecklingsstödet.

Det materiella stödet är mycket begränsat. Finland har dock donerat artilleripjäser och ammunition till Estland. Finska regeringen har vidare fattat vissa beslut även om försäljning av vapen till Estland.

Någon rådgivning på ministerienivå sker för närvarande inte.

Inrikesministeriet i Finland bedriver ett omfattande och betydelsefullt utvecklingssamarbete med främst Estland, men även med

Lettland och Litauen, vad gäller främst gränsbevakningsfrågor till lands.

Finland har hitintills bidragit med ca 140 miljoner finska mark för försvarsfrämjande insatser. En helt avgörande del går till Estland. Bidragen till Lettland och Litauen är små. Utvecklingsstödet till Baltikum finansieras så att aktiviteter som genomförs i Finland betalas via försvarsbudgeten medan aktiviteter som genomförs i Baltikum finansieras via Utrikesministeriet.

Försvarsministeriet i Finland anser att man har ett bra samarbete med Sverige. Bl.a. har trilaterala möten mellan Finland, Sverige och Estland genomförts syftande till att diskutera Estlands olika önskemål om försvarsrelaterat stöd och ansvarsfördelningen i sammanhanget mellan Finland och Sverige. Vidare ser man positivt på om Sverige tillhandahåller totalförsvarsrådgivning på regeringsnivå i Estland.

Finland anser att BALTSEA-gruppen fyller en viktig roll när det gäller den övergripande samordningen av det försvarsrelaterade stödet.

8.2 Norge

Norge har gradvis engagerat sig mer i Baltikumfrågor trots att man inte är ett Östersjöländ. För det säkerhetsfrämjande stödet finns en handlingsplan framtagen genom UD's försorg. En Baltikumgrupp, med representanter från statsministerns kontor, UD, Försvars-, Närings- och Miljödepartementen, samordnar verksamheten.

Norge har bidragit med 46 miljoner norska kronor för fredsfrämjande insatser i Baltikum under perioden 1994-97. En stor del utgör norskt deltagande i PFF-aktiviteter i Östersjöområdet. Häri ingår också multilateralt bistånd till BALTBAT och BALTRON, liksom kostnader för besöksutbyte för officerare. På materielsidan har Norge bidragit bl.a. med pansarvärnsvapen till BALTBAT.

Norge har för avsikt att vidareutveckla sitt stöd avseende BALTBAT, BALTRON, BALTDEFCOL, hemvärnets utveckling i

Baltikum (olika utbildningsinsatser), materielstöd (patrullfartyg, viss eldledningsmateriel m.m.) samt generellt suveränitetsstöd främst inom gränskontroll/-bevakning.

Utvecklingsstödet har enligt Forsvarsdepartementet tidigare haft ad-hoc-karaktär. Man anser numera att det är viktigt att skapa en helhetssyn och att inte bara arbeta med enskilda projekt för respektive land. I helhetssynen inkluderas en samsyn inom Norden samt ev. även med EU-länder utöver de nordiska.

Den nordiska koordineringen av utvecklingsstödet uttrycks som viktig och betydelsefull, men formerna för samordningen kan utvecklas och bli bättre. Norge anser vidare att både IDAB och framför allt BALTSEA gruppen är viktiga i sina samordningsroller.

8.3 Danmark

I policyn för det danska försvarsministeriets östsamarbete anges att de övergripande målen är att stärka stabiliteten och det fredliga samarbetet i Europa. Utvecklingssamarbetet gentemot bl.a. Baltikum och Polen skall bidra till att säkra den civila och demokratiska kontrollen över de väpnade styrkorna samt stödja ländernas strävan till interoperabilitet med NATO och deras medverkan i internationella operationer och PFF-verksamhet.

Danmark bistår inom denna ram de tre baltiska ländernas uppbyggnad av de nationella försvaren genom rådgivnings-, utbildnings- och övningsinsatser samt materieldonationer. Någon strategisk rådgivning gentemot regeringsnivån, motsvarande den som utredningen bedriver, har man inte för avsikt att genomföra. Rådgivningen från Danmark koordineras främst genom försvarsattachéernas försorg. Dessa lyder direkt under försvarsministeriet.

Tonvikten i det danska utvecklingsstödet till de baltiska staterna ligger idag på att försöka skapa en samsyn i viktiga försvarsfrågor mellan försvarsministerierna/försvarsstaberna i respektive land och det danska försvarsministeriet/försvarsstaben. Detta sker genom regelbundna möten, staff talks och motsvarande. Andra viktiga områden är stödet till BALTBAT, BALTRON, BALTNET,

BALTDEFCOL och till officersutbildning på olika nivåer. Under 1998 genomfördes ca 50 aktiviteter såsom pluton- och kompani-chefsutbildning, avancerad officersutbildning vid de danska armé- och marinakademierna, instruktörsutbildning för hemvärns-officerare och utbildning på marinens kommunikationssystem.

Det försvarsrelaterade utvecklingsstödet till Polen är inte lika omfattande. Stödet inriktas främst på att hjälpa till med att förbättra den polska försvarsmaktens interoperabilitet med NATO samt med att utveckla det polska fredstida försvarsledningssystemet (the defence management system).

Danmark anslog omkring 204 miljoner danska kronor till försvarsfrämjande åtgärder i Baltikum under perioden 1994-1997. Huvuddelen av medlen gick till utbildning av BALTBAT, men inräknade är också kostnader för baltiska soldater som deltog i de danska fredssbevarande insatserna i Bosnien. Ca 15 % har gått till försvarsmateriel som uniformer och fordon. Endast en liten del har avsett vapen.

Utvecklingsstödet till alla de aktuella länderna har numera stramats upp genom en övergripande 3-årig programstyrning som utgångspunkt för de danska myndigheternas detaljplanering. Ministeriet tilldelar därvid myndigheterna medel i form av ramanslag utifrån den uppgjorda 3-års planen. Medelstillsdelningen 1998 var 100 miljoner danska kronor. I denna tilldelning är inräknat att viss ad-hoc-verksamhet (snabbt uppkomna projekt) kan uppstå. Danska Försvarsministeriet anser att denna kombination av övergripande styrning och decentraliserat genomförande ger myndigheterna ökade möjligheter att samordna sin verksamhet dels inom Danmark men även gentemot de baltiska länderna.

Danmark anser det viktigt med en stark nordisk koordination av utvecklingsstödet men är angeläget om att även andra västländer engageras och medverkar i stödet. BALTSEA gruppen anses här spela en viktig roll för samordning av mer övergripande karaktär.

9 Utredningens principiella överväganden

9.1 Totalförsvarsstödet till de baltiska staterna är ett viktigt inslag i svensk säkerhetspolitik

Försvarsberedningen framhåller i sin rapport *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (Ds 1999:02) bl.a.:

"Stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen bör fortsatt utgöra ett centralt element i vår säkerhetspolitik. Våra insatser bör vara långsiktiga och präglas av uthållighet. Försvarsberedningen föreslår att stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner utvecklas och fördjupas, liksom vårt säkerhetssamarbete med Polen och Tyskland."

Jag delar givetvis dessa bedömningar och stödjer förslagen. Deras bakgrund är enligt min mening att söka i en kombination av omständigheter. Grundläggande är de baltiska staternas läge som omedelbara grannar till både Sverige/Norden i väst och Ryssland och Vitryssland i öst. Grannskapet med Ryssland förenas med den allmänna osäkerheten om denna stats framtid, inklusive dess framtida politik gentemot Baltikum. I sammanhanget framhåller Försvarsberedningen att Ryssland tenderat att hävda egna intressen i närområdet och stundtals utsatt bl.a. de baltiska staterna för starka påtryckningar.

De baltiska staterna har i detta läge ett behov att på stor bredd stärka sin säkerhetspolitiska ställning. Många av inslagen i deras samlade politik bör ses helt eller delvis i detta perspektiv: strävan efter medlemskap i NATO och EU och efter utveckling i övrigt av banden med Väst. Andra viktiga mål är ekonomisk stabilisering och utveckling, lösandet av utestående medborgarskaps- och integrationsfrågor samt utvecklandet av godtagbara grannlandsrelationer med Ryssland. Även uppbyggnaden av ett från respektive stats utgångspunkter rimligt totalförsvar, under demokratisk ledning, är ett centralt inslag i den samlade säkerhetspolitiken.

Uppbyggnaden av totalförsvaren har inledningsvis efter frigörelsen 1991 mött särskilda svårigheter. Under de första åren fanns stora ryska militärförband kvar i de baltiska staterna. När dessa drog sig tillbaka efterlämnade de i stort sett ingenting som kunde utnyttjas för uppbyggnaden av baltiska totalförsvar. Arvet har snarast medfört stora kostnader i såväl materiell mening som i fråga om delvis kvardröjande negativa attityder till försvaren hos befolkningarna och i form av auktoritära synsätt hos äldre officerare. Även för den fortsatta försvarsutvecklingen finns begränsningar i snart sagt alla avseenden: ledningsmässigt, organisatoriskt, utbildningsmässigt, materiellt, samt givetvis vad gäller samlad planering och samlat ekonomiskt utrymme.

De baltiska staternas företrädare har givetvis klart för sig att man inte i längden skulle kunna motstå ett massivt angrepp från en återuppbyggd rysk försvarsapparat. Men även ett förhållandevis begränsat, väl sammanhållet och folkförankrat totalförsvar kan vara tillräckligt för att motverka ett storangrepp under begränsad tid eller för att möta mer begränsad aggression uthålligt. Och minst lika viktigt är att ett sådant totalförsvar kan bidra till ett större nationellt självförtroende i kriser, liksom under "starka påtryckningar" i tider av i övrigt mer rutinmässiga relationer. Det är enligt min mening en rimlig hypotes att ett sådant stärkt självförtroende ökar sannolikheten att framtida konflikter i relationerna med Ryssland och/eller Vitryssland skall kunna hanteras på ett kontrollerat sätt.

Mot denna bakgrund ligger ett utvecklande och stärkande av totalförsvaren i de baltiska staterna inte bara i dessas egna, utan också i hög grad i omvärldens intresse.

9.2 Grundläggande: totalförsvaret under demokratisk ledning, styrning och kontroll

Det råder en bred samsyn i de västliga demokratierna om vikten att nationella säkerhetsorgan, dvs. polis, försvarsorganisationer, ev. inrikestrupper m.fl., står under betryggande demokratisk ledning, styrning och kontroll (engelska: *democratic control**). Denna ledning etc. inkluderar dels de yttersta besluten om "det operativa" utnyttjandet av resp. säkerhetsorgan, dels inriktningen av resp. organs utveckling i kortare och längre tidsperspektiv, dels slutligen en kontrollfunktion i snävare mening, dvs. närmast en verksamhetsrevision.

I Sverige utgår denna ledningsfunktion, under riksdagen, närmast från regeringen och sammanfattas i regeringsformens 1 kap. 6 §: *Regeringen styr riket*.

Principen om demokratisk kontroll av försvaren (totalförsvaren) har varit en viktig fråga i de tidiga diskussionerna mellan västdemokratierna och de nya demokratierna i Central- och Östeuropa. I dag torde grundprincipen vara fullt ut accepterad i de stater som berörs i detta betänkande (främst de baltiska staterna och Polen).

* Det bör noteras att engelskans "control" (som del av exempelvis "democratic control") har en betydligt vidare innebörd än svenskans "kontroll". Viktiga innebörder är sålunda också "to exercise direction over" och "command". De samlande begreppen "demokratisk ledning, styrning och kontroll" alt. kortformen "demokratisk ledning" har mot den bakgrunden utnyttjas av utredningen.

I det svenska stödet är det likväl nödvändigt att fortlöpande beakta denna aspekt, eftersom konstitutionella regler, praktiska ledningsprinciper samt kompetens i planerings- och revisionshänseende på regeringsnivån långt ifrån alltid hunnit bli i paritet med den grundläggande principen.

Enligt min uppfattning bör det svenska stödet mot ovanstående syfte riktas främst till parlamentens försvarsutskott (motsv.), till försvarsministerierna och till andra ministerier som berörs av totalförsvarsfrågor, samt till revisionsorgan närmast motsvarande svenska Riksrevisionsverket. En annan viktig målgrupp är givetvis officerare i olika stadier av karriär.

9.3 De nationella existensförsvaren bör stå i centrum

Under de första åren efter den nationella frigörelsen i aktuella länder kom det västliga stödet inom totalförsvarsområdet av lätt insedda skäl att koncentreras dels till att utveckla förmågan att delta i internationella insatser, dels till att utveckla olika kapaciteter för fredsändamål, exempelvis räddningstjänst, gräns- och kustbevakning. Inledningsvis torde de olika länderna också ha uppfattat det så, att de västliga förväntningarna inför medlemskap i EU och NATO låg inom dessa områden.

Under de senaste åren har de aktuella staternas prioritering förskjutits till förmån för nationella existensförsvär. Bakgrunden har redan berörts i kapitel 3: en illusionslös syn på relationerna till Ryssland delvis i perspektiv av akuta händelser, en insikt att NATO ställer sina tyngsta krav inom existensförsvarsområdet inför ett ev. medlemskap, den samtidiga insikten att ett NATO-medlemskap (utom för Polen) kan bli avlägset i tiden.

Denna ändrade fokusering är sålunda naturlig utifrån de nya demokratiernas upplevda situation men också utifrån de nordiska staternas tidigare erfarenheter. Den aktualiserar emellertid en stor mängd problem utöver vad som är aktuellt i samband med inriktning på internationella insatser. Dessa problem avser snart

sagt alla områden av den samlade försvarsplaneringen: en mer komplex målbild, en mångfacetterad organisation, större resurskrav, längre planeringshorisonter.

Givetvis är byggandet av ett existensförsvar legitimt redan på folkrättsliga grunder. Sverige har enligt min uppfattning även många andra skäl att lämna stöd till en sådan utveckling, och ytterst då att det är ett svenskt egenintresse att demokratierna på andra sidan Östersjön alla kännetecknas av säkerhetspolitisk stabilitet och trygghet i vidaste mening, innefattande även totalförsvarsdimensionen.

För varje liten stat, och i synnerhet om dess ekonomiska resurser är begränsade i förhållande till landets storlek, innebär uppbyggnaden av ett nationellt existensförsvar en stor utmaning. Försvarskoncept måste utvecklas i ljuset av säkerhetspolitiskt läge, geografiska förutsättningar, politiska ramvillkor och resursprioriteringar inom hela samhället.

Det ligger nära till hands för flera av de nya demokratierna att söka nordiska förebilder. Många intressanta lösningar kan enligt min mening överföras. Samtidigt ligger det en fara i att tillhandahålla alltför tekniskt avancerade, omfattande eller organisatoriskt komplexa lösningar från det nordiska området. Vi gör nog inom den nordiska (och övriga västliga) kretsen klokt i att tillhandahålla enkla lösningar med små eller måttliga resurskrav, där de mest grundläggande försvarsbehoven fokuseras.

9.4 Den internationella militära förmågan bör utgå från de nationella försvaren

I flera av de aktuella staterna har man sålunda utvecklat separata resurser för internationella insatser. I praktiken handlar det då om stående förband. Detta arrangemang har emellertid vissa tydliga nackdelar. För det första är kostnaderna höga; för ett visst land har de bedömts uppgå till så mycket som 20 % av försvarsbudgeten. För det andra kan det visa sig svårt att efter utbildning ge förbanden

fortlöpande meningsfulla uppgifter. För det tredje är det inte självklart hur förband av denna typ skall utnyttjas inom existensförsvaren.

De något skilda nordiska modellerna erbjuder här ett huvudalternativ, innebärande att förmågan till internationella insatser byggs upp med existensförsvaret och värnplikten som bas. (I Sverige ges ju brigaderna på rotationsbasis ansvar för att sätta upp internationella enheter utifrån aktuell efterfrågan.) Fördelarna är betydande. Kostnaderna blir bedömningsvis allmänt lägre och uppstår i huvudsak bara när insatser aktualiseras. Erfarenheter från de internationella insatserna återförs automatiskt till "krigs"förbanden. Frågan om meningsfulla uppgifter aktualiseras inte. Den folkliga förankringen, utgående från värnplikssystemet, maximeras.

Givetvis har de aktuella samarbetsländerna det fulla ansvaret för valet av organisatoriska lösningar. Men det vore enligt min uppfattning fel om man från svensk (eller övrig nordisk) sida inte delade med sig fullt ut av här beskrivna erfarenheter och slutsatser.

9.5 Totalförsvaret är ett bärkraftigt koncept

Totalförsvaret i modern mening är ett koncept med syfte att kunna samutnyttja militära och civila resurser inom en stat maximalt i samband med ett existensförsvaret och för att likaledes kunna utnyttja existerande försvarsresurser effektivt i samband med fredstida katastrofer etc. Konceptet är tillämpligt särskilt om avsikten är att existensförsvaret skall genomföras inom eller i direkt anslutning till det egna territoriet; för stormakter med globala ambitioner har det därmed ett mer begränsat intresse. Det är mot den bakgrunden inte förvånande att de nordiska länderna och Schweiz mest systematiskt har utvecklat det.

En speciell dimension av ett totalförsvaret är att det integrerar försvaret med det övriga samhället organisatoriskt och också leder till att ett större antal medborgare engageras i de samlade försvars-

ansträngningarna. Därmed utgör det också ett verktyg för folklig förankring.

De allmänna kriterierna för ett totalförsvar ter sig utan vidare tillämpliga på de baltiska staterna och i huvudsak också på Polen, trots att detta land har en befolkningsmässig resursbas av en annan storleksordning och dessutom genom det kommande NATO-medlemskapet kommer i ett delvis annat läge. (NATO-medlemskapet har dock inte hindrat exempelvis Norge att bygga upp ett effektivt totalförsvar.)

I synnerhet Lettland och Litauen, men också Estland och Polen, har i olika kontakter med Sverige markerat ett tydligt intresse för att utveckla totalförsvar av nordisk typ. Enligt min uppfattning är det en viktig uppgift för det svenska totalförsvarsstödet att tillhandahålla grundkoncept och planeringsmetodik både i stort och inom enskilda samhällssektorer. Export av svenska myndighetsstrukturer etc. bör däremot inte bedrivas okritiskt; skälen vidareutvecklas senare i detta kapitel.

9.6 Militärt försvar: arméstridskrafterna är viktigast

Sverige utvecklade under det kalla kriget ett allsidigt sammansatt militärt försvar med såväl armé- som marin- och flygstridskrafter. Resursfördelningen har traditionellt varit 1/3 till armén, 1/6 till marinen och 1/3 till flygvapnet (resten har gått till gemensamma behov). En viktig del av bakgrunden har varit en militärgeografi som gjort det synnerligen lämpligt att kunna bekämpa en angripare redan ute till havs, med marin- och flygstridskrafterna, samtidigt som flygstridskrafterna gavs en huvudroll också i luftförsvaret. I sammanhanget kan det dock konstateras att uppbyggnaden av ett sådant försvar, liksom av markstridskrafter med en hög grad av mekanisering (många stridsvagnar m.m.) varit synnerligen kostnadskrävande.

Det är uppenbart att de baltiska staterna (Polens situation berörs inte i detta avsnitt) saknar de militärgeografiska och resursmässiga

förutsättningarna för en avvägning enligt det svenska receptet. På baltisk sida förefaller man nu på - som jag ser det - goda grunder vara inriktad på försvarslösningar med en koncentration på lätta arméstridskrafter, medan marinstridskrafterna tänks ha uppgifter främst i fred och neutralitet och flygstridskrafterna, med vissa skillnader mellan de tre baltiska staterna, får en mycket begränsad roll.

I långa stycken finns paralleller med det finska försvarskoncept som utvecklades i synnerhet under första hälften av kalla krigets period, med det säkerhetspolitiska läge och med den resursbrist som Finland då upplevde. (Givetvis finns även i dagens moderna finländska försvar väsentliga kunskaper och lösningar som är tillämpbara på de baltiska staterna.)

I dagens svenska försvarsorganisation förefaller vissa försvarskoncept från övre Norrland vara mest nyttiga som exempel för de baltiska staterna. Jag syftar då främst på det territoriella försvaret i ett brett område nordöst om området Luleå-Boden, med dess starka inslag av lätta markstridskrafter i nära samverkan med lokalt rekryterat hemvärn. Även den planering som finns för försvaret av våra största städer bör rimligtvis vara intressant.

Utvecklingen av det svenska försvaret styrs givetvis primärt av våra nationella försvarsbehov. De baltiska staternas behov av kompetent svenskt stöd är samtidigt ingen oviktig faktor i perspektiv av ökade ambitioner för svenska internationella insatser av olika slag. Enligt resonemanget i det föregående är en baltisk fokusering på lätta arméstridskrafter sannolik. En levande svensk kompetens beträffande territorialförsvar och hemvärn är därför en viktig utgångspunkt för ett svenskt stöd.

9.7 Förmågan till långsiktsplanering bör stödjas

Som jag redan har antytt har utvecklingen av de aktuella nationernas försvarssystem under den hittillsvarande perioden som fria stater delvis haft ad-hoc-karaktär. Man har kombinerat ett

nyttänkande och ett punktvis stöd från väst med åtskilligt av gamla sovjetiska tänkesätt, organisationsformer och rutiner. Man har samtidigt i ökande grad blivit medveten om att en mer systematisk, långsiktig hantering av totalförsvarets planering är nödvändig.

Sistnämnda utveckling bör enligt min uppfattning välkomnas och stödjas. De olika delsystem i form av personal, materiel och organisation som utgör de ofrånkomliga byggstenarna i ett försvar har ju vanligen sådan livslängd, att enskilda beslut får konsekvenser för lång tid framåt, ofta t.o.m. för årtionden. Frånvaron av en systematisk långsiktsplanering innebär stora risker att försvars-ekonomin på längre sikt går helt ur kontroll. Den konkreta konsekvensen kan då bli endera, att försvarsanslagen måste ökas på ett oavsett sätt, eller att försvarsorganisationen blir stående med "halva" system: personal utan tillräcklig utbildning, vapenplattformar utan tillräckligt underhåll eller ammunition.

Riskerna kan reduceras väsentligt - men naturligtvis inte elimineras helt - genom en systematisk långsiktsplanering. Jag menar förvisso inte att det svenska planeringssystemet bör exporteras okritiskt till de baltiska staterna eller Polen. Vårt system kan knappast beskrivas som en oreserverad framgång, i ljuset av exempelvis de senaste årens planeringsmissar. Och även om det svenska systemet hade fungerat oklanderligt, hade det varit helt överdimensionerat i resursmening för i synnerhet de baltiska staterna.

Jag noterar i sammanhanget att de baltiska staterna lägger stor vikt vid att framtida planeringssystem i någon mening skall vara NATO-kompatibla.

Vad som sålunda bör tillhandahållas är enligt min mening främst själva grundidén om en sammanhållen planering, dels utgående från säkerhets- och försvarspolitiska mål formulerade av statsmakterna, dels karakteriserade av långsiktighet i planerna för organisation, personal, utbildning, materielanskaffning och -underhåll m.m.

Jag är medveten om att ett sådant stöd till försvarsplaneringen innebär ett mer samlat engagemang för en hel sektors utveckling än vad som är vanligt förekommande i biståndssammanhang. Jag menar emellertid att planeringsförutsättningarna inom totalförsvars-

området är mycket speciella. Flera av de aktuella länderna saknade före frigörelsen all kunskap om samlad planering inom området. Vidare kan, liksom för länderna i väst, försvarsbehoven endast till liten del härledas utifrån praktisk, daglig erfarenhet. I stället är man långa stycken hänvisad till teoretiska diskussioner om möjliga typer av hot och utmaningar, med de metodproblem som följer härav. Slutligen är man pressad av begränsningar i försvarsanslagen och tvingas därför till hårda prioriteringar, lämpligen baserade på en systematisk analys.

Det svenska stödet har före utredningens tillkomst knappast alls varit inriktat på kompetensutveckling i dessa avseenden. Emellertid har utredningen i egen regi, såsom tidigare beskrivits, tagit betydande initiativ inom området. Jag är emellertid övertygad om att detta bara kan ses som en inledning på en kompetensuppbyggnad i aktuella länder över en relativt lång tidsperiod. I denna uppbyggnad ter det sig utomordentligt angeläget att även svenska myndigheter, och då främst Försvarsmakten och ÖCB, engageras i betydande utsträckning.

9.8 Långsiktighet bör också prägl (nästan) allt stöd

Vid utredningens diskussioner med företrädare för de baltiska staterna har dessa beskrivit det som besvärande, att så många västliga stödprojekt inom vitt skilda områden haft formen av kortvariga kampanjer i stället för en metodisk, långsiktig kunskapsöverföring.

Det finns i och för sig ingenting som talar för att detta bekymmer primärt skulle avse de svenska insatserna. Tvärtom går det att ge åtskilliga exempel från både Försvarsmaktens och de civila totalförsvarsmyndigheternas områden på att stödsatserna präglats av långsiktighet och uthållighet.

Inte desto mindre vill jag betona denna aspekt. De flesta enskilda stödprojekt är till sin natur så komplexa att kunskapsöverföringen, vare sig den handlar om planeringsmetodik, taktiska grundprinciper,

utbildningsmetoder eller handhavandet av överlämnad/såld utrustning bör ses i ett flerårigt perspektiv.

Jag är medveten om att det i allmänna biståndssammanhang finns en strävan att avgränsa tidshorisonten för olika projekt tämligen snävt och bejakar att det finns effektivitetsrisker med allmänt formulerade stödprojekt som sträcker sig över lång tid.

Jag anser emellertid att lösningen inte bör sökas i fragmenterade stödprojekt av kort varaktighet utan tvärtom i sammanhängande insatser med ett långsiktigt helhetsperspektiv. I en del fall torde det vara önskvärt för effektiviteten i kunskapsöverföringen att det samlade tidsperspektivet sträcker sig över fem år eller mera.

I många fall torde det emellertid vara möjligt att utifrån en strategisk vision dela upp ett större, långsiktigt projekt i olika delinsatser av typ problemkartläggning, huvudinsats och återkommande uppföljningar. Självklart bör fortlöpande utvärderingar tillsammans med mottagarlandet ingå som en integrerad del i den samlade insatsen.

Vad som är viktigt i sammanhanget är emellertid att svenska projektställningstaganden ges en långsiktig och principiell prägel avseende frågor av typen "Skall Sverige under ca en femårsperiod engagera sig i ett långsiktigt stödprojekt för att utveckla en viss stats förmåga till totalförsvarsplanering, inom en kostnadsram av ungefär x kronor?". Detta skulle vara liktydigt med att det svenska ställningstagandet skedde i programtermer.

Det är mitt intryck att projektställningstagandena från svensk sida inom totalförsvarsområdet hittills inte särskilt ofta haft en sådan övergripande och långsiktig karaktär.

9.9 Stöd till olika beslutsnivåer bör samordnas

Beslut i större försvarsfrågor i Sverige berör vanligen tre nivåer i beslutshierarkin: riksdagen, regeringen och myndigheterna. I en beskrivning underifrån och uppåt (självfallet kan processen beskrivas också med start uppfifrån i riksdagens ställningstaganden) förbereds ofta ett ärende genom tekniska, taktiska, organisatoriska och ekonomiska studier av myndigheterna innan de integreras i en större plan, i första hand en programplan, som överlämnas till regeringen för ställningstagande. Ofta innehåller den fortsatta processen flera omgångar justeringar i en kontakt mellan myndigheter och regering/departement. Slutligen föreläggs regeringens förslag riksdagen för granskning, ev. ändringar och godkännande. Riksdagens inflytande kan också ta formen av en successiv parlamentarisk påverkan under beredningsprocessen. Det är uppenbart att en effektiv beslutsfattning förutsätter en tillräcklig kompetens på alla nivåer och en betydande kommunikation dem emellan.

Både med hänsyn till den demokratiska styrningen av försvaren och av effektivitetsskäl finns det anledning för Sverige att beakta alla motsvarande organisationsled inom aktuella samarbetsländer. En aldrig så kraftfull stödinsats gentemot en av nivåerna kan visa sig föga effektiv om det inte finns en beredskap och kompetens på de övriga aktörsnivåerna att föra en fråga vidare.

Förhållandena inom de baltiska staterna och Polen skiljer sig till viss del från de svenska. Vad gäller militärt försvar är likheten långtgående i meningen att man tydligt kan identifiera de tre nivåerna från det svenska exemplet. Men i fråga om civilt totalförsvar är skillnaden påtaglig, i och med att myndighetsnivån ofta är svagare utvecklad än i Sverige eller t.o.m. helt obefintlig som aktör med viss självständighet.

Min uppfattning är hur som helst att vi som en del av ett mer samlat stöd till totalförsvarets utveckling inom ett visst samarbetsland måste granska och vid behov stödja kompetensutvecklingen på alla nivåerna.

Detta ställer i sin tur krav på en betydande överblick på svensk sida över aktuella frågor i samarbetslandet liksom på en väsentligt ökad reell samordning av svenska aktörers insatser, allt i förhållande till nuläget. Utredningen menar utifrån sina egna erfarenheter att man kan komma långt på denna väg med administrativt relativt små åtgärder.

Ett annat grepp för förbättrad samordning är att organisera gemensam utbildning för alla de berörda nivåerna från ett visst samarbetsland, dvs. den utbildningsidé som kännetecknat den tidigare svenska Försvarshögskolan, numera Institutet för Högre Totalförsvarsutbildning inom den nya Försvarshögskolan. Detta recept har prövats på utredningens initiativ gentemot ett par av de aktuella staterna, med betydande uppskattning från dessa som resultat.

Till slut är det likväl avgörande att den svenska instansen på viss nivå utvecklar ett givande samarbete med sin parallellinstans i samarbetslandet.

9.9.1 Parlamentsnivån

En kompetent hantering av totalförsvarsfrågorna i parlamenten och i dess försvarsutskott är av flera skäl utomordentligt viktig. Den är för det första en hörnsten i själva den demokratiska styrningen av försvarsapparaten. Försvarsutskotten har vidare en särskild roll vad gäller totalförsvarens folkliga förankring, med direkta konsekvenser för försvarsviljan i stort. Därtill är det av särskild betydelse att en god parlamentshantering skapar förutsättningar för en kontinuitet i större försvarsfrågor även förbi parlamentsval och regeringsskiften.

Av många skäl är förutsättningarna i alla dessa avseenden väsentligt sämre i de nya demokratierna än i de nordiska staterna. I Norden har de flesta försvarspolitiker en personlig erfarenhet av försvaret som följd av egen värnpliktstjänstgöring och/eller medverkan i frivilligorganisationers verksamhet. Försvarsutskotten står i ständig kontakt med totalförsvaret genom studiebesök, föredragningar i olika frågor, personkontakter etc. Utskotten stöds av tjänstemannastaber som visserligen är små i förhållande till

ordningen inom de västliga stormakterna men som likväl har ett stort reellt ansvar för kontinuitet och kompetens.

Utredningen har som del av sin verksamhet initierat ett kontaktbesök från medlemmar i det svenska försvarsutskottet till det lettiska utskottet. Erfarenheterna från denna aktivitet, i kombination med skälen ovan, leder till slutsatsen att mer regelbundna kontakter är i hög grad angelägna. De kan i så fall kombineras med speciella utbildningsinsatser.

Jag är medveten om regeringens linje att principiellt fördela det svenska stödet brett gentemot de baltiska samarbetsländerna. Vad gäller parlamentsnivån anser jag emellertid att en jämn fördelning på de tre baltiska staterna skulle leda till en alltför stark uttunning av det realistiskt möjliga svenska stödet. Samtidigt riskerar den enskilda baltiska statens parlament att utsättas för åtminstone skenbart olikartade rekommendationer från olika stödnationer. En viss nordisk uppdelning av stödet till parlamenten borde därför enligt min uppfattning övervägas.

9.9.2 Ministerienivån

Rollerna och uppgifterna för försvarsministerierna i de västliga demokratierna skiljer sig något åt som en följd av konstitutionella grundförutsättningar och utvecklad praxis. I vissa länder har ministerierna eller ministrarna personligen en viss mer eller mindre självständig beslutsfunktion, i andra, däribland Sverige, är grundregeln att beslut fattas kollektivt av regeringen.

Oberoende av dessa skillnader avser en väsentlig del aspekt ansvaret för olika delar av totalförsvaret och för samordningen av detta som en helhet. Vad gäller delarna torde i väst i allmänhet sektors- eller ansvarsprincipen tillämpas, med innebörd att det departement som ansvarar för ett visst arbetsområde i fred också har ett motsvarande ansvar vad gäller planeringen för kriser och krig och för ledningen i sådana situationer. För helhetsansvaret finns flera lösningar företrädda. I vissa fall har premiärministern ett uttalat samordningsansvar, i andra fördelas ansvaret exempelvis på ett försvarsministerium (militära frågor) och ett inrikesministerium

(civila frågor). Även lösningar utan ett helt uttalat samordningsansvar förekommer.

Det kan noteras i sammanhanget att statsministern i Sverige under 1960- och 70-talen hade ett uttalat, åtminstone formellt samordningsansvar med stöd av en stabsoorganisation inom försvarsdepartementet. Sedan 1980-talet är samordningsrollen vad gäller långsiktsplaneringen delad mellan försvarsdepartementet och ÖCB, samtidigt som vissa stabsfunktioner för övergripande ledning vid krigsfara och krig kvarstår i statsministerns närhet.

Ledningsfrågorna i fred, kriser och krig är givetvis centrala frågor för de nya demokratierna. Jag tar här inte vidare upp frågorna om ledning i kriser och krig. Ledningsfrågorna i fred avser i första hand säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter samt inriktning och uppföljning av försvarets långsiktiga utveckling. Jag ser det som en viktig förutsättning för både den demokratiska ledningen av försvarssektorn och effektiviteten i resursanvändningen att ministerierna kan genomföra sina uppgifter med tillräcklig kompetens. Bl.a. är det väsentligt att det inte uppstår ett påtagligt kompetensövertag hos myndigheterna.

Jag anser att det i allmänhet finns stora behov av en ytterligare kompetens- och resursutveckling på regerings/regerings- kanslinivån i de länder som utredningen primärt uppmärksammat. (Det finns samtidigt betydande skillnader mellan länderna.) Behoven gäller i stort sett alla de verksamhetsområden som normalt förknippas med ett försvarsdepartement eller med motsvarande totalförsvarsverksamheter inom andra departement. De gäller också i hög grad kompetensen för övergripande totalförsvarssamordning.

Ett långsiktigt svenskt stöd inom detta område är sålunda synnerligen angeläget. Utredningen har sett detta som en av sina huvuduppgifter. Det vore givetvis naturligt att sådant stöd till del också utgick från Försvarsdepartementet i Sverige. Jag är emellertid tveksam till om detta är möjligt i någon större omfattning. Vid underhandskontakter från utredningen har departementsföreträdare i olika delfrågor ofta inte ansett sig kunna medverka i den konkreta rådgivningsverksamhet som utredningen bedriver. Jag tror för min del att detta återspeglar den begränsade roll i den övergripande

försvarspolitiska processen som departementets tjänstemän spelar. För rådgivningsverksamheten ligger det i stället närmast till hands att söka stöd från Forsvarsberedningens tjänstemän. Dessas arbetsbelastning, i förening med deras i tiden begränsade uppdrag, gör emellertid ett sådant stöd begränsat realistiskt.

Vad gäller avvägningar inom den civila delen av totalförsvaret konstaterar jag vidare att ÖCB kommit att i realiteten överta viktiga svenska departementsuppgifter för avvägning mellan funktioner och mellan departementsområden. Denna kompetens är givetvis synnerligen relevant vid insatser i våra samarbetsländer. Jag förutser mot den bakgrunden att ÖCB blir den kanske viktigaste svenska parten (i samarbete med utredningen själv och dess ev. efterföljare) för kunskapsuppbyggnad i civila totalförvarsfrågor inom de aktuella samarbetsländernas ministerier.

9.9.3 Myndighetsnivån

Jag har redan tidigare konstaterat att myndighetsnivån, vad avser civila myndigheter, är betydligt svagare företrädd i de aktuella samarbetsländerna än vad fallet är i Sverige (som i och för sig representerar något av en ytterlighet organisationsmässigt inom den västliga kretsen). Liksom i andra avseenden finns dock också här betydande skillnader mellan samarbetsländerna.

När jag i fortsättningen av detta avsnitt diskuterar myndighetsnivån, är denna att se som likvärdig med resp. lands försvarsmakt. Frågan är då vilken karaktär i stort som det västliga stödet till de aktuella försvarsmakterna bör ha.

Jag konstaterar att det svenska stödet på denna nivå hittills i första hand haft mikrokaraktär och avsett kompetensuppbyggnad inom avgränsade områden eller leveranser av begränsade materiel-system. Däremot har stöd till utvecklingen av en allmän lednings- och stabskompetens eller till upprättandet av en samlad, långsiktig planering i stort sett inte förekommit. Samma förhållande har av allt att döma präglat mycket annat västligt stöd. Undantag finns dock. Det viktigaste är förmodligen den finländska, sedan flera år

pågående insatsen för en systematisk höjning av den estniska försvarsstabens kompetens.

Jag har inte kunnat finna att statsmakterna direkt uppmuntrat Försvarsmakten att etablera en stödverksamhet på denna nivå. Inom Försvarsmakten har vi under hand fått del av uppfattningen att statsmakterna t.o.m. skulle ogilla ett sådant stöd. Samtidigt har vi inte heller kunnat observera något spontant intresse inom myndigheten för insatser av detta slag.

Oberoende av det exakta orsaksförhållandet anser jag att frånvaron av ett stöd på denna nivå varit direkt olyckligt. Utan en god samlad planering i samarbetslandet finns givetvis inte goda förutsättningar för kvalificerade prioriteringar eller för någon säkerhet att avsedd verksamhet långsiktigt kan inrymmas inom aktuell eller förutsedd försvarsekonomi. Det kan heller inte vara lätt för samarbetslandet att göra kompetenta prioriteringar av det stöd i olika delavseenden som man söker utverka från västländerna.

Jag anser mot denna bakgrund att det bör bli en central uppgift för Försvarsmakten att lämna ett sådant övergripande stöd som just berörts. Ett stödprogram i sådana avseenden bör ha en långsiktig karaktär. En viktig bonuseffekt av en insats av denna typ är att olika delinsatser kommer att kunna prioriteras och samordnas bättre också från svensk sida.

I avvaktan på att en samlad sådan verksamhet etableras och beslut fattas om dess lednings- och finansieringsformer har utredningen själv, inom ramen för sin rådgivningsuppgift, inlett en begränsad verksamhet av ifrågavarande slag.

9.10 Diskretion vid rådgivning är en hederssak

Vissa typer av stöd och bistånd till andra länders totalförsvar och totalförsvarsutveckling aktualiserar rådgivningsetiska problem.

Jag syftar därvid inte på sådant stöd vad avser utbildning, utrustning etc. som utgör delar i en reglerad samverkan mellan svenska myndigheter som sådana och aktuella motsvarigheter i andra länder. Sådant samarbete regleras normalt genom särskilda bilaterala avtal och med erforderliga vidhängande sekretesskyddsöverenskommelser.

En annorlunda situation föreligger emellertid då, såsom en följd av formella eller informella överenskommelser, en eller flera individer i personlig kapacitet tjänstgör som rådgivare gentemot en annan stat, dess ministerier eller dess högsta myndighetsnivåer. I denna roll fungerar individen som (från Sverige avdelad och finansierad) konsult till det andra landets högsta beslutsnivåer. Utredaren, hans experter och sekreterare har alla fungerat i betydande utsträckning i sådana rådgivarroller.

De ärenden som behandlas i dessa roller är ofta hemliga eller förtroliga utifrån den andra partens perspektiv, vare sig detta relateras till den nationella säkerheten, till utrikespolitiska aspekter eller till rent inrikespolitiska förhållanden.

Oberoende av det exakta motivet är det en självklarhet att rådgivaren respekterar den andra partens sekretessbedömningar. Detta innebär att substansfrågorna inte behandlas med andra i eller utanför Sverige, för så vitt en diskussion med dessa inte är i samarbetsstatens entydiga intresse. I gränsfall är det normalt lämpligt att diskutera frågan med företrädare för samarbetsstaten för ett godkännande. Jag menar att den princip som beskrivits här avseende rådgivning av policykaraktär bör vara vägledande även för informationsutbyte inom svenska myndigheter.

En angränsade, likaledes etisk fråga gäller rådgivarens förhållningssätt till andra intressen, speciellt då svenska sådana. Enligt utred-

ningens uppfattning är det absolut grundläggande, att rådgivarens lojalitet med samverkanslandet och dess totalförsvarsplanering inte kan sättas i fråga. Av särskild betydelse i sammanhanget är att rådgivaren inte på något sätt kan förknippas med kommersiella intressen med möjlig bäring på samarbetslandets totalförsvar.

I allt väsentligt sammanfattas min uppfattning av 7 § Lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA):

7 § En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

9.11 Svensk myndighetsorganisation är ingen självklar exportvara

I det föregående har jag redovisat ett antal principer som bör utgöra utgångspunkter för eller åtminstone en klar förstahandsinriktning av svenskt totalförsvarsstöd. Jag anser däremot inte att svenska myndighetslösningar, vad gäller exempelvis uppdelning och avgränsning av ansvarsområden eller närmare arbetsformer, på samma sätt bör utgöra en självklar modell i samarbetet med andra stater.

Ett huvudskäl är självfallet att de svenska lösningarna är uttryck för delvis mycket speciella, svenska konstitutionella/förvaltningsmässiga principer. Dessutom har våra förhållanden påverkats t.o.m. av enskilda händelser, exempelvis Ådalen-skotten i början av 1930-talet eller vissa erfarenheter från andra världskriget. Slutligen har vi i en del fall lösningar som må vara rimliga för svenskt vidkommande men knappast kan bäras av stater med små resurser.

Andra stater, och speciellt då de baltiska, har sina nationella principer och erfarenheter. Givetvis distanserar man sig starkt från koncept från Sovjet-perioden. Samtidigt har modeller från 1920- och 30-talen delvis en stor fortsatt genomslagskraft. Till bilden av de baltiska staterna hör givetvis att dessa har utomordentligt starka

skäl att finna resurssnåla lösningar inom hela den offentliga förvaltningen.

Mot den bakgrunden anser jag att den svenska organisationen på och av myndigheter måste marknadsföras med stor återhållsamhet och ödmjukhet. Utöver de svenska lösningarna finns bland de västliga demokratierna ofta väsentligt annorlunda koncept företrädna, som inte utan vidare kan avfärdas som principiellt sämre utifrån perspektiv som demokratisk styrning eller administrativ effektivitet.

9.12 Ledning, samordning och samverkan kan förbättras

Jag har jämlikt direktiven värderat om totalförsvarsmyndigheternas verksamheter gentemot stater i Central- och Östeuropa präglats av en god ledning och en tillfredsställande samordning och samverkan. Utvärderingen har därvid avsett såväl den övergripande ledningen främst från regeringen som samordning och samverkan mellan de svenska totalförsvarsmyndigheterna och dessas kontakter med västliga, främst nordiska systerorganisationer.

Inledningsvis kan konstateras att ambitionerna för ledning, samordning och samverkan kan variera inom vida gränser. En grundambition skulle kunna innebära, att förslag om insatser granskas främst projektvis. Vidare förutsätts att regeringen kontrollerat, att insatsen tydligt efterfrågas från samarbetslandet och inte strider mot Sveriges samlade säkerhetsintressen gentemot landet i fråga. Slutligen förutsätts att projektansökan tillgodoser självklara biståndstekniska krav, bl.a. innefattande en plan för uppföljning och redovisning m.m.

En utvidgad ambition skulle kunna kännetecknas, förutom av det föregående, också av att man från såväl samarbetslandet som svensk sida analyserat det enskilda projektet som en del av en större helhet, och ytterst då i perspektiv av den samlade, avsedda utvecklingen av samarbetslandets säkerhetspolitik och totalförsvaret. I avvägningar mellan olika projekt har dessas resp. nytta för den

samlade utvecklingen av totalförsvarsförmågan värderats. Projektvärderingen har också berört vilket bidrag insatsen kan ge till samhällsutvecklingen i allmänhet i samarbetslandet. Det har slutligen kontrollerats, att projektet förberetts genom en effektiv samordning och samverkan mellan svenska myndigheter och gentemot andra västliga, och främst då nordiska parallellorganisationer.

Mellan den grundambitionen och den utvidgade ambitionen finns givetvis mellanvarianter.

9.12.1 Departementsnivå

Enligt min bedömning har grundambitionen normalt tillgodosetts väl i samband med regeringskansliets handläggning av olika förslag till insatser gentemot främst de baltiska staterna. Däremot har den utvidgade ambitionsnivån enligt ovan knappast uppnåtts generellt. Regeringskansliet har exempelvis sällan haft tillgång till någon helhetsbild av totalförsvarsutvecklingen i samarbetslandet, i vars ljus det enskilda projektet kunnat bedömas. Jag har heller inte kunnat finna, att regeringskansliet systematiskt följt upp samordningen mellan förslagsmyndighet och andra myndigheter inom eller utom Sverige.

Jag finner att den ovan beskrivna, tidigare handläggningen varit närmast ofrånkomlig utifrån de säkerhetspolitiska och planeringsmässiga förhållanden som rått under de första åren efter de aktuella staternas frigörelse. I dagens situation är den emellertid effektivitetsmässigt otillfredsställande. Jag delar således Ragnar Ångebys uppfattning (Ds UD 1998:30) att samordningen av svenska biståndsinsatser varit ett problem i inledningen av säkerhets-samarbetet. Jag är samtidigt något mer återhållet positiv än Ångeby i min syn på de nuvarande förhållandena.

Jag menar under alla omständigheter att förutsättningar nu börjar skapas för en högre ambition, främst som en följd av utredningens egna insatser vad avser samlad totalförsvarsplanering i det baltiska området. De vidgade perspektiven breddas ytterligare genom möjligheten till en nära kontakt med andra stödländer, och

inte minst då Finland, med egna ambitioner om en mer samlad rådgivning gentemot en eller flera av de aktuella staterna. Dessa ändrade förhållanden skapar förutsättningar för en större effekt av biståndet inom givna ramar.

Enligt min mening säkerställer den finländska projektorganisationen för samlad rådgivning gentemot den estniska försvarsmakten, med en pensionerad generalmajor som exekutivt ansvarig, såväl överblick och sammanhang som effektivt genomförande, uppföljning och kontroll av stödverksamheten. En speciell fördel är att projektorganisationen tidigt kan fånga upp olika behov från Estland och vidarebefordra dessa till Försvarsministeriet i Finland för samordningsåtgärder, snabb handläggning och beslut.

Utredningen har nyligen på ett likartat sätt knutit militära experter med stor erfarenhet (pensionerade generallöjtnanter) till sig för insatser i främst Lettland och Litauen. Åtgärden har bemötts mycket positivt från samarbetsländerna. De militära experterna har vid sidan av sina huvuduppgifter avseende rådgivning i stort även fångat upp önskemål om annan militär stödverksamhet och engagerat den svenska Försvarsmakten i sammanhanget. En fortsättning av den svenska rådgivningsverksamheten på hög nivå, i ungefär de former utredningen bedrivit den, är enligt min uppfattning motiverad såväl utifrån direkta behov/önskemål från samarbetsländerna, som utifrån de möjligheter som skapas att effektivare leda och samordna det svenska totalförsvarsstödet generellt sett.

Jag menar också, att det mot bakgrund av dessa nya betingelser bör vara möjligt för regeringen att övergå från fall-till-fall ställningstaganden till olika stödprojekt till en mer systematisk, långsiktig och programvis styrning av myndigheternas insatser. En sådan beslutsordning skulle innebära betydande praktiska fördelar i genomförandesammanhang. Dessutom - och detta är inte oväsentligt - skulle man närma sig den modell för målresultat- styrning som numera kännetecknar regeringens ledning i allmänhet av de svenska statsmyndigheterna.

Jag återkommer senare i betänkandet med förslag till praktiska åtgärder, baserade på här redovisad grundsyn.

Jag vill i detta sammanhang något beröra också den internationella samordningen på regeringsnivå av stödet till staterna i Östersjöområdet. Sedan någon tid finns ett särskilt samordningsorgan för ändamålet, BALTSEA inkl. dess Working Group. Inom dess ram avhandlas sådana frågor som BALTBAT, BALTRON, BALTNET och BALTDEFCOL, dvs. huvuddelen av det multilaterala stödet till inte minst de baltiska staterna.

Det är en vanlig uppfattning hos de engagerade stödländerna, bl.a. inom den nordiska kretsen, att det finns behov av en ytterligare förbättrad koordinering av det försvarsrelaterade stödet till de baltiska länderna, i form av ett närmare samarbete på bl.a. planerings- och genomförandestadierna. Syftet skulle bl.a. vara att komma överens om viktigare policyfrågor, om arbetsfördelning länderna emellan etc. I första hand kunde man undvika duplicering av stödinsatser och därigenom öka effektiviteten, men en bättre prioritering av insatserna skulle rimligtvis också bli möjlig. Den nordiska kretsen har diskuterat olika förslag till åtgärder med detta syfte, bl.a. att genomföra regelbundna möten mellan bidragarländernas och de baltiska ländernas försvarsdepartement i syfte att åstadkomma en förbättrad koordinering av enskilda projekt. Även i de nordiska kontakter utredningen själv haft har det framkommit starka önskemål om en sådan förstärkt koordinering.

Man har också betonat att mer informella koordineringsmöten, motsvarande de möten utredningen haft rörande rådgivningen till de baltiska länderna, är minst lika angelägna.

Jag har givetvis ingen invändning mot en vidgad ambition för den breda, internationella samordningen enligt nästföregående stycke.

Jag vill emellertid särskilt understryka värdet av att det också finns former för en mer informell och förtrolig koordinering enligt det föregående. Sådana arrangemang mellan stödländer ter sig än viktigare, ju mer övergripande och konfidentiellt ett visst rådgivningsområde är. Den rådgivningsverksamhet utredningen själv bedrivit har vanligen haft formen av ett förtroligt samarbete

med enskilda regeringar eller försvarsministerier. Från samarbetslandet har därvid substansresultaten ibland bedömts ha ett högt sekretessvärde. I vissa fall har man varit uttalat negativ till att diskutera ens själva förekomsten av rådgivningsverksamheten i en bredare krets.

Ett sådant förhållningssätt från samarbetslandet bör givetvis respekteras, och då också mot bakgrunden att vårt eget land knappast skulle vara berett att ventiler sina centrala säkerhets- och försvarspolitiska avvägningar i en bred internationell miljö. Det innebär att en bred multilateral diskussion inom ett forum som BALTSEA knappast är lämplig i sådana sammanhang. Samtidigt är det självfallet angeläget att olika västinsatser av likartat slag gentemot det aktuella samarbetslandet kan samordnas, under förutsättning att detta accepteras av samarbetslandet. Utredningen har i sådana fall sökt ett nära, informellt samarbete med de enskilda västländer som är likartat engagerade i den specifika frågan.

9.12.2 Myndighetsnivån

De svenska myndigheternas perspektiv på de motsvarande verksamheterna i samarbetsländerna varierar inom vida gränser. I vissa fall har vi kunnat notera en både bred och djup insikt om förhållandena, och då vanligen med förankring på chefsnivå inom myndigheten; i andra är perspektiven mer begränsade, ofta i kombination med att den praktiska hanteringen i realiteten förblivit ett ansvar för en enskild eller ett fåtal handläggare.

Jag vill alltså inte dölja att jag i viss mån är kritisk till främst den samlade hanteringen av stödet till Central- och Östeuropa inom vissa myndigheter. I de fall där det varit aktuellt har denna kritik framförts direkt; det finns sålunda inte anledning att i detta betänkande peka ut enskilda myndigheter.

För framtiden är det i hög grad önskvärt att de myndighetsvisa insatserna grundas på ett fylligt helhetsperspektiv och en god intern samordning, detta med tanke på effektiviteten i det svenska biståndet. Dessutom ter det sig nära nog självklart med tanke på fokuseringen på totalförsvarets internationella uppgifter.

Vad gäller biståndssamordningen mellan myndigheter delar jag Ragnar Ågebys uppfattning att denna behöver förbättras ytterligare. Utredningen har i sin löpande verksamhet på olika sätt stimulerat en ökad myndighetssamverkan och också kunnat avläsa vissa positiva resultat av detta.

Det är rimligen Försvarsdepartementets ansvar att tillhandahålla ett eller flera fora för fortlöpande, ömsesidigt informationsutbyte om aktuella biståndsinsatser. Men givetvis är det också myndigheternas egna ansvar att överväga och ta initiativ till lämpliga samordningsåtgärder. Exempel på former som kan öka samordningsbenägenheten är tematiska grupper såsom den Tekniska samordningsgrupp som UD tidigare svarade för, och AG Sjöbevakning. Ett annat tänkbart forum för att förbättra den ömsesidiga informationen är Försvarsmaktens och ÖCB årliga gemensamma Totalförsvarsmöte. Slutligen ter det sig naturligt att Försvarsdepartementet (regeringskansliet) i samband med beredningen av biståndsförslag från myndigheterna regelmässigt efterfrågar, vilka samråd som skett med andra berörda myndigheter inom Sverige eller internationellt. Det är min uppfattning att en sådan praxis inte tillämpas regelmässigt idag.

9.12.3 Frivilligorganisationerna

De frivilliga försvarsorganisationernas utvecklingsstöd till Baltikum finansieras idag på två vägar. Huvuddelen kommer från Försvarsdepartementets budget och slussas via Försvarsmakten eller Räddningsverket. Dessutom har verksamhet finansierats av Överstyrelsen för civil beredskap, av budgetmedel som anslagits till myndigheten.

Samordningsansvaret på myndighetsnivå bör enligt min mening läggas på Försvarsmakten och en civil myndighet. Vid valet av civil myndighet kan principiella skäl tala för ÖCB, med dess delvis övergripande uppgifter inom det civila försvaret. Å andra sidan bedömer jag att Räddningsverket bedrivit en mycket effektiv

styrning och värdering av frivilliginsatserna inom sitt ansvarsområde.

I sammanhanget vill jag särskilt kommentera Hemvärnets insatser. Med tanke på hemvärnsorganisationernas mycket centrala ställning i alla de tre baltiska försvarsmakterna, såsom nära nog dominerande delar av dessa, är det centralt att det svenska hemvärnsbiståndet kännetecknas av maximal koordinering mellan Försvarsmakten och Hemvärnets frivilligverksamhet. Vad gäller det svenska Hemvärnets insatser i bl.a. Baltikum bör budgetmässig och övrig samordning med Försvarsmakten i övrigt sålunda ha företräde framför samordning med annan frivilligverksamhet.

9.12.4 De svenska ambassadernas roll

De aktuella svenska ambassaderna har framhållit, och jag har själv noterat, att omfattningen av myndigheternas kontakter med de svenska ambassaderna i samband med olika stödprojekt varierar.

Myndighetskontakterna med ambassaderna är givetvis värdefulla och viktiga av flera skäl. Dels hålls ambassaderna allmänt informerade om den verksamhet som bedrivs. Vidare ges ambassaderna möjlighet att lämna värdefull information och stöd inför myndigheternas agerande i mottagarlandet. Slutligen ges de möjlighet att främja lämplig samordning mellan olika svenska aktörer.

I den rådgivningsverksamhet som utredningen själv bedrivit har en nära kontakt med aktuella ambassader (främst ambassadörerna och försvarsattachéerna) varit absolut grundläggande.

Den ländervisa samordningen inom det försvarsrelaterade området har ofta skett genom försvarsattachéernas försorg. Dessa vidarebefordrar information genom i första hand sin huvudman, Högkvarteret, och då även i frågor som främst rör civilt totalförsvar. Från de utgångspunkter utredningen företräder vore givetvis en direkt knytning av aktuella försvarsattachéer till Försvarsdepartementet att föredra. En generell rekommendation i sammanhanget är att attachéerna bör ha en sådan bred kunskap om

säkerhetspolitik och totalförsvar att en helhetssyn på utvecklingsstödet kan främjas.

En annan effekt av direkt knytning till Försvarsdepartementet skulle rimligtvis bli att de civila totalförsvarsmyndigheterna finner det mer naturligt än idag att utnyttja attachéerna.

Jag anser sammanfattningsvis att försvarsattachéernas lydnadsförhållande i det aktuella biståndssammanhanget bör övervägas. Vidare bör myndigheterna mer systematiskt än f.n. hålla resp. ambassad underrättad om pågående verksamhet och samtidigt inhämta ambassadens synpunkter på samordning m.m.

10 Utredningens förslag

10.1 Rådgivningen på hög nivå bör fortsätta

Den rådgivning till främst regeringsnivån i aktuella stater (de baltiska staterna och Polen) som utredningen bedrivit bör fortsätta.

Förslag betr. rådgivningsfunktionens organisatoriska ställning redovisas nedan under 10.4.

Motiv

Försvarsberedningen framhåller det väsentliga i att den rådgivningsverksamhet om totalförsvarsfrågor som Sverige bistått med fortsätter.

Jag delar denna bedömning, som torde utgå från en bred säkerhetspolitisk analys. Jag vill tillfoga ett par praktiska iakttagelser. För det första är det uppenbart att den samlade försvarsplaneringen i de aktuella länderna behöver vidareutvecklas, och att man i flera sammanhang explicit efterfrågar ett svenskt stöd.

För det andra ger ett sådant stöd som bieffekt en bred kompetens på svensk sida om de aktuella ländernas (total)försvarsproblem, som i sin tur kan bilda en väsentligt fastare utgångspunkt för

prioritering av olika svenska stödinsatser än vad som hittills förelegat.

Övriga omständigheter

Enligt min bedömning kommer det att ta ett antal år - med skillnader mellan de aktuella staterna - innan processerna för övergripande ställningstaganden om totalförsvaren slutligt etablerats. Sverige bör vara berett att lämna stöd i process- och substansfrågor under en motsvarande tidrymd.

Det är väsentligt i sammanhanget, att sådan rådgivning kan bedrivas även i fortsättningen på resp. samarbetslands villkor. Det bör noteras att rådgivningen i denna mening är artskild från verksamheten i det svenska regeringskansliet. Rådgivarna bör sålunda ges en sådan organisatorisk ställning att de inte kan missuppfattas representera regeringen eller någon myndighet eller organisation. En ställning liknande den utredningen haft är från denna utgångspunkt ändamålsenlig.

10.2 Planerings- och beslutsprocessen för totalförsvarsstödet

10.2.1 Regeringens ambitionsnivå för överblick av totalförsvarsstödet bör höjas

Det svenska totalförsvarsstödet bör utgå från ett samlat perspektiv på de aktuella samarbetsländernas säkerhetssituation, totalförsvarsplanering och totalförsvarsproblem och från en bred kunskap om det svenska totalförsvaret.

Motiv

Förslaget motiveras av omtanke om dels totalförsvarsutvecklingen i de berörda länderna, dels effektiviteten i de svenska stödinsatserna.

10.2.2 Den konkreta planeringen av svenskt stöd bör göras mer systematisk och långsiktig

De svenska insatserna bör i väsentligt ökad utsträckning baseras på långsiktiga planer. En sådan ordning kombinerar goda möjligheter till styrning i stort från riksdagens/regeringens sida med en ökad handlingsfrihet för myndigheterna i det praktiska genomförandet.

Vissa principiella frågor om det svenska totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa bör sålunda övervägas i samband med de långsiktiga försvarsbesluten (motsv.).

Det ter sig därutöver synnerligen lämpligt att planeringen av totalförsvarsstödet så långt möjligt görs till en del av den normala årliga planeringsprocessen, innefattande bl.a. budgetunderlag från aktuell myndighet, budgetdialog med regeringskansliet, budgetproposition och regleringsbrev.

En naturlig följd av en sådan ordning är att Försvarsdepartementet, som primärt ansvarigt inom regeringskansliet för beredningen av totalförsvarspropositioner och för planeringsprocessen gentemot totalförsvarets myndigheter, också har det huvudsakliga initiativet vad gäller totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa. Detta är desto mer naturligt eftersom internationell verksamhet numera är en huvuduppgift för totalförsvaret.

Frågor om den principiella inriktningen av totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa, liksom om vissa enskilda stödinsatser, måste givetvis ses i ett brett svenskt säkerhetspolitiskt perspektiv. Det är mot den bakgrunden en självklarhet att Utrikesdepartementet har en djup delaktighet i planeringen bl.a. i form av gemensam beredning.

Vad gäller den interna arbetsfördelningen inom Försvarsdepartementet förefaller det mig lämpligast att de organisations-

enheter som ansvarar för resp. myndighets planering och budget också tar det motsvarande ansvaret för stödet till Central- och Östeuropa. En självklar förutsättning för att en sådan lösning skall vara ändamålsenlig är att den paras med en nära samverkan med SI-enheten.

Motiv

Försvarsberedningen rekommenderar att det svenska stödet till de baltiska staternas uppbyggnad av totalförsvar m.m. utvecklas och fördjupas, liksom vårt samarbete med bl.a. Polen. Insatserna utgår enligt beredningen från Sveriges nationella intresse. De bör vara långsiktiga och präglas av uthållighet. Kunskapsöverföring bör utgöra den mest väsentliga komponenten. Materielexport och annan överföring är ett viktigt komplement.

Jag delar beredningens uppfattningar. De uttrycker som jag uppfattar det en höjd ambitionsnivå och viss ändrad prioritering av det svenska stödet.

Även från samarbetsländernas sida är intresset i ökande utsträckning den långsiktiga utvecklingen av resp. lands totalförsvar. Ett svenskt stöd i sammanhanget kräver därför såväl överblick (jfr 10.2.1 ovan) som framförhållning och uthållighet i enskilda stödinsatser.

Den nuvarande planeringsprocessen inom regeringskansliet och flertalet myndigheter tillgodoser enligt min mening inte i tillräckligt stor utsträckning kraven på överblick och långsiktighet (jfr avsnitt 9.12).

Även de svenska myndigheterna stöder enstämmt en mer långsiktig planering och ett inordnande i den ordinarie budgetprocessen.

Jag noterar slutligen att övriga nordiska stater numera har en planering med större inslag av långsiktighet än den svenska, eller överväger att införa en sådan planering.

Övriga omständigheter

Jag noterar att enstaka myndigheter, trots frånvaron hittills av krav från regeringen på långsiktsplaner, likväl har upprättat sådana och använder dem som en viktig utgångspunkt för konkreta förslag. Detta är givetvis av stort värde. Jag ser det som en självklarhet att alla myndigheter med verksamhet av någon dignitet i Central- och Östeuropa i framtiden upprättar sådana planer.

10.2.3 Det bör finnas utrymme även för insatser med kort varsel

Ett visst planeringsutrymme på svensk sida bör finnas även för insatser med kort varsel. Ekonomiska resurser för ändamålet bör avdelas dels till Försvarsdepartementets förfogande, dels som del av ramar för stöd till Central- och Östeuropa hos aktuella myndigheter.

Motiv

Även om planeringen av de baltiska staternas försvar präglas av ökande långsiktighet, visar erfarenheten att svenska stödinsatser kan aktualiseras med kort förvarning och att ett snabbt genomförande därvid kan vara ett intresse även från direkta svenska utgångspunkter. Orsaken kan exempelvis vara större politiska förändringar eller personbyten i samarbetslandet, det senare i kombination med ringa bredd i den centrala kompetensen där.

10.2.4 Vissa medel bör föras över från UD till Fö av statsbudgeten

En konsekvens av vad som föreslås ovan under 10.2.2 och 10.2.3 är att motsvarande delar av anslaget för säkerhetsfrämjande

insatser i Central- och Östeuropa bör föras över från Utrikesdepartementets till Försvarsdepartementets del av statsbudgeten.

10.2.5 Myndigheternas systemkunskap om samarbetsländerna bör breddas

Varje svensk totalförsvarsmyndighet, som lämnar mer omfattande och varaktigt stöd betr. någon totalförsvarsfunktion i ett central- eller östeuropeiskt land, bör utveckla resp. vidmakthålla en kompetens om de samlade förhållandena kring och inom denna funktion. Primärt är det givetvis en uppgift för myndigheten själv att svara för detta, speciellt i perspektiv av att internationell verksamhet numera skall ses som en huvuduppgift för totalförsvaret; deltagandet i det kontaktforum som beskrivs nedan under 10.3 är ett annat viktigt element.

Motiv

Förslaget motiveras bl.a. av att förhållandena i aktuella avseenden kan skilja sig väsentligt från de svenska, med följd att förutsättningarna för effektivt samarbete påverkas väsentligt.

Övriga omständigheter

I sammanhanget vill jag notera den stora variationsbredden i de svenska myndigheternas kunskaper om sådana förhållanden: vissa myndigheter har både breda och djupa kunskaper, i andra fall är kunskaperna påtagligt fragmentariska.

10.2.6 Samordningsambitionerna för svenskt totalförsvarsstöd bör höjas

De svenska totalförsvarsmyndigheterna bör åläggas en generell samrådsskyldighet gentemot andra svenska myndigheter som kan vara berörda av ett visst totalförsvarsstöd till Central- eller Östeuropa.

En liknande samverkan med nordiska parallellmyndigheter är i många fall lämplig och bör övervägas i en aktiv anda.

Myndigheterna bör regelmässigt i samband med projektansökningar ange vilka samråd som ägt rum.

Även en vidgad samordning mellan regeringarna (regeringskanslierna) i de nordiska länderna bör övervägas.

En nära samverkan med Finland ter sig särskilt angelägen av allmänpolitiska skäl och med tanke på den väl sammanhållna finländska insatsen för att utveckla Estlands försvar.

Motiv

Jag har, som framgått av av kapitel 9 Överväganden, konstaterat att bristande samordning hittills varit alltför vanlig. Detta har riskerat medföra dubbelarbete, gap i kedjor av överförda kunskaper eller en olämplig infasning i tiden av i och för sig välmotiverade samarbetsprojekt, med uppenbara risker för effektivitetsförluster som följd.

Övriga omständigheter

Den multinationella samordningen mellan regeringarna inom främst BALTSEA är väsentlig för effektiviteten i det västliga stödet. Jag menar dock att detta forum (jfr kapitel 9) inte lämpar sig särskilt väl för samordning av stöd av mer övergripande karaktär och/eller av konfidentiell rådgivning.

10.3 Ett kontaktforum mellan regeringskansliet och myndigheterna bör upprättas

Ett kontaktforum för regelbundna diskussioner om huvudlinjerna i det svenska totalförsvarsstödet till stater i Central- och Östeuropa bör upprättas. I forumet bör ingå representanter för Försvars- och Utrikesdepartementen samt cheferna för de i sammanhanget viktigaste totalförsvarsmyndigheterna.

Det förefaller naturligt att statssekreteraren i Försvarsdepartementet är ordförande.

Motiv

Jag utgår från Försvarsberedningens bedömningar, refererade i avsnitt 10.2.2 ovan.

Upprättandet av ett kontaktforum av nämnt slag är en väsentlig åtgärd (bland flera) för att tillgodose beredningens ambitioner. Jag bedömer det också som en viktig åtgärd för att motverka de nuvarande brister i överblick och samordning som berörts i kapitel 9 och i den tidigare delen av föreliggande kapitel.

Övriga omständigheter

Den ordning som föreslås här har en nära förebild i den informella styrgrupp inom rättsområdet som inrättades i september på förslag av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (SOU 1998:86). Denna styrgrupp har följande huvuduppgifter:

- att aktivt delta i beredningsarbetet inför bilaterala överenskommelser,
- att ansvara för att överenskommelserna uppfylls,
- att främja utbyte mellan myndigheterna vad gäller kompetens och erfarenheter av utvecklingssamarbete och rättsväsendets frågor,

- att utveckla och öka det svenska engagemanget i EU:s program för utvecklingssamarbete,
 - att främja bättre samordning mellan Sveriges och andra länders insatser.
- Statssekreteraren i Justitiedepartementet är ordförande i styrgruppen.

Närmare uppgifter för kontaktforumet

Uppgifterna för det föreslagna kontaktforumet inom totalförsvarsområdet bör givetvis anpassas med hänsyn till förhållandena inom försvarssektorn. Det innebär bl.a. att stödet till den samlade totalförsvarsplaneringen blir en central fråga inom ramen för kunskapsöverföringen, att materielexportfrågor måste uppmärksammas och att den EU-dimension som omnämns för rättsområdet bara har begränsad aktualitet.

I kontaktforumet bör bl.a. följande avhandlas:

- aktuella samarbetsstaters säkerhetspolitiska situation,
- deras totalförsvars status och framtidsplaner,
- deras önskemål om svenskt och annat utländskt stöd,
- prioriteringar av det svenska stödet, så långt möjligt ingående i en samlad långsiktplan för totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa,
- förberedelser inför överenskommelser på regeringsnivån,
- samordningen mellan svenska myndigheter,
- samordningen gentemot andra, främst nordiska, stödländer,
- uppföljning och utvärdering av genomförda stödinsatser, allmänt erfarenhetsutbyte rörande kontakter med och stödinsatser i aktuella stater.

I kontaktforumet bör bl.a. följande ingå:

- Försvarsdepartementet (statssekr. som ordförande, berörda enhetschefer),
- Utrikesdepartementet (närmast ordföranden i Östsäk-gruppen),
- cheferna (eller deras ersättare) för

- Försvarsmakten,
- Överstyrelsen för civil beredskap,
- Räddningsverket,
- Kustbevakningen,
- Styrelsen för psykologiskt försvar,
- Totalförsvarets pliktverk,
- Försvarets forskningsanstalt,
- Sida.

Företrädare för andra myndigheter och organisationer bör kunna kallas efter behov.

10.4 Rådgivningsfunktionens uppgifter och ställning

Rådgivningsfunktionen (jämför avsnitt 10.1 ovan) bör ha en fortsatt självständig ställning vad gäller rådgivningen till samarbetsländerna, innefattande ett eget beslutsansvar för rådgivningsverksamheten och en till denna anpassad budget.

Den bör utöver sin huvuduppgift utgöra sekretariat i kontaktforumet.

Beredningen av formella beslut om svenskt totalförsvarsstöd, utöver de just berörda rådgivningsinsatserna gentemot samarbetsländerna, bör ograverat vara en uppgift för Försvarsdepartementets/Regeringskansliets linjeorganisation.

Motiv

Den rådgivning på främst regeringsnivån som utredningen bedrivit är att se som en konsultverksamhet gentemot det aktuella samarbetslandet, utifrån dettas villkor inklusive dess sekretesskrav. Den kan i substansmening inte rimligtvis göras till en del av den svenska regeringshanteringen (jfr avsnitt 10.1).

Rådgivningsfunktionen får i och med sin huvuduppgift en både bred och djup insyn i totalförsvarsförhållandena i de aktuella

samarbetsländerna. En sådan överblick är samtidigt en förutsättning för ett mera systematiserat, långsiktigt och uthålligt svenskt stöd. Den mest konsekventa åtgärden för att stärka den svenska beredningsförmågan är därmed att rådgivningsfunktionen också fungerar som sekretariat för kontaktforumet.

Strävan att så långt möjligt inordna stödet till Central- och Östeuropa i den ordinarie planeringsprocessen talar för att linjeorganisationen inom Försvarsdepartementet bör ha det fulla ansvaret för beredning av formella beslut om de svenska myndigheternas totalförsvarsstöd.

Övriga omständigheter

Jag anser att det bör ställas höga *kvalitetskrav* på den personal som ingår i rådgivningsfunktionen. Totalt sett måste inom funktionen finnas en översiktlig samlad kompetens om det svenska totalförsvaret och dess ramvillkor i form av säkerhetspolitiska utgångspunkter, operativa förutsättningar, planeringsförhållanden och planeringsmetodik. Kompetensen bör sålunda omfatta såväl säkerhetspolitik som militärt och civilt totalförsvar, allt utgående från grundprincipen demokratisk styrning av totalförsvaret.

En motsvarande kunskap bör finnas om säkerhets- och försvarsförhållandena i aktuella samarbetsländer, såsom de är i nuläget och som de kan eller bör utvecklas.

Kvantitetsmässigt kan ambitionerna väljas inom ett relativt brett intervall. Den hittillsvarande personalresurserna har omfattat en utredare och en utredningssekreterare på heltid, två experter på deltid (c:a 25 %) och en assistent på halvtid. Denna resursnivå har hittills gjort det möjligt att bedriva en relativt ambitiös rådgivningsverksamhet fortlöpande i ett land, en motsvarande verksamhet i inledningsvis blygsam men efter hand växande omfattning i ett annat land, samt en punktvis verksamhet gentemot några andra länder.

Principiellt finns en flexibilitet också i meningen att vissa övergripande rådgivningsuppgifter kan bedrivas även av några av totalförsvarsmyndigheterna. Så är redan fallet i betydande

utsträckning i form av det nära samarbetet mellan utredningen och ÖCB. Vad gäller Försvarsmakten torde inte motsvarande förutsättningar föreligga i närtid.

Rådgivningsverksamheten bör enligt min mening även i fortsättningen disponera en egen *budget*, utgående från rådgivningens karaktär av kunskapsöverföring. Utgifterna kan därför begränsas till, utöver löner, i allt väsentligt kostnader i samband med den aktuella personalens resor, motsvarande kostnader för Försvarsutskottets kontaktverksamhet mot aktuella länder inom ramen för rådgivningens övergripande syfte (demokratisk styrning m.m.), samt kostnader för viss totalförsvarsrådgivning av myndighets- och organisationsövergripande karaktär.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir 1997:52

Formerna för stöd till utvecklandet av
totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över formerna för det stöd som ges av myndigheter under Försvarsdepartementet till utvecklandet av totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa. Utredaren skall inledningsvis studera den totalförsvarsrådgivning på regeringsnivå som Sverige ger till Lettland. Om motsvarande insatser kommer att göras i - i första hand - övriga baltiska länder och Polen, skall även totalförsvarsrådgivningen på regeringsnivå till dessa länder analyseras. Inom ramen för uppdraget skall utredaren själv verka som rådgivare inom totalförsvarsområdet till nyss nämnda länder, men även verka för lämpliga rådgivningsinsatser från svenska myndigheter och organisationer.

I ett andra steg skall utredaren se över hur övrigt stöd som ges av svenska myndigheter under Försvarsdepartementet bidrar till utvecklandet av totalförsvarskoncept i Central- och Östeuropa. Översynen skall syfta till att ge underlag för att de svenska insatserna skall bli långsiktiga, kostnadseffektiva och koncentrerade. Därvid skall utredaren analysera om man kan finna effektivare sätt att utforma och samordna insatserna än i dag. Analysen skall omfatta totalförsvarsuppbyggnaden och därvid skall en helhetssyn på hot, risker och resursanvändning anläggas. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 1999.

Bakgrund

I 1996 års försvarsbeslut (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97 FöU 1, rskr. 1996/97:109) uppmärksammas särskilt samarbetet i Östersjöområdet.

Det är ett starkt svenskt intresse att de baltiska ländernas självständighet, som en del av Östersjöregionens säkerhet och utveckling, stärks i samarbete med andra länder. De så kallade säkerhetsfrämjande insatserna i området har hittills i hög grad inriktats på att stödja de baltiska ländernas uppbyggnad av säkerhetsfunktioner som är normala för en självständig stat. Detta sker både bilateralt och i samverkan mellan flera länder. Ett centralt område är därvid uppbyggnaden av totalförsvarsfunktioner som inkluderar militära organisationer under demokratisk kontroll och med folklig förankring. Utbildnings- och rådgivningsinsatser är en särskilt viktig komponent i detta stöd och har efterfrågats från de baltiska länderna och Polen.

Även inom Partnerskap för fred (PFF) finns program för utvecklandet av dels civil demokratisk kontroll av väpnade styrkor, dels försvarsplanering. Rådgivning inom totalförsvarsområdet har sålunda en PFF-dimension och ingår även i strävandena att stärka samarbetet inom PFF.

Inom Försvarsdepartementets område är ett stort antal myndigheter aktiva inom olika stödjande och kunskapsöverförande verksamheter. Många av dessa aktiviteter ligger inom säkerhets-

främjandets ram medan andra sker som normala myndighetskontakter i olika former. Då disponibla medel för insatser är begränsade, finns det anledning att se över i vad mån det är möjligt att effektivisera och koncentrera de svenska insatserna.

De säkerhetsfrämjande insatserna finansieras i huvudsak inom utgiftsområde 7 (Utrikesdepartementet). Insatserna bereds av Utrikesdepartementet i samråd med främst Försvarsdepartementet. En interdepartemental grupp under Utrikesdepartementets ordförandeskap samordnar och bereder regeringens beslut och insatserna. Till denna grupp finns en interdepartemental handläggargrupp som förbereder ärendena. Regeringen beslutar i varje enskilt ärende. Denna beredningsform är funktionell och omfattas inte av utredarens uppdrag.

Uppdraget

Utredarens första uppgift skall vara att närmare se över och föreslå hur man genom svenska rådgivande insatser så effektivt som möjligt kan bistå Lettlands regering i utvecklingen av ett totalförsvar utgående från aktuella nationella säkerhets- och försvarskoncept. Successivt skall utredarens analys ha en bredare inriktning omfattande möjligheten av totalförsvarsrådgivning på regeringsnivå även till Estland, Litauen och Polen. I arbetet med detta skall utredaren även verka som rådgivare samt verka för att lämpliga rådgivningsinsatser görs från berörda myndigheter och organisationer.

I ett andra steg och sedan erfarenheter erhållits vad gäller dels behov och prioriteringar på baltisk sida, dels effekter av svenska insatser, skall utredaren närmare analysera och föreslå hur övrigt pågående och möjligt framtida svenskt bistånd av myndigheter under Försvarsdepartementet till utvecklandet av totalförsvarskoncept bättre kan utformas, samordnas och koncentreras. Syftet är att uppnå maximal långsiktighet, koncentration och effektivitet, inte minst när det gäller kostnader.

Analysen skall även beakta relevanta stödinsatser från andra länders sida så att inte överlappande insatser genomförs.

Formerna för samordning av stödet skall utredas i samråd med Regeringskansliet (Försvars- och Utrikesdepartementen) och berörda myndigheter. Till utredningen skall knytas en referensgrupp bestående av sakkunniga och experter från de närmast berörda totalförsvarsmyndigheterna och organisationerna. Gruppens syfte skall vara att ge råd, fungera som dialogforum samt följa utredningens fortskridanden. Referensgruppen skall även säkerställa att erfarenheter från tidigare och nu pågående insatser tillvaratas. Referensgruppen skall sammankallas av utredaren minst tre gånger per år. Utredaren skall även utnyttja biståndsteknisk expertis.

Grundtankarna bakom det svenska totalförsvarskonceptet skall vara utgångspunkt för det här aktuella svenska stödet. En helhetssyn på hot, risker och resursanvändning bör även anläggas. Detta innebär att totalförsvarsresurser bör utformas för att också kunna stärka förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. På samma sätt är beredskapsaspekten en faktor i samhällsplaneringen så att förmågan att möta kriser och krig grundas i fredssamhället. Folkförsvartanken skall utgöra ett annat element, där utvecklandet av såväl nationell försvarsvilja som demokratisk kontroll av militära organisationer är grundläggande.

Redovisning av uppdraget m.m.

Utredarens arbete skall inledas snarast möjligt och delrapportering ske genom fortlöpande kontakter med Försvarsdepartementet. Minst två gånger per år skall en mer genomgripande redovisning av arbetet och dess inriktning göras för den så kallade Östsäk-gruppen under Utrikesdepartementets ordförandeskap. Utredningen skall slutrapporteras senast den 1 mars 1999 då en övergripande utvärdering av arbetet och en inventering av kvarstående behov skall genomföras av Försvarsdepartementet.

För uppdraget gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) och

om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124). Förslag som lämnas av den särskilde utredaren skall belysas även ur ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Bilaga 2

Förteckning över förkortningar

BALTBAT	Baltisk bataljon för fredsbevarande insatser
BALTDEFCOL	Baltic Defence College
BALTNET	Nätverk för luftförsvarssamverkan i Baltikum
BALTRON	Baltic Naval Squadron
BALTSEA	Organ för koordinering av det försvarsrelaterade stödet till de baltiska länderna
BSRBCCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference
CB	Civilbefälhavaren
CSD	Civil Security Department (Litauen)
EU	Europeiska unionen
FAK	Frivilliga Automobilkårernas Riksförbund
FBU	Centralförbundet för befälsutbildning
FFK	Frivilliga flygkåren
FHS	Försvarshögskolan
FMV	Försvarets materielverk
FOA	Försvarets forskningsanstalt

FOS	Frivilliga Försvarsorganisationernas samarbetskommitté
FRO	Frivilliga radioorganisationen
FSR	Frivilliga skytterörelsen
FVRF	Flygvapenföreningarnas riksförbund
GTS	Generaltullstyrelsen
HELCOM	Helsingforskommissionen
HPM	High Power Microwave
IDAB	International Defence Advisory Board
KBV	Kustbevakningen
KUR	Kommittén för utvecklingssamarbete inom rättsområdet
LFV	Luftfartsverket
LOA	Lagen om offentlig anställning
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBPA	Nordic Baltic Police Academy
OPS	Operative committee
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PFF	Partnerskap för fred
PHARE	EU:s samarbetsprogram för Central- och Östeuropa
RPS	Rikspolisstyrelsen
SBK	Svenska Brukshundsklubben
SBS	Svenska Blå Stjärnan

SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee
SCF	Sveriges civilförsvarsförbund
SjöV	Sjöfartsverket
SKAT	Litauens hemvärn
SKBR	Sveriges Kvinnliga Bilkårens Riksförbund
SKI	Statens kärnkraftsinspektion
SLK	Riksförbundet Sveriges Lottakårer
SPF	Styrelsen för psykologiskt försvar
SRV	Statens räddningsverk
SSI	Statens strålskyddsinstitut
SVK RF	Sjövärnsskårens riksförbund
TPV	Totalförsvarets pliktverk
UD	Utrikesdepartementet
VEU	Västeuropeiska unionen
WD-94	Avtalet om globalt utbyte av militär information och uppförandekoder
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap
ÖST-SÄK	Interdepartementala arbetsgruppen inom UD.