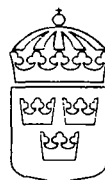


Utrikesutskottets yttrande

1991/92:UU2y

Säkerhetspolitiska överväganden m.m. inför
beslut om totalförsvarets utveckling



1991/92
UU2y

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har med remiss 1992-02-27 berett utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1991/92:102 kapitlen 1 och 4 jämte motioner. I anledning därav vill utskottet anföra följande.

Utskottet har ingen erinran beträffande den i propositionen föreslagna inriktningen av säkerhets- och utrikespolitiken, ej heller beträffande förslagen om oförutsedda fredsbevarande insatser samt om inriktningen av funktionen utrikeshandel.

Utskottet delar i allt väsentligt de överväganden som regeringen redovisar beträffande säkerhets- och utrikespolitiken. Utskottet vill betona vikten av att den svenska säkerheten betraktas i ett brett perspektiv. Detta gäller såväl beträffande vidden av de frågor som är av betydelse för säkerheten i vår egen del av världen som beträffande det globala perspektivets betydelse för säkerheten i Europa.

I yrkande 2 i motion Fö34 (s) föreslås att ytterligare medel skall avsättas för uppbyggnaden av de östeuropeiska länderna. Det finns enligt motionärerna en risk att social oro, etniska och nationella motsättningar, fattigdom, protektionism, handelskrig och miljöförstörelse skapar nya oroshärddar och konfliktrisker i det nya Europa. Men de kan inte mötas med militära metoder. Ekonomisk utveckling, försvar av mänskliga rättigheter och miljöåtgärder är i stället instrumenten. Inom den militära sektorn finns enligt motionärerna adekvata resurser inom infrastrukturen, den militära forskningen, katastrofberedskap etc., som kan användas för att skydda, förbättra och återställa förstörd miljö.

Enligt yrkande 4 i samma motion bör Sverige också vara aktivt i att stötta FN i dess nya kommande roll. Att förebygga regionala konflikter och att bidra till att de globala miljöhoten avvärsjs är nya uppgifter som FN måste ägna sig åt. Förslagen i Stockholmsinitiativet "Gemensamt ansvar inför 1990-talet" och i FN-studien om hur militära resurser kan användas till civila strävanden för att skydda miljön, båda tillkomna på svenskt initiativ, måste enligt motionärerna förverkligas.

Utskottet vill hänvisa till sitt betänkande 1991/92:UU19 om säkerhet och nedrustning. Här vill utskottet endast understryka att Europas säkerhet har blivit i grunden avhängigt av långt fler faktorer än de

militära. En förändrad stormaktsbalans, ekonomisk utveckling, miljöhot, handelsfrågor, integrationssträvanden, nationella motsättningar, migration är några av de faktorer som kommer att få avgörande betydelse för den framtida säkerheten också i vår världsdelen. Sverige måste därför i samverkan med andra länder i sin säkerhetspolitik beakta långt fler faktorer och fler aktörer i en flytande och ofta snabb utveckling. Stora krav ställs på helhetssyn i säkerhetspolitiken liksom på samordning av alla politiska och diplomatiska ansträngningar som kan påverka säkerheten i dess allt bredare mening. De många allt fastare band med vilka den framtida säkerhetsstrukturen kommer att byggas — ekonomiska, säkerhetspolitiska, sociala, kulturella — demonstrerar med all tydlighet att det nya Europa kommer att söka sin trygghet i ett vidgat säkerhetsbegrepp.

En förutsättning för en långsiktigt stabil utveckling i Europa är att de nuvarande akuta ekonomiska svårigheterna i Central- och Östeuropa övervinns och ersätts av ekonomisk tillväxt. Det kan inte ske utan ett i inledningsskedet omfattande stöd utifrån.

Utskottet har i betänkandet 1991/92:UU16 tillstyrkt regeringens förslag om ett treårigt samarbetsprogram med Baltikum, Central- och Östeuropa om sammanlagt tre miljarder kronor, finansierat över ett nytt anslag skilt från biståndsanslaget. Utskottet välkomnar de omfattande insatser som härutöver görs av individer, företag, enskilda organisationer och, inom ramen för deras kompetens, även av kommuner och landsting.

Även olika statliga myndigheter lämnar visst stöd till Central- och Östeuropa vid sidan av det centralt finansierade programmet. Utskottet utesluter inte att det även inom totalförsvaret i enstaka fall kan bli aktuellt att utnyttja några av de civila resurserna som där finns till stöd för Central- och Östeuropa. Ett exempel som anförs i det återopade betänkandet är förmedling av överskottslager av vissa förnödenheter.

Vad beträffar de globala perspektiv som anläggs i yrkande 4 i motion Fö34 vill utskottet framhålla att Sveriges aktiva Europapolitik inte står i motsättning till vårt engagemang i andra delar av världen. Vi kan inte avskärma oss från förhållandena i andra länder, vare sig de geografiskt befinner sig nära eller långt borta. Världens länder står i dag inför utmaningar av global räckvidd och har ett gemensamt ansvar för att finna former att stimulera demokratisk och ekonomisk utveckling, minska välståndsklyftorna och avvärja de växande miljöhoten.

När den bipolära blockuppdelningen upphört har Förenta nationerna avsevärt bättre möjligheter att genomföra stadgans principer och syften att skapa en säkrare värld. Säkerhetsrådets ökade intresse för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen visar ytterligare att FN kan spela en fortsatt viktig roll i centrala nedrustningsfrågor, även om stormakternas kärnvapenedskärningar sker i bilaterala eller unilaterala former.

Som en demonstration av FN:s ökade betydelse efter det kalla krigets slut samlades medlemmarna av FN:s säkerhetsråd till ett toppmöte i New York den sista januari i år. Vid detta möte antog de en deklaration som betonade vikten av FN:s fredsskapande verksamhet

och uppdrog åt generalsekreteraren att undersöka hur världsorganisationens kapacitet på detta område kan stärkas. Många av deklarationens tankar kring stärkandet av FN:s konfliktförebyggande förmåga sammanfaller med vad de nordiska länderna tidigare rekommenderat. Utskottet välkomnar att regeringen också aktivt verkar för ett stärkande av Förenta nationerna på de ekonomiska och sociala områdena enligt de förslag som presenterats i det nordiska FN-projektet.

Med det anförda anser utskottet yrkandena 2 och 4 i motion Fö34 (s) besvarade.

I yrkande 20 i motion Fö28 (s) föreslås att en oberoende civil ubåtskommission omedelbart skall tillsättas. Dess uppgift bör enligt motionärerna bli att utvärdera och analysera det senaste årtiondets undervattenskränkningar, indikationer om undervattenskränkningar och den ubåtsjaktverksamhet som har bedrivits. Kommissionen bör enligt motionärerna också genom internationella kontakter försöka skapa ökad klarhet kring den främmande ubåtsverksamheten på svenskt territorialvatten. Den rapport en sådan oberoende kommission lämnar får sedan vara vägledande för framtida åtgärder på detta område.

Utskottet vill beträffande ubåtskränkningarna inledningsvis hänvisa till vad som konstaterats av 1988 års försvarskommitté i dess säkerhetspolitiska betänkande (SOU 1990:5). Kommittén fastslog att svenskt sjöterritorium utsatts för upprepade gränskränkningar. De grova undervattenskränkningarna har i detta sammanhang uppfattats som särskilt allvarliga med hänsyn till att de till övervägande del måste anses vara avsiktliga. I de officiella analyser som under 1980-talet gjorts av bakgrunden och de tänkbara motiven till dessa kränkningar har sålunda framhållits att det i allt väsentligt torde vara fråga om olika former av förberedelser för framtida kris- och krigssituationer. Det förhållandet att undervattenskränkningarna bedöms ha fortgått även under senare år är en påminnelse om militära realiteter som även fortsatt måste vägas in i en helhetsbedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen.

Utskottet noterar i anslutning härtill att ubåtskränkningar enligt överbefälhavarens rapportering även förekommit under 1990-talets första år. Efter september 1991 bedöms dock inga kränkningar ha ägt rum.

Utskottet anser att under de nya villkor om samarbete som råder mellan stormakterna efter det kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning har förutsättningarna förbättrats för att nå ett klarläggande av omständigheterna kring undervattenskränkningarna av svenskt territorium. Bl.a. har samtal påbörjats mellan ryska och svenska experter i ubåtsfrågan. Dessa har också redovisats i utrikesnämnden, och så kommer enligt vad utskottet erfarit att ske även i framtiden.

Genom dessa ansträngningar kan motionärernas syfte komma att tillgodoses. Med hänsyn till att frågan befinner sig under aktiv bered-

ning i regeringskansliet anser utskottet dock inte att det för närvarande är motiverat att tillsätta en civil medborgarkommission av det slag som motionärerna förordar.

Med det anförda anser utskottet yrkande 20 i Fö28 (s) besvarat.

I yrkande 1 i motion Fö41 (v) föreslås att riksdagen skall besluta att huvudlinjen i säkerhetspolitiken skall vara alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Sverige är enligt motionärerna inte längre neutralt. Regeringen försitter enligt motionärerna inget tillfälle att säga till omvärlden att vår traditionella neutralitetspolitik ersatts med en "klar europeisk identitet". I försvarspropositionen talas enligt motionärerna visserligen om neutralitet, men i en ny och snöpt bemärkelse, som inte är trovärdig utan bara avsedd att tjäna syftet att motivera höjda militärutgifter.

Utskottet vill i anledning härav anföra följande.

Målet för den svenska säkerhetspolitiken förblir detsamma som riksdagen slagit fast i flera tidigare betänkanden och som bekräftas i regeringens proposition, nämligen att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet för oss att — såsom enskild nation eller i självvald samverkan med andra länder — kunna utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende. Därmed bidrar vi även till fortsatt lugn och stabilitet i Norden och angränsande områden. Ett viktigt inslag i säkerhetspolitiken är också att utåt verka för avspänning, nedrustning, samarbete och demokratisk utveckling, inte minst genom att aktivt verka för en ökad roll för FN på dessa områden.

Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består. Den förutsätter att en betryggande försvarsförmåga upprätthålls.

De senaste årens dramatiska förändringar i Europa har i vissa grundläggande avseenden haft konsekvenser också på Sveriges säkerhetspolitiska situation.

Den svenska neutraliteten har rötter som går tillbaka till 1800-talets stormaktskonstellationer i Europa. Den traditionella beskrivningen av svensk säkerhetspolitik såsom alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, vanligen kortfattat benämnd neutralitetspolitik, utformades i ett klimat präglat av det kalla krigets djupgående konflikter och misstro mellan stormakterna. Inte heller ett land som valt att föra en självständig säkerhetspolitik utanför stormaktsblocken kunde undgå detta klimat utan fick bära en särskild börda och ett särskilt ansvar att göra den valda politiken trovärdig. Sverige avstod därför i sin säkerhetspolitik från sådana samarbetsformer och engagemang som kunde riskera att dra in vårt land i stormaktsblockens utrikes- och säkerhetspolitiska motsättningar och därmed leda till ifrågasättanden av vår avsikt och förmåga att genomföra den deklarerade politiken.

Det var därmed en viktig uppgift för den svenska utrikespolitiken att undvika att väcka osäkerhet i form av farhågor eller förväntningar från någon stormakts sida om att Sverige i ett utsatt läge skulle låta sig

utnyttjas till någon sidas fördel. Våra åtaganden i det europeiska samarbetet kom i detta syfte att präglas av självvalda begränsningar och återhållsamhet.

Också i detta avseende har i dag den tidigare situationen i vår världsdel grundligt förändrats. Förutsättningarna för samarbetet grundas nu på de gemensamma värderingar i grundläggande frågor som manifesterades i Parisstadgan 1990. De förhållanden mellan stormakterna som nu håller på att byggas upp i det nya Europa präglas av ett omfattande och växande samarbete inom ramen för ett nätverk av delvis överlappande och samverkande organisationer och strukturer, i vilka samarbetet även omfattar säkerhetspolitiken.

Det är enligt utskottets mening ännu för tidigt att säga vilka institutionella uttryck detta nya samarbete på sikt kan ta sig. Det rör sig emellertid om för Europas säkerhet kvalitativt nya former av samverkan, i vilken alla europeiska länder har en roll att spela. Det går inte i dag att utskilja någon naturlig slutpunkt för denna integrationsprocess:

I denna nya situation förändras också förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik. Den tidigare centrala frågan om undvikande av utrikespolitiska bindningar ställs ej på samma sätt som tidigare. Ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet, redan nu inom ESK och vid ett medlemskap även inom den Europeiska unionen, är tvärtom en förutsättning för att ett land skall kunna påverka utvecklingen och aktivt bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning på vår kontinent. Det gäller inte minst de mindre och medelstora europeiska länderna.

Bevarande av den militära alliansfriheten förutsätter inte att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktioner vad gäller deltagandet i det framväxande, mångfasetterade europeiska samarbetet. Den svenska säkerhetspolitiken karakteriseras i den nya situationen tvärtom av ett aktivt och fullvärdigt deltagande i arbetet för de mål som numera delas av alla europeiska stater.

Vilka medel som bäst lämpar sig för att nå säkerhetspolitikens mål betingas av den långsiktiga utvecklingen i världen runtomkring oss. Riksdagen har tidigare avvisat en permanent bindning av svensk utrikespolitik för varje tänkbart läge i en oförutsägbar framtid.

Mot bakgrund av ovanstående anser utskottet inte att yrkande I i motion Fö41 (v) bör föranleda någon åtgärd från försvarsutskottets sida.

Stockholm den 28 april 1992

På utrikesutskottets vägnar

Daniel Tarschys

I beslutet har deltagit: Daniel Tarschys (fp), Pierre Schori (s), Nic Grönvall (m), Alf Wennerfors (m), Mats Hellström (s), Maj Britt

Theorin (s), Karl Erik Svartberg (s), Inger Koch (m), Nils T Svensson (s), Margareta Viklund (kds), Richard Ulfvengren (nyd), Viola Furubjelke (s), Karl-Göran Biörsmark (fp), Berndt Ekholm (s) och Birgitta Hambraeus (c).

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

Avvikande meningar

1. Ubåtsskydd

Pierre Schori, Mats Hellström, Maj Britt Theorin, Karl Erik Svartberg, Nils T Svensson, Viola Furubjelke och Berndt Ekholm (alla s) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill beträffande " och slutar med "Fö28 (s) besvarat" bort ha följande lydelse:

Även marinens förmåga att upptäcka, förhindra och bekämpa främmande ubåtar har successivt förbättrats under 1980-talet. Det har åstadkommits genom medvetna insatser inom myndigheterna och extraanslag som resulterat i en kvalitetshöjning av rörliga enheter och en utbyggnad av fasta förband. Denna satsning på ubåtsskydd har emellertid inneburit att viss annan utbildning har prioriterats lägre, höga driftkostnader samt högt slitage, både på personal och materiel.

Med tanke på frågans komplexitet, stora betydelse för svensk säkerhetspolitik och försvarets planering och verksamhet bör en oberoende kommission tillsättas med uppdrag att granska tillgängligt underlag.

Socialdemokraterna föreslår att riksdagen hos regeringen begär att en oberoende civil ubåtskommission omedelbart tillsätts. Dess uppgift blir att utvärdera och analysera det senaste årtiondets undervattenskränkningar, indikationer om undervattenskränkningar och den ubåtsjaktverksamhet som har bedrivits.

Kommissionen bör också genom internationella kontakter försöka skapa ökad klarhet kring den främmande ubåtsverksamheten på svenskt territorialvatten. Den rapport en sådan oberoende kommission lämnar får sedan vara vägledande för framtida åtgärder på detta område.

Med det anförda anser utskottet att yrkande 20 i motion Fö28 (s) bör bifallas.

2. Sveriges säkerhetspolitik

Richard Ulfvengren (nyd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Sveriges militära alliansfrihet" och slutar med "försvarsförmåga upprätthålls" bort ha följande lydelse:

Svensk säkerhetspolitik skall utformas på ett sådant sätt att en betryggande försvarsförmåga upprätthålls i händelse av krig i vårt

närområde. Vilka medel som bäst lämpar sig för att nå säkerhetspolitikens mål betingas av den långsiktiga utvecklingen i världen runtomkring oss.

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Bevarande av den" och slutar med "oförutsägbar framtid" bort ha följande lydelse:

Den svenska säkerhetspolitiken skall karakteriseras av ett aktivt och fullvärdigt deltagande i arbetet för de mål som numera delas av alla europeiska stater.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Sveriges säkerhetspolitik

Bertil Måbrink (v) anför:

Vänsterpartiet delar inte regeringens analys av förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik, eftersom denna utgår från svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU). Denna fråga är ej avgjord ännu utan skall avgöras genom folkomröstning.

En betydande del av svenska folket motsätter sig ett svenskt medlemskap i ett EG, som genom Maastrichttraktaten förvandlas till Europeiska unionen med gemensam utrikes- och försvarspolitik och med Västeuropeiska unionen som integrerad del, som skall utarbeta och genomföra EU:s beslut och aktioner, när dessa har försvarsimplicationer. EU:s politik skall vara förenlig med NATO:s säkerhets- och försvarspolitik, heter det vidare.

Jag anser därför att utskottet med instämmande i yrkande 1 i motion Fö41 (v) bör uttala att huvudlinjen i den svenska säkerhetspolitiken skall vara alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig.

