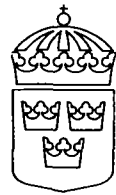


Regeringens skrivelse

1993/94:207

Sverige och Partnerskap för fred



Skr.
1993/94:207

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 1994

Carl Bildt

Margaretha af Ugglas
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen anmäler i denna skrivelse svensk medverkan i det initiativ avseende Partnerskap för fred ("Partnership for Peace" - PFP) som NATO-staterna presenterade vid sitt toppmöte i Bryssel den 10–11 januari i år. I skrivelsen redovisas den bedömning som regeringen gör av initiativet och de skäl som ligger till grund för regeringens avsikt att besluta om ett svenskt deltagande i PFP-samarbetet.

1. Inledning

Vid NATO-staternas toppmöte i Bryssel den 10–11 januari i år skapades en ny form för europeiskt samarbete. Det skedde genom ett erbjudande från NATO:s sexton medlemsstater om samverkan med andra stater inom ramen för initiativet Partnerskap för fred (PFP). Regeringen har löpande informerat Utrikesnämnden om de bedömningar som gjorts under arbetets gång, och bred enighet har därvid konstaterats. Utrikesdepartementet har gjort föredragningar i ärendet inför utrikesutskottet.

Initiativet har genomgående mottagits positivt i berörda länder. Arbetet med att ge PFP-samarbetet ett konkret innehåll har redan inletts, och de första samarbetsprojekten inom PFP:s ram kommer att kunna äga rum redan i höst.

Efter noggrant övervägande har regeringen kommit till slutsatsen att det ligger i Sveriges intresse att delta i detta samarbete. Regeringen önskar genom denna skrivelse informera riksdagen om initiativets karaktär och om regeringens avsikter vad gäller svenskt deltagande.

2. NATO-staternas erbjudande

NATO:s inbjudan om Partnerskap för fred har riktats till medlemmarna i det Nordatlantiska samarbetsrådet ("North Atlantic Cooperation Council" – NACC), nämligen Albanien, Armenien, Azerbajdzjan, Bulgarien, Estland, Georgien, Kazakstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovakien, Tadzjikistan, Tjeckien, Turkmenistan, Ukraina, Ungern, Uzbekistan, Vitryssland), samt till andra ESK-stater "som kan och vill bidra till programmet". Därmed avses främst länder som Sverige, Finland och Österrike, vilka redan idag de facto medverkar i NACC:s arbete på det fredsbevarande området, och vilka förutsätts kunna spela en aktiv roll.

Utgångspunkten för deltagande i programmet är att varje stat själv definerar de områden inom vilka den är beredd att samarbeta.

PFP-programmets totala omfattning har fastlagts i det *ramdokument* ("Partnership for Peace: Framework Document") som fogades till NATO-staternas inbjudan. PFP-programmet syftar till att:

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

- på längre sikt utveckla stridskrafter som har större förmåga att samarbeta med stridskrafter från Atlantpaktens medlemsstater.

Ramdokumentet anger vissa grundläggande principer för samarbetet med utgångspunkt i folkrätten, FN-stadgan och ESK:s principer. Dessa principer bekräftas genom att dokumentet undertecknas av samtliga deltagarstater. Ramdokumentet är inte juridiskt bindande. Det innehåller inga åtaganden om insatser från vare sig NATO:s eller partnerstaternas sida.

Utgångspunkten för och inriktningen av ett enskilt deltagarlands medverkan inom PFP-programmets totala ram definieras av landet självt i ett s.k. *presentationsdokument* ("Presentation Document").

Respektive land anger där vilka former av samarbete som det vill delta i, och vilka resurser som det är berett att erbjuda för detta ändamål. Varje land bekostar sin egen medverkan. Det är således partnerlandet självt som avgör vilken omfattning det önskar ha på samarbetet, vilka resurser som får tas i anspråk, och under vilken tid som det önskar att samarbeta. De flesta stater torde i första omgången föredra ett samarbete som sträcker sig över det närmaste året.

Presentationsdokumentet utgör underlag för nästa steg, då de sexton NATO-staterna och respektive partnerstat samråder i syfte att enas om vilka element i presentationsdokumentet som kan ingå i det gemensamma arbetsprogram som utarbetas för samtliga partners.

När detta samråd fullföljts kommer sedan det för det enskilda deltagarlandet bindande steget i form av en bilateral överenskommelse mellan landet ifråga och NATO om ett *partnerskapsprogram* ("Partnership Programme") för en given tidsperiod, exempelvis ett år. Av detta program framgår vad landet utfäster sig att delta i och vilka resurser som det ställer till förfogande. Ingen automatik finns som medför att åtaganden kan utsträckas utan ömsesidig överenskommelse.

Genom samrådsförfarandet skapas alltså ett för alla medverkande stater *gemensamt arbetsprogram*, baserat på vad som är praktiskt möjligt med hänsyn till de resurser som erbjuds och efterfrågas inom samarbetets ram. Exempelvis kan gemensamma övningar för fredsbevarande verksamhet komma till stånd genom att NATO accepterar ett erbjudande från ett land om att ställa övningsområden till förfogande, och från andra att bidra med trupp, övningsledning eller andra resurser. På detta sätt sammanförs önskemål och erbjudanden från de sexton NATO-staterna och partnerländerna till ett gemensamt program.

Grundläggande för samarbetet är alltså att det bygger på unilaterala presentationsdokument, vilka efter diskussion och inbördes avstämning formaliseras i bilaterala överenskommelser, och som förverkligas i multilateralt samarbete med såväl NATO-stater som med andra partnerländer.

Eller annorlunda uttryckt: Presentationsdokumenten anger erbjudanden och önskemål gentemot NATO, medan partnerskapsprogrammen formaliserar de erbjudanden och önskemål varom enighet kan nås.

Erbjudandena i presentationsdokumenten bör vara så utformade att de möjliggör den samordning som blir nödvändig när ett stort antal länder skall samverka. Samtidigt ligger det i konstruktionen att ett land som angivit klara gränser för sitt deltagande inte förväntas förhandla utanför dessa gränser.

PFP har rönt ett brett och positivt gensvar. Hittills har tretton stater under-tecknat ramdokumentet: Albanien, Bulgarien, Estland, Georgien, Lett-land, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien, Ukraina och Ungern.

Ryssland har nyligen aviserat sin avsikt att inom kort underteckna ramdo-kumentet. Finland överväger också en anslutning till PFP. Schweiz och Österrike har ännu inte fattat beslut om sin hållning.

4. Regeringens bedömning

Utgångspunkten för Sveriges intresse är den svenska beredskapen att med-verka till en gemensam europeisk säkerhetsordning och därigenom stärka respekten för FN-stadgan och ESK:s principer. Sverige delar de grundläg-gande värden som PFP ger uttryck för: skyddet och främjandet av grundläg-gande friheter och mänskliga rättigheter, skyddet av frihet och rättvisa samt fred genom demokrati.

PFP befinner sig för närvarande i ett formligt skede. Ett antal presenta-tionsdokument kommer att lämnas in till NATO inom de närmaste måna-derna. Ett vidsträckt deltagande avtecknar sig. Regeringen tar fasta på den stora uppslutning som skett kring initiativet.

PFP erbjuder Sverige en möjlighet att medverka i ett arbete som syftar till att effektivisera framtida fredsbevarande insatser inom FN:s eller ESK:s ram. Detta arbete ger möjligheter att förbättra säkerheten och effektiviteten i fredsbevarande operationer i svåra miljöer. Våra erfarenheter från det f.d. Jugoslavien pekar på behovet av sådant samarbete. Bättre samverkan är ett centralt tema för såväl NATO som för alla truppbidragarländer i fredsbeva-rande operationer.

Ett nyckelbegrepp i PFP är interoperabilitet. Deltagarstaterna söker skapa gemensamma rutiner och samarbetsformer, så att de i framtiden kan operera tillsammans på ett smidigare sätt än vad som är möjligt idag. PFP erbjuder en ram inom vilken vi kan planera och samöva fredsbevarande in-satser med andra stater. Sverige har stor erfarenhet att bidra med på det fredsbevarande området, och även ett direkt intresse av att tillgodogöra sig de vinster som följer av ökad säkerhet och bättre samverkan med blivande partners i fredsbevarande operationer.

Ett annat nyckelbegrepp är demokratisk kontroll. Samarbete inom PFP kan bidra till starkare demokratisk kontroll över väpnade styrkor och större öppenhet i försvarsplanering i de nya demokratierna. Sverige avser bidra till sådan verksamhet.

En svensk medverkan i PFP sker på den militära alliansfrihetens grund. Samarbetet medför inte några försvarsförpliktelser. Det bygger på frivilliga åtaganden där varje stat själv bestämmer ambitionsnivån för sin medverkan. Inbjudan till Sverige och andra icke NACC-stater att medverka i PFP bygger på uppfattningen att vi har något att bidra med i samarbetet i kraft av våra erfarenheter på främst det fredsbevarande området. Vi avgör själva var gränserna går för vår medverkan. Vår avsikt är att utnyttja vårt PFP-samar-

bete för att utveckla stridskrafter i samarbete med NATO för att förstärka vår – och andra staters – förmåga att delta i fredsbevarande operationer, räddningsinsatser, insatser på det humanitära området och på andra områden som parterna kan enas om.

NATO-staterna erbjuder i ramdokumentet konsultationer med partnerstater som anser sig uppleva ett direkt hot mot sin säkerhet. Sådana konsultationer kan endast komma till stånd på begäran av partnerstaten själv. Ingen stat kan inbegripas utan att själv vilja detta. Sveriges handlingsfrihet begränsas sålunda inte av detta erbjudande.

Svenskt deltagande i fredsbevarande operationer kan även fortsättningsvis endast komma till stånd på det sätt som svensk lag föreskriver, det vill säga efter medgivande av riksdagen, efter beslut av regeringen när det är fråga om en begäran från FN eller ESK, eller i enlighet med en skyldighet som Sverige har enligt en internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen har godkänt (10 kap. 9 § första stycket regeringsformen och lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands). Fredsbevarande insatser kommer även i fortsättningen att komma till stånd genom beslut av FN eller ESK. PFP är ett instrument för de deltagande staterna att *samordna, förbereda* och *öva* sina styrkor för insatser i fredsbevarande verksamhet.

Sveriges deltagande i PFP definieras och förhandlas bilateralt med NATO. Samråd om den praktiska utformningen av programmet kommer att ske genom diplomatiska kontakter i Bryssel och vid NATO:s militära högkvarter i Mons. Informationsutbyte kommer att ske med svensk medverkan i en rad olika format i PFP-ramen. Visst informationsutbyte kommer också att äga rum i NACC, där icke-NACC-medlemmar erbjuds närvara som observatörer vid de tillfällen då frågor rörande PFP behandlas. På samma sätt kommer NACC-medlemmar som inte deltar i PFP att erbjudas motsvarande ställning då NACC-relaterade frågor berörs inom PFP-kretsen. Sverige har också intresse av att aktivt medverka till att ett praktiskt samarbete etableras med FN och ESK.

För att Sverige skall kunna bidra till det arbete som nu inleds i Bryssel och i Mons är det viktigt att vi kan vara kontinuerligt representerade där. Regeringen avser därför att förstärka den diplomatiska och militära kapaciteten vid ambassaden i Bryssel.

Även från ett allmänt säkerhetspolitiskt perspektiv har PFP betydande positiva element. Partnerskap för fred bedöms ha förutsättningar att tillföra samarbetssträvandena i Europa något nytt och betydelsefullt. Det är inriktat på att ge militärt samarbete mellan tidigare motståndare ett konkret och pragmatiskt- och förtroendeskapande innehåll. PFP kan därigenom bli ett viktigt element i arbetet på att skapa en ny alluropeisk säkerhetsordning. Det bidrar samtidigt till att stärka banden mellan Europa och Förenade staterna.

PFP utgör enligt regeringens mening ett innovativt försök att möta några av de säkerhetspolitiska utmaningar som Europa ställts inför efter Sovjetunionens sönderfall och Warszawapaktens upphörande. Det är också ett svar på de önskemål om att bli upptagna i alliansen som NATO ställts inför från flera öst- och centraluropeiska staters sida. Genom PFP har NATO

satt in denna fråga i ett alleuropeiskt perspektiv där intresserade stater förbättrar sitt samarbete med NATO genom praktisk samverkan, utan att nya skiljelinjer etableras i Europa.

Partnerskap för fred kan därför sägas utgöra en länk i NATO:s successiva omvandling efter det kalla krigets slut. Konceptet präglas av en hög grad av flexibilitet och bygger på frivillig medverkan. Deltagande stater har möjlighet att träda in i – och ut ur – samarbetet efter eget gottfinnande. Varje partnerlands egna önskemål och förutsättningar att delta i samarbetet avgör samarbetets inriktning och omfattning. För stater som prioriterar medlemskap i NATO kan PFP bli en väg att närma sig alliansen.

För andra som inte har denna målsättning, kan PFP bli ett verktyg för att skapa en effektivare och säkrare samverkan på det fredsbevarande området mellan stater inom och utanför alliansen.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan, bedömer regeringen det angeläget att inleda ett svenskt deltagande i PFP så snart detta låter sig göras. Ett svenskt inträde på ett tidigt stadium skulle underlätta deltagande i det viktiga uppbyggnadsskede som nu har inletts. Sverige får därigenom tillfälle att praktiskt påverka de diskussioner som inletts på diplomatisk och militär nivå mellan NATO och partnerstaterna om den fortsatta inriktningen av detta potentiellt viktiga initiativ. Åtskilliga av de från svensk sida förutsedda utbildningsinsatserna m.m. måste planeras i samverkan med andra partnerstater.

5. Tänkbara svenska insatser

Regeringen har som ett led i sina överväganden om en svensk anslutning till PFP inventerat tänkbara svenska bidrag till samarbetet. Dessa bidrag kan sägas utgöra en konkret definition av det svenska intresset att delta i PFP. De har sammanfattats i ett utkast till svenskt presentationsdokument. Detta dokument utgör en intresscanmälan avseende insatser för i första hand 1994 och i andra hand 1995, och är tänkt att kunna överlämnas till NATO när Sverige undertecknat ramdokumentet.

Sverige är berett att erbjuda sin erfarenhet på det fredsbevarande området och andra områden såsom t.ex. räddningstjänstverksamhet. Därigenom kan Sverige stödja andra partnerstaters förmåga och beredskap att bidra till operationer under FN:s och/eller ESK:s mandat. Sverige ser det som ett tillfälle att genom PFP:s verksamhet kunna förbättra sin egen kapacitet att samverka med andra PFP-stater, och att utveckla rutiner för säkrare och mer effektiva fredsbevarande operationer. Under denna rubrik faller också miljösamarbete av olika slag. Ett exempel är hantering av oljeföroreningar.

Sverige är likaledes berett att bidra till ansträngningarna att öka öppenheten i de nationella försvarsplanerings- och budgeteringsprocesserna, och att säkra den demokratiska kontrollen över nationella stridskrafter.

Flertalet planerade insatser gäller erbjudanden om utbildning inom områden där Sverige har kompetens och resurser. Det har varit naturligt för regeringen att koncentrera dessa till följande huvudområden:

- För det första samverkan på det fredsbevarande området. Regeringen avser erbjuda kurser rörande planering och genomförande av fredsbevarande insatser och humanitära operationer. Kurser med anknytning till

fredsbevarande verksamhet genomförs främst vid försvarets internationella centrum i Almnäs (SWEDINT). De kan också hållas vid andra utbildningsanstalter i Sverige eller i utlandet, då i samverkan med andra länder.

Till en del kan denna utbildning också innefatta gemensamma övningar med andra länder i syfte att förbättra förmågan att delta i fredsbevarande insatser av det slag som kan komma att beslutas av FN eller ESK. En första större övning utomlands kan komma att äga rum under det närmaste året. Det kan då bli aktuellt för Sverige att delta med fredsbevarande trupp på kompaninivå och/eller med övningsledning, observatörer och instruktörer.

Regeringen kommer därför att i en särskild proposition föreslå en lagändring av innebörd att regeringen får möjlighet att sända väpnad styrka utomlands för att delta i ovannämnda typer av övningar inom ramen för PFP.

Här kan också nämnas möjligheten av något mer omfattande och koncentrerade insatser för att bidra till att bygga upp en fredsbevarande kapacitet i andra stater. I första hand avser regeringen att söka utveckla ett sådant samarbete med de baltiska staterna. Omfattningen av sådana insatser, liksom i vilken utsträckning de kan genomföras inom ramen för PFP, kan ännu inte bedömas närmare.

- För det andra stöd till ramdokumentets målsättning att främja ökad demokratisk kontroll över de militära strukturerna i Öst- och Central-europa.

Sverige avser att medverka till det grundläggande arbete som redan sedan lång tid pågår i FN, ESK och NACC för att öka den demokratiska kontrollen över väpnade styrkor och allmänt öka öppenheten och förutsägbarheten i ländernas försvarsplanering. I detta syfte kommer vissa erbjudanden om svenska utbildningsinsatser att göras.

Sverige kommer genom PFP att söka öka öppenheten i olika typer av planeringsverksamhet som berör fredsbevarande insatser där Sverige kan komma att delta.

6. Kostnader för svenska insatser

Det tilltänkta svenska deltagandet i PFP ryms under budgetåret 1994/95 inom ramen för regeringens förslag till anslag i budgetpropositionen. Den tillkommande kostnaden för de föreslagna PFP-åtgärderna finansieras under tredje huvudtiteln och uppgår hösten 1994 till cirka 13 miljoner kronor, och lika mycket våren 1995. Kostnaderna för stöd till en baltisk fredsbevarande bataljon har ännu inte kunnat beräknas. De avses finansieras under tredje huvudtiteln och inom befintliga ramar.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet af Ugglas.

Regeringen beslutar skrivelse 1993/94:207 Sverige och Partnerskap för fred.