



FÖRSVARSHÖGSKOLAN
KrV C:3 Krigsvetenskap, C-UPPSATS

Författare Peter Hederstedt	Program ChP 04-06	
Handledare Ebbe Blomgren och Eva Johansson		
	Beteckning 673/6:1	
<p>Civil-militär planering och beredskap i en ny tid.</p> <p>Blev Operation Artemis ”politisk bingo”?</p> <p>Under våren 2003 blir läget i Kongo så allvarligt att FN begär hjälp från EU. Detta resulterar i att EU genomför en operation helt utan stöd från NATO-resurser, utanför unionens gränser, i ett av världens värsta konfliktområden. Sverige vid sidan av Frankrike utgör de enda bidraget med stridande trupp.</p> <p>Syftet med uppsatsen är att förklara vilka de bakomliggande orsakerna var till att Sverige deltog på det sätt som gjordes. Beslutet togs utan att det fanns någon press på svenskt deltagande. Det tidiga svenska initiativet, utfästelserna i EU och hastigheten i beslutsprocessen samt att det blev specialförband (SF) som fick lösa uppgiften var utmärkande. Utifrån detta kan erfarenheter dras inför kommande operationer.</p> <p>Studien har genomförts genom intervjuer av ett antal centrala aktörer under den svenska beslutsprocessen. Därefter har i beslutsprocessen viktigare händelser och beslutstillfällen klarlagts i form av en tidslinjal. Svaren har sedan kopplats till dessa händelser och analyserats med hjälp av två teorier, Premfors policyanalys och Allison's tre modeller.</p> <p>Resultatet av studien visar på att orsakerna till beslutet att delta blev att insatsen skapade ett tillfälle som bl a exemplifierar Sveriges förändrade roll vad avser de nya krav som tiden efter kalla kriget och EU-medlemskapet kräver, vilket innebär att EU skapar agendan och sätter tempot. Om Sverige inte skall marginaliseras, innebärandes att vi får för dåliga påverkansmöjligheter inom EU:s alla områden, krävs att vi tar initiativ, tar ställning och engagerar oss mer än tidigare. Lyckligtvis hade vi en Utrikesminister, vars personliga egenskaper, drivkrafter och mod, gjorde att hon såg möjligheterna samt tog beslutet. Även alla inblandade politisk partier, organisationer och övriga aktörer, fick sina preferenser tillgodosedda och upplevde att möjligheterna övervägde riskerna. En ytterligare bidragande orsak var de goda erfarenheterna från insatsen i Afghanistan 2002 vilket i efterhand har upplevts som mycket positivt av de flesta. Detta skapade viss erfarenhet och rutiner som gjorde att det upplevdes som möjligt att delta i den banbrytande insatsen i Kongo.</p> <p>Nyckelord: Artemis, beslutsprocess, policyanalys, beslutsfattare, analytiker, rational actor, organizational behavior, governmental politics, chiefs, staffers, indians.</p>		

Abstract

Civil-military planning and readiness in a new time.

Did Operation Artemis become “political bingo”?

During the spring of 2003 the situation in the Democratic Republic of Congo is becoming so serious that the UN requests help from the EU. This results in a EU operation completely without support from NATO, outside the Union's borders, in one of the worst conflict areas in the world. Sweden and France are the only countries contributing with combat forces.

The purpose of this essay is to try to explain the underlying reasons behind Sweden's decision to participate in the way she did, without any national or international pressure; i.e. the early initiative, commitments in the EU, the speed of the decision making process and the fact that Special Forces were given the task. From this operation lessons can be learned for future operations.

The study is based on interviews with actors centrally placed during the decision making process. Subsequently, the most important events and decisions have been presented in the form of a timeline. The answers have then been linked to these events and decisions and analyzed with the help of two theories: Premfors' policy analysis theory and Allison's three models.

The reasons behind the decision to take part in the operation were that it illustrates Sweden's changed role in relation to new demands created by the post Cold War period and EU membership - meaning that the EU sets the agenda and the pace. If Sweden is not to be marginalized and thus lose the opportunity to influence all areas of EU activity, we must take the initiative, take a stand and involve ourselves more than before. We were fortunate enough to have a Foreign Minister with right characteristics, driving force and courage to take the decision. The preferences of all political parties, organizations and other actors were met and everybody felt that the opportunities outweighed the risks. Another contributing factor was the positive experience gained from the Afghanistan operation in 2002, which created a certain amount of experience and procedures, which in turn led to self-confidence and the feeling that it was possible to take part in this pioneering operation.

Key words: Artemis, decision making process, policy analysis, decision maker, analysts, rational actor, organizational behavior, government politics, chiefs, staffers and indians.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Problemformulering	6
1.3	Befintlig forskning	7
1.4	Avgränsningar	8
1.5	Syfte och frågeställning.....	8
1.6	Disposition	8
2	Teori	9
2.1	Val av teorianknytningar	9
2.2	Premfors och policyanalys	10
2.2.1	Policyprocessen och dess faser	11
2.2.2	Problemfas.....	11
2.2.3	Alternativfas	11
2.2.4	Rekommendationsfas	12
2.2.5	Beslutsfas	12
2.2.6	Centrala begrepp och deras koppling till frågeställningen.....	13
2.3	Allison	13
2.3.1	The Rational Actor (RA).....	14
2.3.2	Organizational Behavior (OB)	14
2.3.3	Governmental Politics (GP)	14
2.3.4	Centrala begrepp och deras koppling till frågeställningen.....	15
2.4	Sammanfattning	15
3	Metod	16
3.1	Metod för insamling av underlag	16
3.2	Val av respondenter.....	17
3.3	Intervju	17
3.4	Källkritik	18
3.5	Etik	19
4	Resultat och analys.....	20
4.1	Bakgrund	20
4.1.1	DRK	20
4.1.2	2003.....	21
4.1.3	Världssamfundet reagerar	21
4.1.4	EU.....	22
4.1.5	Sverige.....	23
4.1.6	Framgången	23
4.2	Den svenska beslutsprocessen.....	24
4.2.1	Kongo kommer upp på agendan i KUSP	26
4.2.2	Sverige räcker upp handen	29
4.2.3	Försvarsmakten anmodas	34
4.2.4	FM delrapporterar och anvisas att planera samt vidta förberedelser	37
4.2.5	Riksdagen ger Regeringen mandat att genomföra insatsen	42
4.3	Sammanfattning	44
4.3.1	Premfors	44
4.3.2	Allison	45
4.3.3	Svar på frågeställningen	46
5	Diskussion och förslag till fortsatta studier.....	49

5.1	Reflektion	49
5.2	Teoriernas användbarhet	50
5.3	Förslag till fortsatta studier	52
5.4	Diskussion kring resultatet	52
	Litteratur- och källförteckning	56
6	Bilaga 1. Intervjufrågor	59
7	Bilaga 2. Tidslinjal	62
8	Bilaga 3. Akronymförteckning	67

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under det kalla kriget hade Sverige tagit på sig rollen som medlare och deltog med fredsbevarande trupp i de flesta av FN missionerna. Under Olof Palmes tid drevs en aktiv utrikespolitik. Sverige var dock aldrig med själva fullt ut när det blev för riskabelt för svensk trupp. Efter murens fall inträder ett slags identitets vakuum, som får den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken att söka sig nya möjligheter.

Under 1992 sätts UNPROFOR¹ in i Bosnien. Regeringen tog beslutet att Sverige skall delta med trupp. Detta var viktigt inte minst för att landet är på väg att bli medlem i EU. 1995 blir vi medlem, fortfarande osäkra på vår roll, som inte blir klarare av att FN missionen i Bosnien övergår till att bli en NATO ledd mission som vi fortsätter att delta i. Den politiska osäkerheten är tydlig under försvarsbeslutet 1996, där en del officerare i generalsnivån känner frustration över att inte få tillräckligt med riktlinjer eller svar på vad politikerna önskar. Sverige har dock modet att meddela att SWERAP (Swedish Rapid Reaction Unit) finns tillgänglig efter 30 dagar. Balkankrigen har spritt sig söderut för att sedan drabba Kosovo 1999. Det internationella samfundet bestämmer sig för att intervensera. Detta händer mitt i Europa. Det svenska bidraget är på plats med tåterna först efter 5 månader, vilket får betraktas som ett allvarligt svenskt misslyckande.² Året därpå är det dags för det stora svenska elddopet inom EU. Sverige tar hand om ordförandeskapet. Sverige löser sin uppgift på ett bra sätt. Utrikesminister Anna Lindh ledde olika delegationer för EU:s räkning vilket bidrog till att hantera den uppblussande situationen i Makedonien på ett bra vis. Operationen ur militär synvinkel var relativt enkel då EU övertog en tidigare NATO-uppgift. Dåvarande ÖB, tar även en del initiativ inom det militära området i form av att vidareutveckla headline goals som därefter slutförs. Även EUMC (European Union Military Committee) vidareutvecklas och EU:s militära stab etableras. Detta bidrar till att Sverige stärker sitt politiska och militära självförtroende.³

Traumat från Kosovo-99 finns dock kvar när världen 2001 drabbas av den globala terrorismen och President Bush går ut med appellen ”either you are with us or against oss”. Sverige är med, i synnerhet då de flesta länder ser detta med den nya terrorismen som ett hot mot alla. Sverige genomför en mycket snabb beslutsprocess och bidrar med SSG som är på plats i Afghanistan inom ca 30 dagar. Det politiska traumat från Kosovo-99 minskas något men är inte glömt.

Den 12 juni 2003 går startskottet för den militära insatsen ”Artemis” i Demokratiska Republiken Kongo (DRK). Operationen syftade till att stävja den häftigt eskalerande konflikten i Ituruprovinsens huvudstad Bunia som riskerade att urarta till ett regelrätt blodbad. Insatsen var den första av sitt slag ur flera aspekter. Den var den första militära insats som EU genomfört utan hjälp från NATO-resurser. Det var därtill första gången som EU projicerat militär kraft utanför Europas gränser, samt den första europeiska operationen någonsin med FN:s kapitel VII-mandat. Insatsen bedömdes från alla håll som extremt riskfylld. Europeiska trupper skulle utkämpa strider 6000 km från Europa, i ett världens värsta konfliktområden, med flygtransporter som enda försörjningsmöjlighet. Sverige deltog som den enda stridande enheten jämte

¹ UNPROFOR, FN:s insats i fd Jugoslavien.

² FOA-R—00-01488-170—SE. Aspekter på Kosovo-operationen mars-juni 1999.

³ Intervju med Pär Sundquist/Fö

de franska trupperna. Insatsen utgjorde ett eldprov för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens (ESFP) krishanteringsförmåga. Signifikansen av att EU som en enhetlig aktör lyckades projicera militär makt utanför Europas yttre gräns är tydlig. BBC uttryckte saken på följande vis när de i samband med Javier Solanas besök i området skrev: "The European sword is being forged in the fires of Bunia."⁴

För svensk del var det första gången sedan FN-insatserna i Kongo, under tidigt sextiotal, och delvis Bosnien 1992 som svensk trupp satts in i en så pass allvarlig och farlig konflikt. Det deltagande svenska specialförbandet SSG, (Särskilda skyddsgruppen förstärkt med en mindre del från Fallskärmsjägarskolans insatskompani) mötte scener med barnsoldater, oberäkneliga milismän, ett enormt humanitärt lidande och var inblandade i flera strider. Likväl utgjorde det svenska bidraget till insatsen ett mindre operativt tillskott. Av drygt 1400 man var endast ett 80-tal svenskar.⁵ Svenskarna gjorde utan tvivel en väsentlig insats och från svenskt samt franskt håll framhåller man att svenskarnas bidrag till operationen var beaktansvärt. Dock framstår det såväl utifrån antalet deltagande svenskar som från det faktum att fransmännen troligen hade tillräckligt med egna specialstyrkor att skicka ned på egen hand, att ett militärt behov av de svenska styrkorna inte var avgörande för det stridtekniska och taktiska genomförandet på fältet. Det svenska deltagandet måste därför främst analyseras utifrån en politisk dimension.

1.2 Problemformulering

Sverige har en lång tradition inom FN:s fredsfrämjandeområde och är på väg att skapa sig en liknande tradition inom EU som innebär att vi gärna vill vara med i planeringen, diskussioner samt beslutsfattning.⁶ Vi ställer upp med fredsbevarande trupp under FN, men har varit mer återhållsamma vad avser andra koalitioner där det kan bli riskabelt. Vid detta tillfälle kunde Sverige valt att fortsätta på den linjen utan att få kritik.⁷ Det kontroversiella är kanske inte att Sverige deltar i en operation där EU för första gången skall lösa en militär uppgift utan stöd av NATO i djupaste Afrika där beslutsprocessen i EU går fortare än någon gång tidigare, utan på det sätt Sverige väljer att delta. Initiativet och utfästelserna i EU, den fortsatta nationella processen och beslutets snabbhet, samt det kraftfulla bidrag som sätts in är unikt. Vid en jämförelse med Kosovo-99 och Afghanistan-2002 då hoten var mer uppenbara, fanns i detta fall inget indirekt eller direkt hot mot Sverige. Kosovo ligger inom vårt närområde, mitt i Europa, riskerar att sprida sig och vi hade trupp i närområdet. Att insatsen skulle bli av kan knappast ha kommit som någon överraskning, ändå tog det 5 månader att få styrkan på plats.⁸ Vad avser insatsen i Afghanistan hade den globala terrorismen som drabbade New York chockat en stor del av västvärlden. Detta gjorde att de flesta länder i väst upplevde det som ett hot och det internationella trycket var stort.⁹

Kongo-2003 kan knappast ha upplevts som ett hot, det fanns inte heller något internationellt tryck på Sverige att delta. Ändå gör Sverige tydliga utfästelser i EU, innan FM var tillfrågad enligt gängse rutin och innan Riksdagen hade sagt sitt. Vilka drivkrafter ligger bakom ett sådant kraftigt agerande, hur uppstod denna situation och var detta i linje med svensk strategi

⁴ Plaut, Martin. "From our own correspondent." BBC World Service 2003-07-19.

⁵ Wettermark, Carl Fredrik, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta*. FHS 2005-01-10

⁶ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁷ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁸ FOA-R-00-01488-170—SE. *Aspekter på Kosovo-operationen mars-juni 1999*.

⁹ Intervju med general Hederstedt/ÖB

eller var det enskilda aktörer med självförtroende, starka politiska positioner och viljor som startade denna händelsekedja? Är det så att EU-medlemskapet i sig tvingar fram ett ”offensivt” agerande, i synnerhet av de mindre staterna, för att inte riskeras att marginaliseras? Kort och gott, varför deltog Sverige på det sätt som gjordes?

1.3 Befintlig forskning

Carl Fredrik Wettermark har skrivit uppsatsen *Operation Artemis, en analys av det svenska beslutet att delta*. I detta arbete fokuserar Wettermark på Graham Allison's två först modeller, *Rational Actor* och *Organisational Behaviour* och nedtonar den sista *Governmental Politics*. Detta har påverkat författaren såtillvida att fokus i denna uppsats kommer att ligga på den tredje modellen och ytterligare en teori, Premfors policyanalys. Den kommer att användas för att på ett tydligt vis kunna analysera själva beslutsprocessen. En av styrkorna med Wettermarks uppsats är det gedigna intervjumaterialet från UD:s personal på ambassaden i Paris som har disponerats. Detta är samtidigt en svaghet, då Wettermark är relativt smal avseende sina respondenter. Det saknas respondenter från UD, det sammansatta Utrikes- och försvarsutskottet (UFöU), den högsta militära ledningen i FM och respondenter från den ständiga representationen i New York (NY). Dessa luckor kommer denna uppsats att fylla. Författaren (Hederstedt) tror även att det finns fler förklaringar till varför Sverige valde att delta på det sätt som gjordes, utöver de förklaringar som framkommer i Wettermarks uppsats. Detta har påverkat författaren vid utformandet av intervjufrågorna och val av respondenter. Utöver detta föreslår Wettermark att fortsatt forskning kring de individuella spelarna i beslutsprocessen skulle vara viktigt, det skall denna uppsats försöka göra.

Anna Sundberg på FOI har skrivit rapporten, *utvärdering av beslutsprocesserna under operation Artemis och Concordia*. Fokus ligger i denna rapport på beslutsprocesserna och krishanteringsprocedurerna i EU. Den har inte i någon större utsträckning kunnat bidra till att svara på uppsatsens huvudfrågeställning, utan mest utgjort fakta avseende de avsteg som gjordes i EU:s beslutsprocess.

Vid Försvarshögskolan (FHS) har det skrivits två uppsatser där Artemis använts som fallstudie. Den ena är en doktrinanalys och den andra en strategiuppsats.¹⁰ Syftet med Widèns doktrinanalys var att finna ett mönster som gör det möjligt att formulera stöd för en tänkbar doktrin för insats med svensk väpnad styrka i internationella insatser. Syftet med Paulis strategiuppsats var att visa hur statsmakterna styr FM. I båda dessa studier är Artemis ett av många fall som studerats. Dessa båda uppsatser har mer fungerat som en inspirationskälla, än studier varifrån uppsatsen kunnat hämta fakta eller använda begrepp.

Avslutningsvis har Karin Bogland och Maria Asplund skrivit rapporten, *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering*. Studien fokuserar på att identifiera moment som av berörda handläggare upplevs som problematiska och eventuellt även som försenande i processarbetet fram till beslut. Denna rapport har utgjort ett bra stöd för att få en bild av hur beslutsprocessen kan gå till i Regeringskansliet (RK).

¹⁰ Pauli, Fredrik. Strategiska imperativer – finns de? FHS 2004. Widèn, Anders. Svensk väpnad styrka som säkerhetspolitiskt instrument – en doktrinanalys. FHS 2004.

1.4 Avgränsningar

Fokus kommer att ligga på den svenska beslutsprocessen, då bl a Anna Sundbergs rapport redan belyst EU:s beslutsprocess. I analysdelen kommer fokus att ligga på tidsperioden den 13 maj till den 12 juni då Riksdagen (RD) ger Regeringen mandat att genomföra insatsen. Författaren bedömer att frågeställningen i och med detta beslut väl har besvarats. Tiden efter detta sammanfattas kortfattat i bilaga 2, för att ge läsaren en bild av händelseförloppet till dess att den preliminära utvärderingen på Fö genomförts. Vad avser beslutsprocessen i FN beskrivs endast de viktigaste besluten och åtgärderna, eftersom de initierar processerna i EU och i Sverige. Det finns inget behov för övrigt av att beskriva FN:s beslutsprocess för att svara på uppsatsens frågeställning. Verksamheten och de åtgärder som vidtogs i Bryssel från svensk sida och verksamheten vid den svenska ambassaden i Paris beskrivs marginellt då Wettermark redan belyst detta. Av de två teorier som kommer att användas i uppsatsen kommer vissa faser och modeller att användas mer flitigt än andra, anledningarna till detta återkommer författaren till i teorikapitlet.

1.5 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att förklara vilka som var de bakomliggande orsakerna till beslutet att delta i Artemis över huvudtaget togs. För att förklarar detta måste beslutsprocessen beskrivas, vilket leder till att de två underfrågeställningarna kan besvaras: Varför gick beslutsprocessen så fort och varför blev det SF som användes? Utifrån detta är det författarens förhoppning att erfarenheter kan utnyttjas inför kommande operationer. Huvudfrågeställningen är således, varför deltog Sverige i Operation Artemis på det sätt som gjordes?

1.6 Disposition

Kapitel 1, inledning: Beskriver bakgrunden och uppsatsens problemformulering, samt redovisar befintlig forskning, avgränsningar, syfte och frågeställning.

Kapitel 2, teori: Redovisar valda teorier med dess styrkor och svagheter. Därefter beskrivs respektive teori mer utförligt. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av respektive teoris centrala begrepp och deras kopplingar till frågeställningen.

Kapitel 3, metod: Redovisar val av metod, hur underlaget har inhämtats och motiv till urvalet av respondenter. Därefter redovisas hur underlaget har bearbetats både vad gäller texter och intervjuer samt en beskrivning av hur författaren använt sig av teorin vid datainsamling. Kapitlet avslutas med en redovisning av hur författaren har förhållit sig till källkritik och etik.

Kapitel 4, resultat och analys: Beskriver inledningsvis bakgrunden till situationen i DRK sommaren 2003 samt hur det internationella samfundet agerar. Därefter beskrivs den svenska beslutsprocessen som därmed sätts i perspektiv till den inledande bakgrundbeskrivningen. Därefter redovisas de viktigaste beslutstillfällena och händelserna i kronologisk ordning samt analyseras var för sig med hjälp av de valda teorierna. Analysen avslutas med en sammanfattning utifrån respektive teori och en redovisning av svaren på frågeställningen.

Kapitel 5, diskussion: Detta kapitel inleds med en reflektion över den genomförda studien, för att sedan övergå till en diskussion kring huruvida valda teorier har varit fruktsamma kopplat

till uppsatsens syfte. Därefter ges förslag till fortsatta studier. Kapitlet avslutas med en diskussion kring uppsatsens huvudresultat.

2 Teori

2.1 Val av teorianknytningar

Då frågeställningen knyts till analys av ett förhållande mellan parter i en beslutsprocess har Policyanalys¹¹ författad av Rune Premfors valts. Denna teori kan användas som ett redskap för beslutsfattare att på ett strukturerat sätt utveckla bra och kloka handlingslinjer vid problemlösning. Premfors beskrivning av förhållandet mellan policyanalytiker och beslutsfattare ses som användbart i denna uppsats. Främsta anledning till detta är att det finns likheter mellan Försvarmakten (FM) och handläggarna på Förvars- och Utrikesdepartementet avseende definitionen av analytiker samt likhet mellan den politiska ledningen på Fö och UD, UFöU (det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet) i Riksdagen och till viss del ÖB vad avser definitionen av beslutsfattare enligt Premfors beskrivning. Begränsningar i att använda denna teori är flera. För det första är boken från 1989 vilket i vissa avseenden kan tyckas något föråldrad. Detta är ändå av ringa betydelse då de grundläggande teorierna väl kunde knytas till den beskrivande delen av det område uppsatsen valt att granska. För det andra beskriver inte boken på ett direkt sätt kopplingen mellan huvudmannskapet, som utövades genom UD och Fö gentemot Försvarmakten. Teorin utvecklar i mer allmänna termer ett förhållande mellan beslutsfattare och policyanalytiker. Trots detta är Premfors teorier fullt möjliga att använda efter begreppsdefinition och klarläggande av begrepp. Teorin är användbar då den på ett tydligt sätt förklarar hur en beslutsprocess kan genomföras. Den utvecklar dock inte varför ett beslut blir som det blir. Till stor del beror detta på att politiska och militära beslut i hög grad påverkas av både organisatoriska och politiska beslutsprocesser och dess implikationer. Här ligger teorins största brist, då frågeställningen i huvudsak har en förklarande ambition.

För att på ett bra sätt kunna hantera även denna ambition, har Graham Allison's teorier i boken "The Essence of Decision",¹² där han förklarar kubakrisen utifrån olika perspektiv och modeller, fått tjäna som verktyg. Boken kom ut i ny utgåva 1999 och beskriver tre modeller och analysverktyg. Motivet till att välja Allison's modeller som teoretisk ansats har bland annat varit att det är erkända teorier och att boken har använts på FHS inom ramen för kursen nationell beslutsfattning. Fokus kommer att ligga på den tredje modellen. Denna har inte tidigare nyttjats i någon större utsträckning för att diskutera beslutsprocessen. Den har dessutom på ett bättre sätt förutsättningar för att stödja den förklarande ambitionen utöver det som kan läsas i de säkerhetspolitiska målsättningarna. Allison tar sin utgångspunkt i den amerikanska administrationen när han i sina analyser resonerar om de tre modellerna. Med anledning av detta kan viss kritik riktas mot teorins giltighet då USA's statskick och organisatoriska uppbyggnad skiljer sig markant från den svenska, främst genom att USA har en stark presidentmakt med stora exekutiva befogenheter. Min avsikt är dock att försöka anpassa analysen så att teorierna blir tillämpliga på svenska förhållanden. Detta underlättas vidare av att koncentration kommer att ligga på den tredje modellen. Meningen är att modellerna skall tjäna som analysverktyg i analyskapitlet och hjälpa till att förklara beslutsprocessen i såväl Riksdag och Regering som Försvarmakten. En alternativ teori hade varit Peter Viggo Jakobsen's forsk-

¹¹ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989

¹² Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999

ning kring hot om användning av militärt våld för att nå framgång i en förhandling med säkerhetspolitiska mål. Denna valdes inte då det från början i beslutsprocessen, inför Operation Artemis, inte var självklart att just det militära maktmedlet skulle användas. Sammanfattningsvis kompletterar teorierna varandra på ett bra sätt då Premfors teori svarar på frågan hur beslutsprocessen såg ut, medan Allisons teori svarar på frågan varför beslutet togs.

2.2 Premfors och policyanalys

Under de kommande styckena (2.2 – 2.2.6) avser författaren redovisa Premfors teori mer i detalj med fokus på de fyra första faserna i teorin och argumentera för användbarheten av dessa. Motivet till detta är att uppsatsen koncentreras på orsakerna till beslutet, d v s processen fram till beslut och inte vad som händer efter det att beslutet är taget. Avslutningsvis beskrivs de mest centrala begreppen och deras koppling till frågeställningen. Premfors använder sig av två huvudbegrepp, *beslutsfattare* och *analytiker*. Beslutsfattare definieras i uppsatsen som de instanser vilka utövade huvudmannaskapet i förhållande till FM, d v s Riksdag och Regering, som i praktiken är Utrikesministern, Försvarsministern och ordföranden i UFöU. Även ÖB definieras delvis som beslutsfattare. Analytiker definieras som olika stabsofficerare och chefer på HKV, där ÖB har en särställning som myndighetschef samt de olika handläggarna på UD, FÖ, UFöU och den svenska FN-representationen i New York, samt handläggarna vid representationerna i Bryssel och Paris.

Premfors förordar två modeller för lösande av policyproblem, som både beaktar deskriptiva (verklighetsbeskrivande) och normativa (eftersträvansvärda) värden. Den första benämner han *rationalistisk* och framhåller följande egenskaper; En dominerande beslutsfattare, entydiga och klara mål, klar distinktion mellan mål och medel, fullständig vetskap om konsekvenser för samtliga alternativ och att ett beslut bara fattas i syfte att optimera.¹³ Den andra benämner han *begränsad rationalitet*, vilken utgår från beslutsfattarens begränsade förmåga att fatta rationella beslut. Detta bygger på att beslutsfattare har problem med att övergripa såväl mål och medel som förmågan till att bedöma och värdera alternativ och konsekvenser. Detta leder i de flesta fall till att beslutsfattare söker uppnå en viss form av tillfredsställelse genom sitt beslut och på detta vis känna sig tillräcklig. Då Premfors i sin bok, efter inledningen, redovisar de olika faserna uppfattas den rationalistiska modellen utgöra grunden för hur processen kan/bör genomföras. Författaren (Hederstedt) avser behålla båda modellerna, för att låta analysen utvisa huruvida den ena eller andra modellen har ett större förklaringsvärde.

Premfors framhåller att det i slutändan är ett praktiskt hantverk att genomföra en policyanalys. En ”snabbanalys” kan i vissa fall vara mer effektiv för en beslutsfattare än en väl utvecklad process som innehåller Premfors sju faser, om den utvecklade processen inte görs förstålig, kommer för sent eller ianspråkar för stora resurser.¹⁴

¹³ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 3

¹⁴ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 3

2.2.1 Policyprocessen och dess faser

Premfors har delat in sin teori i sju faser,¹⁵ av dessa kommer de första fyra att utvecklas.

1. Problemfasen: Policyproblemet identifieras och struktureras.
2. Alternativfasen: Alternativa lösningar söks och värderas.
3. Rekommendationsfasen: Analytikern bestämmer sig för ett (eller ibland ett fåtal) alternativ och kommunicerar detta val av handlingslinje (r).
4. Beslutsfasen: Analytikerns roll nedtonas till förmån för beslutsfattaren.
5. Genomförandefasen: Handling dominerar mer än analys.
6. Utvärderingsfasen: Frågan ställs hur det har gått och analytikern blir återigen en central aktör.
7. Återföreningsfasen: Konkreta och relevanta lärdomar dras för framtiden.

2.2.2 Problemfas¹⁶

Denna fas struktureras av Premfors i två delar. Del ett, *problemidentifiering*, där det framförallt gäller att välja rätt problem eller snarare rätt problemområde. Problemidentifiering konstitueras av problemsökning som har till uppgift att identifiera ett problem så tidigt som möjligt och problemval som har till uppgift att ordnat ta fram underlag för val av problem. Premfors menar att analytikern inte får tilldelas en alltför självständig roll vid identifiering av policyproblem då denna del bör styras av beslutsfattaren som har ansvaret, men att dennes roll inte helt kan uteslutas vid problemidentifieringen. *Problemstrukturering*, som är den andra delen går ut på att beskriva eller strukturera problemet rätt. Premfors ser denna del som en snabbversion av hela policyanalysen. Bredd framför djup är att föredra i problemstruktureringen då det kan liknas vid att "läsa in sig och orientera sig" med hjälp av expertis och/eller historia samt annan erfarenhet.

2.2.3 Alternativfas¹⁷

Premfors strukturerar även denna fas i två delar. Del ett, *alternativsökning*, där det tidigt är viktigt att definiera hur många alternativ som skall utarbetas. Enligt Premfors betonar vissa forskare vikten av att endast ta fram ett fåtal alternativ som är realistiska, medan andra förespråkar betydelsen av att ta fram många alternativ, för att inte missa något väsentligt på ett tidigt stadium. Alternativsökningsfasen handlar om att vara kreativ i syfte att åstadkomma något positivt och i betydande grad oförutsett. Ideer och inspiration till alternativ kan hämtas ur ett stort antal varierande källor, t ex erfarenheter från försök att lösa samma slags problem på annat håll (annat land eller näringslivet etc). Vidare följer en serie restriktioner för alternativsökningen, som grundar sig i den aktuella "ressituationen" d v s tilldelning av pengar, tid och förmågor mm. I *Alternativvärderingen*, som är den andra delen är det viktigt att endast ta med ett begränsat antal alternativ. Alternativ som saknar realistiska förutsättningar att genomföras skall inte föras vidare i processen. Premfors diskuterar tre olika modeller för värdering av alternativ, som kan användas vid gott om tid. Dessa är framtidsbedömningar (prognoser och framtidsstudier), beslutsanalys och kostnadsnyttoanalys. Specifika och begränsade prognoser samt normativa framtidsstudier skall ses som relevanta former för alternativvärdering.

¹⁵ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 3

¹⁶ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 4

¹⁷ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 5

Syftet med framtidsbedömningar är att i nära samspel med uppdragsgivaren utveckla och se om tänkta åtgärder – alternativ - når önskad effektivitet. Beslutsanalysen är lämpad för alternativvärdering i situationer där en beslutsfattare – som i alla rationalistiska modeller förutsätts en dominerande sådan – har att ta ställning till ett fåtal diskreta alternativ. Vidare är metoden lämpad för situationer där beslutsfattaren konfronteras med serier av beslut där föregående beslut ger förutsättningar för senare. Kostnadsnyttoanalys beskrivs inte vidare, då den i huvudsak används vid väldefinierade beslutssituationer av direkt ekonomisk natur.

2.2.4 Rekommendationsfas¹⁸

I rekommendationsfasen är analytikerns uppgift att identifiera ett bästa alternativ och argumentera för detta. Klara, konsistenta och generella mål är en bristvara i policyprocessen. För att klara sin uppgift att koppla samman mål och alternativens egenskaper, måste policyanalytikern därför utveckla sina egna *kriterier*. Dessa kriterier är i normalfallet till en betydande del tolkningar av uppdragsgivarens mål, men de går också tillbaka på analytikerns egna insikter om – och värderingar kring – i policyprocessen ofta förekommande kriterietyper och deras egenskaper. Kriterier kan t ex vara, politiska ideologier, politisk och administrativ genomförbarhet, flexibilitet, förutsägbarhet, rättvis fördelning och ekonomi. Eftersom rekommendationer av ett bästa alternativ i slutändan måste bygga på väsentligen intuitiva avvägningar mellan alternativ med ett stort antal olika konsekvenser och på basis av många olikartade kriterier, står inga undergörande metoder eller tekniker till buds. Detta gäller i synnerhet politiska beslut som måste kopplas till beslutsfattarens preferenser och kunna vara politiskt genomförbara.

2.2.5 Beslutsfas¹⁹

I denna fas är analytikerns roll nedtonad och begränsad. Analytikern skall dock vara beredd på förnyade analyser, genomarbetningar och att verka som lobbyist inom det aktuella ämnet före beslut. Beslutsorganen som Premfors avser är t ex RD och RK. Till beslutsfasen hör inte bara det formella beslutsfattande i snäv mening, utan även de omedelbara beslutsförberedelserna och åtgärderna som vidtas för att expediera och på annat sätt kommunicera besluten i olika nivåer i de politisk-administrativa hierarkierna. Premfors beskriver fyra situationer för beslut. Den första är beslut som i princip bekräftas, detta kan vara i RD där ett beslut bekräftas efter arbete och överenskommelse i utskotten. Den andra situationen kan vara att beslutet fattar sig självt som t ex icke kontroversiella frågor, där det råder stor enighet i aktuell fråga och beslutet är mer att ses som en formalitet. Den tredje situationen benämns ”icke-beslut”, vilket skall ses som att ett beslutsorgan systematiskt underlåter att fatta beslut som p g a detta får stora konsekvenser, vilket kan innebära att utsatta grupper inte får plats på dagordningen och utestängs i fråga om inflytande. Den sista situationen innebär att beslutsfattaren tar upp ett problem på dagordningen men väljer att inte formulera ett tydligt beslut. Den främsta anledningen till detta är enligt Premfors, att beslutsfattaren vill undvika att bli kritiserad om något skulle gå snett men vill även behålla möjligheten till att politiskt kompromissa i frågan.

¹⁸ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 6

¹⁹ R Premfors, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund. 1989. Kap 7

2.2.6 Centrala begrepp och deras koppling till frågeställningen

Detta är författarens definition av begreppen kopplat till det syfte uppsatsen har.

Beslutsfattare är Utrikesministern, Försvarsministern och delvis ÖB. ÖB har en särställning som en myndighetschef som lämnar rekommendationer till RK. Om ÖB lämnar exempelvis en negativ rekommendation om en insats får RK svåra problem att genomföra ett beslut. Ordföranden i UFöU är svår att kategorisera, men skall troligen tillhöra denna kategori, då han är mycket viktig för att få med de olika partierna på det som föreslås. Samtidigt fattar han inga beslut, men placeras ändå här. *Analytiker* är olika stabsofficerare och chefer på HKV med ÖB och C STRA i spetsen, olika handläggare på FÖ, UD, UföU, den svenska FN-representationen i New York, samt representationerna i Bryssel och Paris.

Problemfasen är enligt Premfors tvådelad. Den första delen utgörs av *problemidentifiering*, som innebär att välja rätt problem eller snarare rätt problemområde. Analytikern skall inte ha en alltför självständig roll, vilket grundar sig i att det är beslutsfattaren som har det huvudsakliga ansvaret. Problemidentifieringen i sin tur består av, problemsökning som har till uppgift att identifiera ett problem så tidigt som möjligt. Sedan kommer problemvalet som har till uppgift att ordnat ta fram underlag för val av problem. *Problemstrukturering*, problemfasens andra del, innebär att beskriva eller strukturera problemet rätt. Den kan ses som en snabbversion av hela policyanalysen. Bredd framför djup är att föredra i problemstruktureringen då det kan liknas vid att "läsa in sig och orientera sig" med hjälp av expertis och/eller historia samt annan beprövad erfarenhet.

Även alternativfasen är tvådelad och utgörs av, *Alternativsökning*, som innebär att flera eller ett fåtal alternativ tas fram. Dessa som grundar sig på disponibla resurser där liknande problem kan användas som erfarenhetsbank. *Alternativvärdering*, alternativfasens andra del, innebär att ett fåtal realistiskt genomförbara alternativ utvecklas.

Kriterier, är ett begrepp som används i rekommendationsfasen och kan vara ekonomisk effektivitet, rättvis fördelning, valfrihet, flexibilitet, förutsägbarhet, politiska ideologier samt politisk och administrativ genomförbarhet.

2.3 Allison

Under de kommande styckena (2.3 – 2.3.4) avser författaren redovisa Allisons modeller mer i detalj med fokus på den sista modellen i teorin och argumentera för användbarheten av dessa. Avslutningsvis beskrivs de mest centrala begreppen och deras koppling till frågeställningen.

Den första modellen utgår från en rationell aktörsmodell där staten ses som en mer eller mindre enhetlig beslutsenhet – *The Rational Actor*, det som har kallats statsaktörsperspektiv och har stort inflytande från Hans Morgenthau`s rationella statsmannaskap och Tomas Schelling`s spelteorier. Den andra modellen belyser beslut ur ett organisatoriskt beteendeperspektiv – *Organizational Behavior*. Detta perspektiv fokuserar på att en regering i sitt beslutsfattande är beroende av och i viss mån i händerna på olika subgrupperingar, deras uppfattningar och beslut. Vilket innebär att olika institutioner i statsförvaltningen och regeringen kan ha olika agendor och målsättningar. Den tredje modellen fokuserar på ett mer individuellt beslutsfat-

tande på regeringsnivå och i den centrala statsförvaltningen – *Governmental Politics*. D v s hur interaktionen mellan olika beslutsfattare är och vilka eftergifter som görs, samt vilka beslut som fattas.

2.3.1 The Rational Actor (RA)²⁰

Staten betraktas som en enhetlig aktör och analyseras på samma sätt som en individ skulle kunna betraktas. En analytiker har förklarat en händelse utifrån denna modell, när handlandet (beslutet) fått en rimlig samt rationell förklaring som är kopplad till statens mål och målsättningar. Det centrala i denna modell är kopplingen mellan den *enhetliga aktören, mål och målsättningar, handlingsmöjligheter, konsekvenser och agerande/val*. Målen är enligt Allison kopplade till statens säkerhets- och utrikespolitiska målsättningar. Handlingsmöjligheterna utgörs av de ”klassiska”, d v s, politiska, militära, ekonomiska, diplomatiska samt ett icke-agerande. Konsekvenserna utgörs av en kostnads och intäkts jämförelse. Agerande/val är en konsekvens av att olika alternativ vägs mot aktörens mål. Det alternativ väljs vars konsekvenser motsvarar målen. Modellen skall med en övergripande tydlighet kunna förklara mål och överväganden som leder till ett beslut. Modellen tar dock inte hänsyn till om motståndaren eller de andra aktörerna inte alltid är helt rationella.

2.3.2 Organizational Behavior (OB)²¹

Staten betraktas i denna modell inte som en enhetlig aktör, utan består av flera *organisationer* som kan begränsa, påskynda och få ett beslut att gå i en viss riktning. De flesta organisationer har någon form av ”Standing operating procedures – SOP” eller annan verksamhetsordning, som ofta är en konsekvens av doktriner, tidigare erfarenhet och andra historiska och kulturella betingelser. Detta gör att det skapas särskilda förutsättningar för dessa beslutsprocesser och beslutsavsikter. Medvetenheten om syftet med organisationerna och deras målsättningar är av stor vikt. Det centrala i denna modell består i att klarlägga vilka organisationer staten består av vid det aktuella beslutstillfället. Vilka egenskaper och förmågor organisationen innehar när det gäller att producera information klarläggs. Även vilka egenskaper och förmågor som organisationen har vad avser att producera förslag på lösning och vilka egenskaper, förmågor och förbehåll organisationen står för när det gäller att implementera aktuell lösning analyseras.

2.3.3 Governmental Politics (GP)²²

I denna modell betraktas staten varken som en enhetlig aktör eller som endast bestående av olika organisationer. Enligt Allison är det individen som är den centrala aktören i något som skulle kunna kallas ett politiskt spel. Dessa individer företräder direkta och indirekta intressen och eventuellt personliga intressen, d v s deras individuella och organisatoriska preferenser. Beslutsprocessen är inte helt öppen utan sker delvis dolt med inslag av både köpsläende och interna överläggningar samt samtal. Allison delar in aktörerna i fyra grupper; *Chiefs*, t ex Presidenten, Försvars- och Utrikesministern m fl. *Staffers*, som är respektive chiefs stab. *Indians*, som är politiska och icke politiska tjänstemän i departementen. *Ad Hoc Players*, som kan vara andra viktiga aktörer som t ex diplomater och riksdagsledamöter m fl. Vissa aktörer kan ha

²⁰ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Kap 1

²¹ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Kap 3

²² Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Kap 5

flera roller beroende på att flera intressesfärer skall tillfredsställas samt att aktören ser flera aspekter av situationen. Detta innebär att en aktörs agerande kan verka rationellt sett från ett perspektiv, men mindre rationellt sett från ett annat. Aktörernas uppfattningar och ställningstagande kan vara ståndpunkterna/policys i det politiska parti som företräds, förpliktelser mot väljare eller den organisation som företräds, samt aktörens personlighet, erfarenhet och ideologi. Allison menar även att det är intressant att analysera hur aktörerna påverkar varandra i den sammansättning som råder vid beslutstillfället. Allison sammanfattar aktörernas roller med "where you stand depends on where you sit".²³ En annan aspekt som beskrivs i denna modell är hur analytiker skall försöka förklara de olika aktörernas makt och inflytande på resultatet, samt huruvida aktören har kontroll på information, resurser och förmågan att kunna övertala andra. Allison påpekar dock att det inom modellen inte är ovanligt med konkurrens *vis*, "competing views within the structure".²⁴

2.3.4 Centrala begrepp och deras koppling till frågeställningen

Detta är författarens definition av begreppen kopplat till det syfte uppsatsen har.

Handlingsmöjligheter utgörs av de "klassiska", politiska, militära, ekonomiska och diplomatiska maktmedlen, samt ett icke-agerande. *Organisationer* fyller ett antal funktioner enligt denna teori. Bl a förser dom ledningen med information och därigenom begränsas och definieras de politiska ledarnas handlingsutrymme. Organisationer rekommenderar, fattar beslut och verkställer. Det är UD, FÖ, Finansdepartementet, FM och de olika representationerna i Europa och New York.

Chiefs är i detta fall, Utrikesministern, Försvarsministern och delvis ÖB. ÖB har en särställning som en myndighetschef som lämnar rekommendationer till RK. Om ÖB lämnar exempelvis en negativ rekommendation om en insats får RK svåra problem att genomföra ett beslut. Ordföranden i UFöU är svår att kategorisera, men skall troligen tillhöra denna kategori alternativt staffers.

Staffers är respektive chiefs stab. I HKV är det i huvudsak strategiledningen med C STRA och SF avdelningen på Strategiledningen. Utrikesministerns politisk sakkunnig på UD betraktas i denna uppsats som tillhörandes Utrikesministerns stab.

Indians är de politiska och icke politiska handläggarna på UD, FÖ, representationen i EU, representationen i FN, ambassaden i Paris och handläggarna på HKV. *Ad Hoc Players* är i detta fall den militäre rådgivaren på den ständiga svenska representationen i New York.

2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis skall Premfors teori utgöra verktyget som svarar på hur beslutsprocessen såg ut och Allison's teori vara verktyget som svarar på frågan varför beslutet togs. I Premfors teori kommer fokus att ligga på de fyra första faserna; problem-, alternativ-, rekommendations- och beslutsfasen. Beslutsfattare och policyanalytiker utgör tillsammans med faserna

²³ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Sid 307

²⁴ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Sid 393

huvudbegreppen. De tre sista faserna; genomförande-, utvärderings- och återföreningsfasen behandlas inte. Anledningen till detta är att dessa faser rör verksamheten efter det att ett beslut är fattat, vilket inte är nödvändigt för att besvara uppsatsens frågeställning.

Vad avser Allison's teori kommer koncentration ligga på den tredje modellen, Governmental Politics, då denna inte tidigare har tillämpats i någon större utsträckning för att analysera studerad beslutsprocess. Chiefs, staffers och indians utgör tillsammans med modellerna huvudbegreppen. De två först modellerna, Rational Actor och Organizational Behavior nedtonas något då de använts vid en tidigare analys, men finns ändå med för helhetens skull och för att inte riskera att missa någon väsentlig förklaringsorsak.

3 Metod

I detta kapitel redovisas val av metod, hur underlaget har inhämtats och motiv till urvalet av respondenter. Därefter redovisas hur underlaget har bearbetats både vad gäller texter och intervjuer samt en beskrivning av hur teorin använts vid datainsamling. Kapitlet avslutas med en redovisning av hur författaren har förhållit sig till källkritik och etik.

Kopplat till att det är en undersökning med en förklarande ambition, har den kvalitativa²⁵ metoden valts för att tolka texter i syfte att få en klar bild av de officiella beslutstillfällena, i form av en tidslinjal. Den kvalitativa metoden har därefter använts för att genomföra intervjuer, då den på ett bra sätt bidrar till en djupare kunskap och skapar en bättre förståelse för helheter i motsats till den kvantitativa som i stort grundar sig på bearbetad statistik och därför i vissa delar kan uppfattas som fragmenterad. Tidslinjalerna har efter hand uppdaterats. En förklarande undersökning kan genomföras på olika sätt främst kopplat till motivet med studien. I detta enskilda fall som studeras skall undersökningen i första hand förklara varför beslutet att delta togs över huvudtaget och i andra hand vad som gjorde att beslutsprocessen gick så fort som den gjorde. Slutligen svara på frågan varför det blev SF. I den förklarande ambitionen ligger, att först beskriva hur den genomförda beslutsprocessen gick till med stöd av Premfors teori. Därefter är ambitionen att Allison's teori, med tyngdpunkt på den tredje modellen, skall förklara varför beslutet togs och varför det gick så fort.

3.1 Metod för insamling av underlag

Inledningsvis har officiella handlingar och utvärderingar studerats för att ge en strukturerad bild av beslutsprocessen. Dessa fakta har sedan använts för att skapa en tidslinjal. De officiella handlingar som granskats har i huvudsak varit artiklar, rapporter och uppsatser. Dessa har studerats därför att de på ett bra sätt beskrivit händelseförloppet och vidtagna åtgärder på det internationella planet, samt givit författaren den grova bilden av det svenska beslutsförloppet. Det har varit nödvändigt att använda både internationella och nationella handlingar för att skapa en så heltäckande bild som möjligt. Utvärderingsdokument från FN, UD, Fö och FM har granskats då dessa handlingar tillsammans har givit författaren en så heltäckande bild som har varit möjligt med hänsyn till disponibel tid. Urvalet är subjektivt såtillvida att informationen vad avser bakgrunden i huvudsak är författarens val och därför kan tolkas som en form av analys. Det har vidare varit nödvändigt att använda flera olika handlingar och utvärderingar då det ofta förekommit divergerande uppgifter vad avser olika datum och tidpunkter för hän-

²⁵ *Metodpraktikan*, Norstedts juridik AB, Stockholm 2004. Sid 233.

delser. Intervjuerna har därtill tjänat som ett bra stöd för att sedan fastställa korrekta datum. Därefter har valda teorier studerats och centrala begrepp tillämpats för att passa just den studerade processen. Utifrån detta har olika frågor formulerats, där Premfors fyra första faser gjort att frågorna fått en kronologisk indelning och frågor som är kopplade till Allison's teorier fått en mer allmän indelning, som inte har varit lika kronologiskt bunden. Intervjuerna genomfördes genom att nyttja bandspelare, därefter skrevs resultatet ned och innehållet strukturerades för att underlätta en kronologisk analys. Efter det att hälften av respondenterna var intervjuade hade vissa frågor besvarats så väl att dessa därefter ströks. Däremot hade nya intressanta perspektiv synliggjorts. Detta fick till följd att nya spörsmål formulerades efter hand och intervjuerna kunde inriktas mer mot att försöka fokusera på områden som ännu inte var tillräckligt belysta. För att undvika att de nya frågeställningarna drog iväg uppsatsen i en helt ny riktning, formulerades dessa frågor efter det att den sist genomförda intervjun var helt genomarbetad. Först då kunde uppsatsens helhet betraktas på ett objektivt sätt.

3.2 Val av respondenter

Efter den inledande textanalysen har intervjuer genomförts med personer som under den aktuella perioden haft centrala befattningar eller haft god insyn i beslutsprocessen. Personer med rådgivande befattningar har även intervjuats. Syftet med att välja just dessa respondenter, utöver att de var centrala för själva beslutet, var att de på ett bra sätt passar in på någon av den preliminär kategorisering som gjorts avseende Allison's olika aktörer i GP modellen, i teorikapitlet. Endast en person tillkom under intervjuperioden, då denna person ansågs besitta mycket värdefull information kring Utrikesministerns agerande. Då Wettermark fokuserade på att intervjua personal från UD i Paris och lägre befattningshavare i FM har strävan varit att försöka täcka in de övriga aktörerna, t ex utskotten i Riksdagen, UD, den svenska ständiga FN-representationen och i synnerhet de högsta cheferna i FM. Syftet med detta har varit att försöka få en bättre helhetsbild av processen och den växelverkan som varit mellan olika aktörer och organisationer.

Ordföranden i UFöU valdes m h t att han i kraft av att vara en ledande socialdemokrat får information innan de övriga medlemmarna i utskotten, samt att han är en de viktigast aktörerna vad avser själva bearbetandet av partigrupperna. ÖB och C STRA valdes för att dessa två är de militärer som har störst insyn i det politiska spelet och är två avgörande aktörer avseende beslutets tillkomst. Monica Andersson, politisk sakkunnig till Utrikesministern, valdes då författaren ville få en bättre bild av ministerns personliga drivkrafter, utöver det som var allmänt känt. Respondenterna på Fö intervjuades igen därför att frågeställning troligen var annorlunda jämfört med de frågor Wettermark ställde, kopplat till författarens annorlunda erfarenheter av själva insatsen och att fokus i detta fall var mer på GP modellen. Slutligen valdes öv Sverker Ulving på den ständiga representationen i New York för att få en rättvis bild av hur själva ärendet initierades från FN. Magnus Schöldtz på UD valdes för att få en bättre uppfattning av hur Sverige initialt agerade i de olika instanserna i EU. Författaren försökte få till stånd en intervju med Försvarsministern, men hon avböjde av olika skäl.

3.3 Intervju

Intervjun inleddes med en presentation och därefter förklarade författaren att intervjun kommer att spelas in på band för att underlätta det fortsatta intervjuarbetet. Anledningen till att författaren "förklarade" detta och inte frågade om det var ok, var att på något sätt försöka ta initiativet och inte låta respondenten slentrianmässigt säga nej till bandinspelning, då det finns

en tendens att vara försiktig i dessa miljöer. Intervjuerna påbörjades som ”berättande” där respondenten fick svara på en inledningsfråga som styrde respondenten till att börja sin berättelse från det tillfälle som de uppfattade som starten för händelseförloppet. Syftet med detta var att respondenten själv skulle få berätta utifrån en egen minnesbild av hur processen utvecklades. Genom detta skapades en kronologi i intervjuerna som gjorde att det blev enklare att hantera intervjusituationen kopplat till de förberedda frågorna och att analysera intervjumaterialet i efterhand.

Frågan som ställdes var ”*Var inom det svenska systemet fångades denna situation upp först?*”

Detta gjorde att respondenten hade friheten att reflektera över helheten och inte bara sin egen organisation. På så vis kunde författaren få viktig information om andra organisationer, som kunde leda till kompletteringsfrågor och nya frågor till kommande intervjuer. Respondenterna hade inte delgivits den exakta problemformuleringen vid förfrågan om de var intresserade av att ställa upp. De orienterades mer i övergripande ordalag rörande beslutsprocessen allmänt, samt när möten hölls, beslut fattades och andra ”viktiga” händelser inträffade. Syftet med detta var att inte ”förvarna” om problemformuleringar som rör värderingar, personliga ställningstagande och organisatoriska målsättningar. Efterhand visades en tidslinjal som visade i vilken ordning de formella besluten togs, för att hjälpa den intervjuade med strukturen och kronologin. För att säkerställa att de viktigaste frågorna besvarades under intervjun användes en frågematrix, enligt bilaga 1, som syftade till att skapa en röd tråd med koppling till Premfors fyra faser. Frågor som hörde till Allison har sedan placerats in i lämplig fas. Som exempel kan nämnas frågan, *vilka omedelbara åtgärder eller resurser såg ni som möjliga?* Denna fråga har en koppling till Premfors alternativfas och frågan *”tror du att det faktum att det i stort sett var samma befattningshavare som inför Afghanistan hade någon betydelse för beslutets tagande och hastighet?”* Denna fråga har en koppling till Allisons Organizational Behaviour perspektiv. Mot slutet av intervjun ställdes mer direkta frågor som, *”hade Sverige möjlighet att inte engagera sig och varför var detta något för Sverige?”* Frågorna visades inte för respondenten och de bockades av efterhand som de var besvarade. I de fall respondenten inte utvecklade ett visst område tillräckligt tydligt eller var på väg att glida iväg i en för problemformuleringen ointressant riktning, ställdes kompletterande frågor för att nå ett förtydligande eller komma tillbaka mot uppsatsens syfte.

3.4 Källkritik

Författarens uppfattning är att det faktum att författaren själv deltog i operationen som ställföreträdande chef för det specialförband som sattes in i Kongo, har gjort att respondenterna svarat relativt öppenlydigt. Samtidigt finns det en risk att effekterna av så kallad ”group thinking” kan påverka resultatet. Detta skulle kunna innebära att respondenterna för tidigt tänker som författaren och att det inte blir någon tillräckligt bra problemformulering. Det är möjligt att respondenterna annars hade varit mer kritiska till de frågor som ställdes. Författaren har varit medveten om detta och försökt förhålla sig till det på ett objektivt vis, bl a genom att vid inledningen av intervjun betona att respondenten inte skulle förutsätta att författaren hade någon särskild insyn i beslutsprocessen. Författaren försökte alltid förhålla sig så neutral som möjligt under intervjusituationen. Vissa personer på OPIL:s specialförbandsledning och förbandschefen SSG har därför valts bort på grund av detta.

3.5 Etik

Författaren har kommit över en del känslig och hemlig information i samband med intervjuerna. Vid genomläsning av hemliga handlingar har författaren tvingats lägga en del kraft på att försöka förhålla sig till detta på ett moraliskt acceptabelt sätt. Detta har bl a inneburit att författaren låtit två av de intervjuade läsa igenom några korta stycken för att på så sätt säkerställa att informationen inte används på ett felaktigt sätt. I några fall har respondenterna uttryckligen sagt att de inte vill bli citerade. Författaren har då tvingats ta hänsyn till detta även fast det hade gett extra krydda till uppsatsen om dessa citat kunde ha utnyttjats. I en del fall har information funnits i de hemliga handlingar, som författaren haft tillgång till. Detta hade på ett bra sätt styrkt vissa påståenden och givit ett något tydligare sammanhang. I huvudsak har denna information använts för att formulera frågor inför intervjuer och kompletterande frågor. I något enskilda fall har den inte kunnat användas på ett helt riktigt sätt.

4 Resultat och analys

I inledningen på detta kapitel beskrivs bakgrunden till varför situationen såg ut som den gjorde i DRK sommaren 2003 och hur det internationella samfundet, EU och Sverige agerade. Detta är sammanvävt i en resonerande text för att ge en bra bakgrund samt sätta den svenska beslutsprocessen i perspektiv, som därmed förhoppningsvis enklare kan förstås och tolkas. Konfliktbilden i DRK och dess närområde var komplicerad och författaren gör inga anspråk på att ge en komplett bild av situationen och dess orsaker, utan hoppas på att kunna ge en tillräcklig bild för att läsaren skall få en förståelse för riskerna och svårigheterna som EU och Sverige hade att hantera. Den huvudsakliga analysen som skall leda fram till att frågeställningen besvaras påbörjas dock först under avsnitt 4.2 analys, där fokus ligger på den svenska beslutsprocessen fram till riksdagsbeslutet. Här lyfts empirin fram mer detaljerat i form av att vissa intervju svar redovisas, som syftar till att svara på huvudfrågeställningen. Detta görs genom att resultat och analys varvas, för att på så sätt bättre kunna förklara hur de organisatoriska och politiska processerna leder fram till beslutet. Uppsatsen får på så sätt ett bra flöde samt blir lättöverskådlig. Det gör även att uppsatsen blir mer levande. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av analysen utifrån respektive teori och svar på frågeställningen ”Varför deltog Sverige i operation Artemis på det sätt som gjordes?”.

4.1 Bakgrund

4.1.1 DRK

Från 1999 och framåt är 9 afrikanska länder inblandade i konflikten. Utöver regeringsstyrkorna är dessutom minst 5 olika rebellrörelser inblandade på varierande sidor i stridigheterna. Efterhand lyckas Uganda tillskansa sig kontrollen över de nordöstra delarna av landet, främst i Ituruprovinsen. Detta skedde först genom ockupation av området och senare även genom den roll landet fick som fredsbevarande styrka genom fredsprocessen. 2002 slöts två fredsavtal. Det första, den 30 juli i Pretoria, fastställde att all rwandisk trupp skulle dras tillbaka från kongolesiskt mark samt att alla rebeller med koppling till Rwanda skulle avväpnas. Det andra, undertecknat i Luanda den 6 september 2002, slog fast att Uganda skulle dra tillbaka sina styrkor från DRK innan slutet av året och överföra kontrollen till regeringen i Kinshasa. En ny institution, IPC (Ituru Pacification Commission), skapades för att övervaka den separata fredsprocess som pågick i Ituru. Av flera olika anledningar fördröjdes denna process väsentligt. Kritik i denna fråga har riktats mot Uganda, men även regeringen i Kinshasa, som fortfarande var inblandad i förhandlingar rörande en bred nationell kompromiss. Regeringen hade inte sedan resurser till att avlösa den ugandiska armén i Ituru. Situationen ledde till att ugandiska trupper återigen intog Bunia (huvudorten i Ituruprovinsen). Motiveringen till återintagandet var från Ugandas sida att landet behövde bevaka sina ekonomiska intressen i området samt konfrontera de rwandiska styrkorna i distriktet. Delar av förbanden (rebellerna) fanns kvar. Kaoset i Ituru inkluderade förutom de större statsmakternas trupper också en stor mängd löst sammanhållna lokala milisgrupper som slogs för att få kontrollen över Ituruprovinsens tillgångar. Dessa milisgrupper utgjordes till stor del av barnsoldater. Under konflikten gjorde sig flera milisgrupper skyldiga till omfattande krigsförbrytelser och det förekom även kannibalism riktad mot minoritetsgrupper. Ett nätverk av flyktiga allianser mellan milisgrupperna gjorde situation extremt instabil och svår att analysera.²⁶

²⁶ Ulriksen, Ståle – Gourlay, Catriona – Mace, Catriona. “Operation Artemis: The Shape of Things to Come?”

4.1.2 2003

Den 6 mars 2003 lyckades den ugandiska armén tillsammans med milisgruppen Forces Armées pour le Congo (FAPC) driva ut milisgruppen Union des Patriotes Congolais (UPC) ur Bunia. Ugandierna försökte bygga en allians med FAPC och två andra milisgrupper i syfte att få kontroll över staden. Regeringen i Kinshasa svarade med att skicka 700 kravallpoliserna från den civila insatsstyrkan, som väl på plats mötte sådant överväldigande motstånd att de sålde sina vapen till milisgrupperna och gav sig iväg. Vissa sökte skydd hos de närvarande FN-trupperna. Ett avtal om eldupphör omfattande DRK, Uganda och de sex huvudsakliga milisgrupperna drevs så igenom av MONUC²⁷ den 18 mars. För att stötta avtalet skickades en uruguayansk reservstyrka till området. Dessa hade som sitt främsta mandat att skydda den civila FN-personalen på plats och var främst utrustade för vaktjänstgöring.

Den 6 maj lämnade den 7000 man starka ugandiska armén Bunia i överensstämmelse med fredsavtalet i Luanda. Efter sig lämnade dom ett fullständigt maktvakuum. De ugandiska trupperna hade varit den de facto enda auktoriteten i området. I Bunia började de kvarvarande rebellgrupperna, tillhörande folkgruppen Lendu, att gå från dörr till dörr och samla upp människor tillhörande folkgruppen Hema och plundra deras hus. Civilbefolkningen i Bunia anordnade demonstrationer som krävde att MONUC-trupperna skulle skydda dem. MONUC försökte ta kontrollen över staden men fann situationen hopplös och övergav det mandat som tillät styrkan att skydda de civila som befann sig under omedelbart hot. FN-styrkan lyckades dock erbjuda ett visst skydd till ett tusental personer som satte sig i säkerhet runt FN-basen. Den 12 maj attackerade UPC Bunia och lyckades inta staden. Situationen förändrades och Lendu blev offren. De stridande milisgrupperna dödade minst 430 människor på två veckor. Runt 15 000 civila sökte skydd runt FN:s högkvarter, där de 700 lätt beväpnade uruguayanska soldaterna fanns posterade och situationen blev snabbt mycket kritisk.²⁸

4.1.3 Världssamfundet reagerar

Ett larm utfärdades den 9 maj från FN:s representant i området, där det varnades för att oroligheterna i regionen skulle kunna urarta till direkt massmord. Fyra dagar senare förklarade sig Frankrike, efter direktkontakt mellan generalsekreterare Kofi Annan och president Jacques Chirac, villiga att ställa upp med en välutrustad insatsstyrka. Fransmännen ansåg sig dock behöva ett mer robust mandat och pressade på för att se till att en bindande säkerhetsrådsresolution antogs. I korrespondens mellan svenska ambassaden i Paris och UD-AF (afrikaenheten), som då hade börjat visa intresse för de franska förehavandena, understryks att fransmännen ville betona att insatsen på intet sätt var ett franskt initiativ. Man uppgav från franskt håll att de enda problemen för att driva igenom en säkerhetsrådsresolution fanns på amerikanskt håll, där entusiasmen inför ytterligare en fransk intervention i Afrika inte var på topp. Från franskt håll sågs svåra säkerhetsproblem kring de lösa milisgrupper som vare sig Rwanda eller Uganda utövade någon som helst kontroll över. Frankrike var i stort behov av en bindande resolution och parternas medgivande till en insats.

Den 30 maj antogs resolution 1484, som under kapitel VII tillät en "Interim Emergency Multinational Force" att ingripa i Bunia med syfte att snabbt stabilisera säkerhetsförhållandena

²⁷ Mission de l'organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo. är den FN-styrka som sedan 1999 verkat till stöd för fredsprocessen i DRK och som Sverige bidrar till.

²⁸ Ulriksen, Ståle – Gourlay, Catriona – Mace, Catriona. "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?"

och förbättra den humanitära situationen. Styrkan hade ett robust mandat och fick använda nödvändigt våld för att skydda civila. I mandatet ingick även att säkra flygplatsen i Bunia, som utgjorde områdets enda länk med omvärlden. Styrkans mandat gick ut den 1 september, vilket bedömdes utgöra en tillräcklig tidsfrist för att tillåta MONUC att omgruppera och förstärka sin närvaro i Bunia. Fransmännen sade explicit att man ville dra sig tillbaka i mitten på augusti för att på så sätt tvinga FN att fylla på med trupp. Från franskt håll påbörjade man sin planering av insatsen omedelbart efter Kofi Annans anmodan.

4.1.4 EU

Vid sidan av resolutionsförhandlingarna i FN och den franska operativa planeringen togs initialt även vissa steg inom EU-kretsen. EU fördömde den 8 maj våldet i Ituru och uppmanade parterna att respektera MONUC:s närvaro. Den 15 maj diskuteras läget i kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Allt efter som den franska planeringen fortskred började fransmännen se fördelarna med att förvandla insatsen till en ESFP-insats (Europeisk säkerhets- och försvarspolitik). Den 19 maj, vid EU:s utrikesministermöte (GAERC), fick Solana i uppdrag att studera huruvida det vore möjligt att mycket snabbt etablera en EU-ledd snabbinsatsstyrka i DRK. För Frankrike skulle ett sådant upplägg betyda en mängd fördelar. En EU-etikett på insatsen skulle kunna hjälpa till att läka sår efter splittringen inom NATO över Irak, underlätta möjligheterna till att bli accepterad av flera stridande fraktioner. Samt säkerställa att Frankrike vid ett misslyckande slapp bära hela ansvaret. Risken fanns att detta kunde bli ytterligare en omstridd insats i en lång rad av franska interventioner på den afrikanska kontinenten. Fransmännen erkände privat att det fanns ett betydande internt politiskt motstånd mot en franskledd insats, kritik som hade sin botten i erfarenheterna från den hårt kritiserade franska insatsen "operation Turquoise" i Rwanda 1994.²⁹ Av dessa anledningar såg fransmännen ett brittiskt deltagande som önskvärt.

Tyskland uppvisade ett stort motstånd mot att göra om insatsen till en ESFP operation och ansåg att operationen var så pass riskfylld att om den misslyckades kunde äventyra ESFP:s framtida utveckling.³⁰ Tyskarna böjde sig till slut för fransmännens vilja, då det visade sig att även britterna hade beslutat sig för att stödja en insats med grund i ESFP. Den 5 juni togs ett rådsbeslut i form av en "joint action" som lade grunden för insatsen. I denna plan specificerades regelverket kring insatsen, ärendets planläggning samt vilken auktoritet som delegerats från ministerrådet till KUSP. Då den franska operativa planeringen mer eller mindre var klar, vilket utgjorde ett krav från fransmännen, fastslogs att operationen skulle skötas av ESFP "without recourse to NATO assets" med Frankrike som "framework nation". Detta arrangemang innebar att man, till skillnad från operation Concordia i mars 2003 i Makedonien, inte använde sig av det så kallade "Berlin+ avtalet" som gav tillgång till NATO-resurser. Operationen leddes ifrån en ledningscentral bestående av containermoduler fullutrustade med sambandsutrustning som byggts upp intill det franska försvarsdepartementets lokaler i Paris. Den 12 juni togs det slutgiltiga rådsbeslutet som startade operationen.

²⁹ Wettermark, C F, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta*. 2005-01-10. FHS, ISS. Fotnot 33.E-post, ambsek Tressing, ambassaden Paris, till kansliråd Rietz, UD-AF. 2003-05-16.

³⁰ Wettermark, C F, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta*. 2005-01-10. FHS, ISS. Fotnot 28.E-post, minister Adèn, ambassaden Paris till depråd Bjurner, UD. 2003-05-23.

4.1.5 Sverige

Den 19 maj uttryckte Utrikesministern på utrikesministermötet att en EU styrka skulle stärka EU – FN samarbetet och förbättra EU – Afrika relationerna. Den 21 maj fick FM en anmodan från Fö som begärde en redogörelse för vilka resurser som skulle lämpa sig för en insats med mycket hög risknivå och kort förberedelsestid.³¹ Ungefär samtidigt fick RK via fax från ambassaden i Paris veta att Frankrike ställde sig relativt positiva till att driva insatsen i EU-regi. Från franskt håll fanns det en oro för att en sådan hantering skulle riskera att kraftigt försena processen. I korrespondensen mellan ambassaden och UD skrivs dock tydligt: ”[det franska] önskemålet om deltagande av andra, icke afrikanska länder är viktigt för Frankrike av ‘symboliska’ skäl”.³² Den 28 maj, gav Fö ut en anvisning till FM, vilken hade föregåtts av en delrapport från FM den 23 maj. Denna anvisning gav FM instruktion att planera och vidta förberedelser för en insats. FM gavs här en långtgående instruktion som dessutom innehöll en begäran om en detaljerad redovisning av styrkans utformning.³³ FM:s slutliga svar på anmodan från den 21 maj redovisades muntligen på Fö den 4 juni.³⁴ FM betonade riskerna med denna eventuella operation men ställde sig dock positiv till ett deltagande i snabbinsatsstyrkan. Den 5 juni kompletteras den första anvisningen med ytterligare en anvisning som ger FM ett utökad mandat att förbereda insatsen och att anskaffa viss material.

Den 9 juni genomfördes Force Generating Conference (FGC) i Paris, som föregås av en inbjudan där ”status of requirement” ingår, som i princip är en lista över önskade resurser och förband, där det framgår att SF är efterfrågat. Ärendet behandlades sedan den 11 juni av UFöU, där Utrikesministern, Försvarsministern och ÖB redovisar de svenska ståndpunkterna, tänkt operation och politiska överväganden. Samtliga underströk vikten av att det blev ett enhälligt beslut och att alla solidariskt, från soldat via riksdagsman till ministrarna stod enade tillsammans. Beredningen inom RK hade då dagen innan resulterat i en färdig proposition, som överlämnades till RD den 10 juni. Propositionen underströk tydligt brådskan i ärendet. Regeringen föreslog därför en begränsning av motionstiden till en dag. Propositionen bifölls enhälligt och antogs slutgiltigt av RD den 12 juni. Från det att regeringen presenterade propositionen förflöt endast två dagar innan RD gav Regeringen mandat att genomföra insatsen. Drygt 10 dagar senare avtransporterade förbandets förstyrka.

4.1.6 Framgången

Operation Artemis har i efterhand bedömts som en stor EU-framgång, bl a på grund av avsaknaden av förluster på den europeiska sidan och det lyckade resultatet på marken i Bunia samt på det snabba sätt EU lyckades fatta beslut och projicera trupp till området. Den franska-svenska styrkan lyckades pacificera Bunia och uppträdde opartiskt samt aktivt. Truppen hade redan inom de första veckorna varit inblandade i stridigheter med både sidor i konflikten. Detta har lett till att det inom vissa utrikes- och säkerhetspolitiska kretsar nu talas om ”före och efter Artemis”.³⁵

³¹ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

³² Wettermark, C F, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta*. 2005-01-10. FHS, ISS. Fotnot 27.E-post, ambsek Tressing, ambassaden Paris, till kansliråd Rietz, UD-AF. 2003-05-22.

³³ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

³⁴ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

³⁵ Samtal med Jonas Alberoth, Folke Bernadotte Akademien.

4.2 Den svenska beslutsprocessen

Analysen görs nu på en del av hela händelseförloppet utifrån bakgrundsbeskrivningen, d v s perioden från den 9 maj och de händelser som direkt berör den svenska beslutsprocessen till och med riksdagsbeslutet den 12 juni. Analysen genomförs genom att i kronologisk ordning redovisa identifierade beslutstillfällen och andra viktiga händelser som markeras med **fet** text. Detta ger läsaren en känsla för tempot i händelseförloppet och en tydlig ledstång. Dessa beslutstillfällen och händelser är valda då de på ett tydligt sätt föranleder någon form av åtgärd från svensk sida eller var nationella händelser som initierade ett internt händelseförlopp. Sedan redovisas citat från de olika intervjuerna med *kursiv* text. Kopplat till respektive beslutstillfälle beskrivs och utvecklas vid behov händelseförloppet ytterligare. Syftet är att uppnå en större tydlighet kopplat till de teoretiska verktyg som slutligen används för att analysera respektive händelse och beslut. Analysmaterialet grundar sig till ca 90% på genomförda intervjuer. En mer detaljerad och i tid utsträckt "tidslinjal" återfinns i bilaga 2.

9 maj: FN's "Under-Secretarygeneral for Peacekeeping Operations" varnar för en överhängande risk för en katastrof i Bunia, med risk för mycket dödande av civila.³⁶

*"FM hade förbättrad uppföljning på läget i Kongo tack var det svenska Kindu-förbandet, dock inte inriktat på Bunia området"*³⁷

*"Första indikation var försämringen i Bunia under hela våren, men accelererade när den ugandiska truppen lämnar Bunia. Det bildas en form av vakuum som MONUC inte kan fylla"*³⁸

10 maj: Generalsekreteraren går ut med en appell till det internationella samfundet och begär att länder med relevanta kapaciteter gör allt som går för att komma till rätta med situationen i Bunia.³⁹ Han frågar särskilt FN's medlemsländer om möjligheten att sätta samman en "interim force" som kan stabilisera situationen tills MONUC har förstärkts och anländer till Bunia i september.⁴⁰

Uppfattas detta som något som direkt berör Sverige?

Författaren har inte någon information som visar att någon aktör ännu har gjort någon problemlösning kopplat till Premfors teori utifrån denna appell. Sannolikheten är stor att den svenska FN-representationen har orienterat UD om vad som händer och haft Fö och FM på sändlistan, vilket är rutin. Vilka eventuella åtgärder som vidtogs på UD och Fö synes vara oklart. En bedömning kan vara att det inom departementen uppfattades att det i detta skede inte direkt berörde Sverige och därför agerar diplomatiskt, "vi väntar och ser vad som händer".

³⁶ UN news service, 10 maj 2003.

³⁷ Intervju med general Johan Hederstedt/ÖB

³⁸ Intervju med öv Svensson/Fö

³⁹ Uttalande av Generalsekreteraren den 10 maj. www.un.org/apps/sg/sgstats/.asp?nid=341.

⁴⁰ Ulriksen, Gourlay, Mace, *Operation Artemis: The Shape of things to come?*. International Peacekeeping, vol. 11, No 3, Autumn 2004, pp. 508-525.

Ur Allison's OB perspektiv vill FM så tidigt som möjligt få indikationer på att något är på gång för att kunna börja planera, ”*medan diplomater och politiker får handlingsfrihet genom att vänta så länge som möjligt, då ger sig de olika optionerna och andra utesluts*”⁴¹

12 maj: Fö får de första signalerna från delegationen i NY om att MONUC:s besvärliga läge kan påverka tilltransporten av den svenska flygfältsenheten till Kindu i Kongo⁴²

12 maj: Säkerhetsrådet riktar en begäran om en omedelbart gripbar ”coalition of the willing” (ca 1500 man) för att skapa tid för en utökning av MONUC`s egna resurser i området. Frankrike har anmält ett visst intresse för att delta i en sådan styrka under förutsättning att den på sikt blir avlöst av MONUC.⁴³

Vidtas det nu några åtgärder då situationen eventuellt kan komma att påverka flygfältsenheten och säkerhetsrådet riktar en begäran samt Frankrike anmäler intresse?

*”12/5 får vi en fax från delegationen i NY, detta får även FM som är på medhörning. Den säger att man förvarnar om att den svenska flygplatsenheten som är på väg in till Kindu, kommer att bli försenad p g a att MONUC har behov av deras transportresurser som skall användas för att omgruppera sina egna styrkor till östra Kongo”*⁴⁴

Författaren har ännu inte uppfattat något, varken i intervjuer eller i handlingar som visar på att någon enhet ännu identifierar detta som ett problem eller uppgift för Sverige, utöver att det kan påverka uppstarten av Kindu-missionen. Vad avser säkerhetsrådets begäran är det inte rimligt att någon i Sverige skall vidta någon åtgärd redan den 12 maj främst med hänsyn till tidsskillnaden mellan NY och Sverige.

13 maj: FN:s generalsekreterare vänder sig till säkerhetsrådet med en begäran om en snabbinsatsstyrka och bekräftar att Frankrike har accepterat att delta.⁴⁵

13 maj: Öv Ulving, militär representant i FN-delegationen, får en fråga från en av FN:s militära rådgivare generalmajor Cammaert om Sverige kunde bidra med SF till snabbinsatsstyrkan.

Då Sverige för tillfället inte är medlem i säkerhetsrådet krävs inget omedelbart engagemang. Skall Sverige svara på den direkta frågan från den militäre rådgivaren eller går det att vänta ut även detta?

Den svenska FN representationen skickar ett telefax till Enheten för global säkerhet på UD (UD/GS) och kopior till bl a Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor på Fö (Fö/SI), HKV och OPIL efter ett planerat ordinarie truppbidragarmöte för MONUC i NY.⁴⁶ Detta innehåller bl a en orientering om läget i Bunia, MONUC:s planer och FN:s bedömning att det kan ta 2-3 månader för MONUC att själv kunna växa i styrka nog för att hantera Bunia. Det framgår vidare att Generalmajor Cammaert frågar öv Ulving om inte Sverige kunde tänka

⁴¹ Intervju med Pär Sundquist/Fö

⁴² Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

⁴³ Telefax från Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna till UD dnr 738, 2003-05-13. Kopia till Fö/SI, HKV m fl.

⁴⁴ Intervju med Bengt Svensson/Fö

⁴⁵ UN News Service, 13 maj 2003. Samt telefax från FN reppen.

⁴⁶ Telefax från Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna till UD dnr 738, 2003-05-13. Kopia till Fö/SI, HKV m fl.

sig att bidra med SF tillsammans med fransmännen till snabbinsatsstyrkan. Bakgrunden var att generalen kände till det svenska förbandets goda insatser från Afghanistan. På Fö/SI tas meddelandet emot och konstaterar att det handlar om två frågor. För det första en snabbinsats och för det andra en förstärkning av MONUC. På UD startar eller fortsätter troligen det arbete som den 14 maj utmynnar i en instruktion till representationen i Bryssel inför mötet med KUSP den 15 maj. Inom HKV orienterades ÖB och C STRA.

”En passant frågade han [genmj Cammaert] även om vi inte kunde bidra med specialenheter till snabbinsatsstyrkan. Vi nämnde att ett sådant deltagande skulle kräva ett riksdagsbeslut vilket måhända inte skulle passa inom de snäva tidsramar (dagar) som nu erfordrades.”⁴⁷

Sett från Pemfors problemfas och analytikernas perspektiv menar författaren att den svenska FN-representationen nu har gjort en problemlösningsidentifiering, vilket utmynnar i ett telefax till UD. Detta torde innebära att representationen förväntar sig någon form av svar från beslutsfattaren på UD. På Fö har analytikerna inte identifierat detta som ett problem som direkt berör dom ännu. Att det finns ett politiskt intresse för detta bekräftas av Försvarsministern för handläggarna först den 21/5. *”Det som händer är att vi får reda på det först när vi frågar.”⁴⁸* Ur Allisons OB perspektiv konstateras att representationen i NY agerar rutinmässigt enligt deras SOP:s genom att sända hem telefaxen. Ur ett GP perspektiv konstateras att olika indians/handläggare troligen uppfattar situationen olika. Författaren har inga uppgifter på att några åtgärder vidtagits inom UD på handläggarnivå.

Sammanfattningsvis fångas situationen först upp i NY, medan politiker och diplomater avvaktar händelseutvecklingen då det ännu inte är något som direkt berör Sverige men att en förfrågan har lyfts fram. Efterhand blir det klart att säkerhetsrådet engagerar sig för ett aktivt agerande. Frankrike anmäler intresse och den första signalen om att svensk SF är efterfrågad kommer. Att FN begär hjälp och att FN-generalen frågar om svensk SF, gör att UD på något sätt måste skaffa mer information i ärendet och i EU utarbeta en svensk preliminär hållning. Det finns ännu inga tecken på att någon beslutsprocess i Pemfors mening har startat. Organisationen UD agerar mer rutinmässigt enligt OB modellen.

4.2.1 Kongo kommer upp på agendan i KUSP

14 maj: Den svenska representationen i Bryssel får instruktion inför mötet med KUSP den 15 maj, som bl a utvecklar att Sverige kan föreslå att rådssekretariatet/Policy Unit tar fram möjliga optioner för hur EU bör förhålla sig till situationen och övriga pågående processer samt att det bör ses som en bred begäran ur ett konfliktförebyggande perspektiv. Det trycks på vikten av att EU/KUSP visar vilja, beredskap och förmåga att behandla frågan. Vidare gör UD bedömningen att det är ett högriskprojekt och att planeringsförutsättningarna för ESFP inte i alla avseende är dimensionerade för detta. Det trycks även på att enskilda nationella initiativ inte får försenas p g a EU-behandlingen.⁴⁹ Hur kommer de svenska förslagen att uppfattas och tas emot?

⁴⁷ Telefax från Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna till UD dnr 738, 2003-05-13. Kopia till Fö/SI, HKV m fl.

⁴⁸ Intervju med Bengt Svensson/Fö

⁴⁹ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

Med denna instruktion tolkar författaren det som att även UD nu befinner sig i Premfors problemfas där ett problem har identifierats och problemvalet söks något bakvänt genom att föreslå att Policy Unit skall ta fram möjliga optioner, för att med denna information kunna strukturera problemet utifrån tillgängliga resurser. Med andra ord ses inte problemet som någon form av kris eller hot för EU. Aktörerna avsåg eventuellt agera utifrån tillgängliga resurser. Författaren uppfattar att instruktionen är relativt tydligt formulerad, innebärande att Sverige agerar aktivt och engagerat genom att föreslå att möjliga optioner tas fram. Sverige trycker på vikten av att visa vilja och förmåga att behandla frågan samt att enskilda initiativ inte får fördröjas på EU-behandlingen. Ur Allison's OB perspektiv visar detta att organisationen UD nu tagit ett visst initiativ. Huruvida Utrikesministern, ur ett GP perspektiv, har agerat mer aktivt än vad som är brukligt kan inte författaren bedöma.

15 maj: Rapport från mötet i KUSP. Sverige bad Policy Unit om en rapport snarast samt föreslog att optioner kunde tas fram för unionens agerande inom ramen för GUSP (Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken) och betonade att krisen krävde ett snabbt agerande. Frankrike underströk att den efterfrågade snabbinsatsstyrkan inte var ett franskt initiativ, utan ett svar på Generalsekreterarens begäran. Kongo var fortfarande ett "litet" ärende på agenda och överskuggades av bl a IRAK.⁵⁰

Varför agerar UD så aktivt och engagerat?

15 maj: FN:s generalsekreterare ber säkerhetsrådet att överväga att mandatera en snabbinsatsstyrka.

Att Sverige visar ett tydligt engagemang grundar sig troligen både på det faktum att vi har en flygfältsenhet på väg till Kindu och att vi av tradition är positiva till FN:s fredsbevarande engagemang. Vad finns det för ytterligare drivkrafter? Författaren har fortfarande inga uppgifter på att det startar någon form av beslutsprocess på Fö eller i FM, förutom det faktum att Förvarsministern talar med C STRA den 16 maj, vilket mest troligt har föregåtts av att Utrikesministern har talat med Förvarsministern. Det är svårt att säga när beslutsprocessen startar eftersom detta kan variera beroende på om det är en EU-, FN- eller NATO insats. I EU sammanhang är Sverige av naturliga skäl med på ett mycket tidigt stadium varvid de nationella och de internationella parallella processerna startar långt tidigare än vad som är normalt vid NATO- och FN- insatser. Det är dock i KUSP som starten för EU-insatser sker.

"Kopplingen till FN och att det var i Afrika och det faktum att EU kunde utnyttjas för FN i Afrika, detta gjorde att det var politisk bingo"⁵¹

16 maj: C STRA på Fö. C STRA hade då redan diskuterat läget med bl a övlt Olsson på STRA och de var överens om att det förmodligen var SF som var lämpligt för uppgiften, vilket framfördes till Förvarsministern.⁵²

Varför väljer Förvarsministern att kalla till sig C STRA utan att orientera sina handläggare?

"Jag var där nere och talade med Utrikesministern på em, då hade vi bestämt/bestämde vi att det skulle vara SF, vi skulle rekommendera detta och skriva det. Det var det vi skulle anmäla och ta upp till diskussion med fransmännen"⁵³

⁵⁰ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁵¹ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁵² Intervju med genlt Kihl/C STRA.

⁵³ Intervju med genlt Kihl/C STRA.

Med detta möte tolkar författaren det, utifrån Premfors teori, som att nu även Försvarsministern är i Premfors problemfas, närmare bestämt problemstruktureringskedet. Detta innebär att Försvarsministern och Utrikesministern diskret genomför en form av snabbanalys och ”orienterar” sig med hjälp av expertis, i detta fall C STRA. Det kan även vara på det viset att dessa två beslutsfattare delvis redan befinner sig i alternativfasens alternativsökningsskede, utan att ha berett ärendet enligt gängse rutin. Vad avser HKV befinner det sig nu raskt i problemfasen och genomför en problemstrukturering, alternativfasen går igenom snabbt och C STRA levererar ett svar till Försvarsministern. På sätt och vis kan det tolkas som att processen redan är i rekommendationsfasen, beroende på om Utrikesministern ser några andra möjliga handlingsmöjligheter förutom det militära eller inte, men om detta kan bara spekuleras.

Ur Allison's RA perspektiv verkar det som att den enda handlingsmöjlighet som övervägs i detta skede var att använda det militära maktmedlet, vilket förvisso var det som direkt efterfrågades. Att Försvarsministern inte orienterar sin militärt sakkunige eller gruppssamordnaren på fredsfrämjande gruppen innan hon talar med C STRA kan enklast förklaras utifrån ett GP perspektiv, där beslutsprocessen inte alltid är helt öppen utan delvis sker (varken Fö eller Finansdepartementet är orienterade) dolt med inslag av interna överläggningar och samtal. Det kan tolkas som att det är ett antal ”chiefs” som startat processen utan att ”staffers” och ”indians” är med i arbetet. Ur OB perspektivet följer HKV den rutin som finns, d v s att STRA hanterar ärendet, dock involveras inte övriga delar på HKV som skulle varit rutin vid en anmodan och att SF föreslås kan bli bero på tidigare erfarenheter från Afghanistan insatsen och tidsförhållandena.

”Då såg vi att det var bråttom bli för att förhindra det eventuella folkmordet och vi bedömde att det var den högsta risk vi ställts inför hittills”⁵⁴

Sverige har ännu inte gjort några bindande utfästelser i EU om deltagande, vilket innebär att den mest aktive ministern, Utrikesministern, troligen ser detta som avancerade sonderingar. Det kommer dock visa sig i samband med GAERC (General Affairs and External Relations Council) mötet den 19 maj, att det inte är osannlikt att Utrikesministern redan här fattar sitt beslut. Normalt sett när ett ärende kommer upp på bordet genom indikationer från exempelvis KUSP, förs först en informell diskussion mellan enheterna på Fö, samt mellan enheterna på UD, för att få fram en gemensam Fö- respektive UD-syn. Det sker självklart även en del underhandskontakter mellan UD och Fö i detta skede. Därefter tas kontakt mellan UD och Fö och en gemensam beredning av ärendet dras igång.⁵⁵ Författaren ser inte att denna process startar förrän några dagar efter GAERC mötet, den 19 maj.

Ca 18 maj: Det underlag som utarbetas inför GAERC mötet den 19/5 uttrycker ett fortsatt högt engagemang och aktivt agerande från svensk sida. Sverige skall trycka på vikten av att den styrka som skall operera i EU:s namn står under EU:s politiska kontroll. Det trycks även på att en eventuell direkt begäran från FN till EU bör bejakas i möjligaste mån. Vidare framgår det av instruktionen att handläggarna på UD tror att FM skulle vara tveksamma och inte ha förmågan till att bidra på så kort varsel. Det anges dock av författarna till instruktionen att ingen i detta skede har haft kontakt med FM.⁵⁶

⁵⁴ Intervju med genlt Kihl/C STRA.

⁵⁵ FOI-R—1682—SE. Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: en probleminventering

⁵⁶ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

Hur stor påverkan hade Försvvarsministrernas samtal med C STRA på Utrikesministern inför GAERC-mötet?

*”Ja det hade skett en diskussion innan ministermötet, men inte att vi skulle göra en insats, bara jag och Utrikesministern. Det fanns kritik från borgerligheten i utskottet om Kongo att vi gjorde för lite mm. Det var först efter ministermötet som det blev klart för mig att vi skulle agera”*⁵⁷

Som beslutsprocess ur ett policyanalys perspektiv har beslutsfattarna kommit mycket längre i processen än sina analytiker som inte ännu uppfattar detta som ett ”case”.

Ingen av intervjupersonerna på Fö har talat med Försvvarsministern om situationen inför ministermötet, vilket innebär att hon inte har med sig något beslutsunderlag från departementets analytiker. Detta styrker analysen från föregående datum som innebar att de politiska- och ickepolitiska handläggarna i departementen (indians) inte är medvetna om den pågående processen. Det framgår nu att inte heller UD indians är helt orienterade, då vissa inte är medvetna om det samtal Försvvarsministern haft med C STRA. Utrikes- och Försvvarsministern verkar hålla sina planer i en mycket snäv krets, som styrker GP perspektivet.

Sammanfattningsvis ligger agerandet i KUSP i linje med svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Ett visst initiativ utöver vad som kan anses vara normalt kan dock märkas med förslagen om möjliga optioner. Det kan tolkas som att ett problem har identifierats, som nödvändigtvis inte behöver vara nationellt och en resursinventering föreslås. Det nationella och organisatoriska intresset kan bl a tolkas utifrån att det är FN som frågar och det faktum att Sverige redan har en flygfältsenhet planerad för Kongo. EU-medlemskapet gör dock att Sverige på ett tydligare sätt än tidigare förväntas ta ställning till de frågor som kommer upp på agendan. Detta är några av de orsaker författaren tolkar som drivkrafter till att Försvvarsministern diskret begär att få tala med C STRA, vilket troligen är en del i den snabbanalys som Utrikesministern startat i en mindre krets. C STRA tvingas genomföra en mycket snabb analys, där hans preliminära svar troligen grundar sig bl a på erfarenheterna från Afghanistan där SSG användes samt tidsförhållandena var liknande. Huruvida Försvvarsministern direkt frågar om SF med hänsyn till general Cammaert:s tidigare förfrågan i NY har författaren inga uppgifter om. Anledningen till att den normala beslutsprocessen inte aktiveras, utan det genomförs istället en diskret snabbanalys, kan enklast förklaras utifrån det faktum att tidsförhållandena var mycket knappa. Utrikesministern ville dessutom skaffa sig underlag inför det kommande GAERC-mötet, vilket i sin tur kan förklaras utifrån ett GP och RA perspektiv.

4.2.2 Sverige räcker upp handen

19 maj: GAERC-möte i Bryssel. Solana får i uppdrag att utreda möjligheterna till att genomföra en EU-insats, troligen en ESFP. Utrikesministern betonade vikten av ett tydligt mandat och säkerhetsrådets fulla stöd. Utrikesministern uttryckte även att en EU-styrka skulle stärka EU-FN samarbetet och förbättra EU-Afrika relationerna.⁵⁸

⁵⁷ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁵⁸ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

Hur mycket betyder det att Utrikesministern har ett användbart säkerhetspolitiskt instrument med sig i verktygslådan? Vilka konsekvenser får sättet Utrikesministern uttrycker sig på?

”Att medverka till att förebygga, förhindra och hejda väpnade konflikter är sedan länge en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik [...]. Konfliktförebyggande är prioriterat i svensk säkerhetspolitik och ett konfliktförebyggande perspektiv skall genomsyra svenskt internationellt agerande. Detta är idag en naturlig utveckling av Sveriges traditionella fredsfrämjande solidaritetspolitik, som den uttrycks bl a inom utvecklingssamarbetet. Den roll Sverige kan och bör ta på sig är att vara konstruktivt pådrivande för att konfliktförebyggande successivt skall genomsyra politiken i internationella organisationer och i det mellanstatliga samarbetet. Vårt starka engagemang i FN och vår aktiva medverkan i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ger oss här särskilda möjligheter”⁵⁹

Det är viktigt för eventuella framtida beslut hur Sverige väljer att uttrycka sig i detta inledningskede. Om Sverige uttrycker en stark uppfattning om att EU borde genomföra en insats, leder detta till höjda förväntningar hos EU:s medlemsstater om att Sverige skall sända ett starkt truppbidrag.⁶⁰ Det skall visa sig att Utrikesministern i princip har gjort utfästelser i EU som kan tolkas som att Sverige nu måste delta på något sätt. Hon återvänder hem för att starta upp den formella beslutsprocessen. Författarens uppfattning är att Utrikesministern inför detta möte har en klar och stark uppfattning om vad som kan och bör göras, samt att det finns stöd för hennes agerande i inriktningen på den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Författaren har dock förstått att Sverige var ovanligt tydlig på ministermötet. Beslutsprocessen kan nu tolkas som att den blir något ”omvänd”.

*”Det hela kokar ner till henne, där någonstans uppstod en så stark vilja att ta detta politiska risktagande. Normalt sett skall man inte ens tycka i utrikespolitiska sammanhang innan man berett ett ärende.”*⁶¹

*”Det är bara två [FRA och SVE, författarens kommentar] som inledningsvis räcker upp handen under GAERC-mötet, det skall man komma ihåg.”*⁶²

*”Det var först efter ministermötet som det blev klart för mig att vi skulle agera.”*⁶³

Författaren uppfattar det som att detta är det ”inofficiella” beslutstillfället. Utrikesministern befinner sig på sätt och vis redan i beslutsfasen och bestämmer sig för att Sverige skall delta men vet troligtvis inte hur. Problem- alternativ- och rekommendationsfasen har hittills hållits i en liten krets. Analytikerna inom de olika organisationerna befinner sig fortfarande i problemfasen eller är på väg in i den.

Ur ett RA perspektiv har inte den nationella formella beslutprocessen startat, däremot tolkas det troligen av de internationella aktörerna som att Sverige är en bra bit fram i sin nationella process. Ur ett OB perspektiv är det fortfarande bara en mindre del av staffers och indians inom organisationen UD som ser att processen redan är igång. Några i HKV har blivit oriente-

⁵⁹ Regeringens skrivelse 2000/01:2

⁶⁰ FOI-R—1682—SE. Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: en probleminventering

⁶¹ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁶² Intervju med Bengt Svensson/Fö

⁶³ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

rade av C STRA. Finansdepartementet är i detta skede inte alls med i processen, vilket senare skall visa sig kräva en del politiska styrningar.⁶⁴ Utrikesministerns agerande förklaras enklast utifrån ett GP perspektiv, där hon har med sig Försvarsministern, som i sin tur diskret har kontrollerat möjligheterna med C STRA. Inriktning på den svenska säkerhets- och utrikespolitiken stödjer Utrikesministern i sak men kanske inte i hur hon väljer att initiera det hela.

*”Hon kände väldigt starkt för att när FN väl kommer och frågar ska vi någon gång verkligen vara på alerten och visa att EU skall vara med och göra detta.”*⁶⁵

*”Det handlar om att man har en politisk vilja, hon hade en klar politisk kompass. Det handlar inte bara om att reagera. Det finns en politisk värdegrund. Hon hade en sällsynt förmåga att se vad som var viktigt i olika situationer. Många respekterade henne för att hon inte alltid valde den enklaste vägen, hon var inte opportunistisk. Hon hade en riktning, det var inte lätt att besluta sig för det här, men det var ett aktivt val från hennes sida.”*⁶⁶

20 maj: Fö erhåller de första signalerna från New York och UD att det finns politiskt intresse att delta i en snabbinsats.⁶⁷

Finns det någon press på Sverige att agera?

*”Alla ute i de olika representationerna är alltid positiva till att vi gör något, då får de ett plus i kanten. Det stärker deras samarbeten, då dom på olika sätt har nytta av detta.”*⁶⁸

*”Vi har ju tjtat så mycket att vi måste var bättre med konfliktförebyggande – när vi ser hotet komma måste vi sätta in resurser innan CNN-effekten slår till, med döda och kostnader. Här visade det sig – om inte någon går in så har vi ett jätteblodbad – vi har sett Rwanda och liknande, hur skulle det se ut om Sverige som pratat så mycket? Vi skulle inte vara trovärdiga, vi som alltid sagt på avstånd vad som ska göras, men inte vill engagera oss.”*⁶⁹

*”Vi hade tidigare tittat på Makedonien, att det skulle kunna vara ett lämpligt fall. Det var lagom stort och det skulle vara lämpligt att köra på, nu blev det inte riktigt så, i alla fall inte från en början, men vi hade redan nosat på ett ställe där vi skulle kunna agera [...] När fransmännen då sökte efter partners för att försöka göra en europeisk operation, en äkta europeisk operation, den första, så såg vi, det klickade till givet det förflutna, att det där måste vi titta noga på.”*⁷⁰

Under intervjuerna ställdes frågan, om Sverige hade möjligheten att inte engagera sig. Alla var mycket tydliga på att det inte fanns något som helst internationellt eller nationellt tryck på Sverige att delta i denna operation. Det är snarare på det viset att den svenska administrationens stora utspridning och breda deltagande i FN-representationen, de militära och politiska

⁶⁴ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁶⁵ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁶⁶ Intervju med Monica Andersson/UD, Politiskt sakkunnig till Anna Lindh

⁶⁷ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

⁶⁸ Intervju med general Hederstedt/ÖB

⁶⁹ Wettermark, C F, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta.* 2005-01-10. FHS, ISS. Sid 34, intervjuad tjänsteman med koppling till ESFP.

⁷⁰ Wettermark, C F, *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta.* 2005-01-10. FHS, ISS. Sid 35, intervju med diplomat.

staberna i Bryssel och övriga representationer, gör att det kanske skapas ett internt tryck på att delta.

”Ja visst, vi hade inte behövt skämmas, då det var så många andra som inte ställde upp. Vi kunde ha sagt att detta inte passade oss. Det hade vi inte fått kritik för. Det fanns med andra ord inget yttre tryck. Inte heller något medialt tryck, vilket det ofta kan vara.”⁷¹

”Ja absolut, vi hade lätt kunnat passa detta.”⁷²

En bidragande orsak till att situationen uppfattas som något för Sverige kan vara det faktum att beslutsfattare och analytiker redan i problemfasens problemstruktureringskedje konstaterar att det finns ett nytt säkerhetspolitiskt instrument som alla har goda erfarenheter av. Detta menar Premfors är en viktig parameter i denna fas. Det är möjligt att detta förtydligas ytterligare under alternativsökningen där aktörerna hämtar ideer och inspiration från liknande problem och då hade stärkts av erfarenheterna från Afghanistan. Dessa bakomliggande faktorer kan visa på att beslutsfattarnas utfästelser till stor del är intuitiva, men backas upp av erfarenhet från en liknande operation tidigare.

Sett ur ett OB perspektiv kan FM:s snabba och positiva svar även det grunda sig på tidigare erfarenhet från Afghanistan, där SOP:s utarbetades och befattningshavarna inom FM var desamma ända ner till förbandsnivå. Även inom RK och RD var många av befattningshavarna desamma. Författaren bedömer att detta faktum, ur ett RA och OB perspektiv, ger de militära och politiska beslutsfattarna extra självförtroende. Vidare framgår det att de olika representationerna utanför Sverige spelat en inte obetydande roll då det gäller att generera information och skapa ett visst tryck på att agera. Detta menar Allison är vanligt förekommande ur ett OB perspektiv då organisationerna har egna mål med sin verksamhet och försöker positionera sig för att på så sätt lösa sina uppgifter på bästa sätt. Detta tolkar författaren vara egenskaper som fanns t ex inom representationerna i Bryssel, NY och på ambassaden i Paris. Det är dock fortfarande på det viset att Utrikesministern uttrycker sig så pass starkt att det inte finns någon förklaring till detta i RA eller OB modellen. Förklaringarna till detta kan snarast härledas från Utrikesministerns personliga preferenser och hennes befattning.

”Att SSG redan gjort en insats i Afghanistan spelade roll, det fanns en viss stolthet över förbandet, som funkade. Våra elitsoldater och var det några vi skulle skicka var det dessa”⁷³

”Jag och Jonas Hjelm [Statssekreteraren på Fö] hade besökt SSG tidigare och kände till ledningen. Detta hade stor betydelse. Vi hade själva bildat oss en uppfattning om vad förbandet kan, det man ser och de intryck man tar med sig. Personkontakterna med förbandschefen och hans närmaste ger en trovärdighet att detta kan lösas på ett bra sätt.”⁷⁴

21 maj: Fö erhåller efter förfrågan, bekräftelse från Försvarsministern att detta var något för Sverige och att beredningen skulle snabbas på.⁷⁵

När det blir klart för handläggarna på Fö att det nu föreligger en uppgift ”Stod klart att vi skulle bereda detta välvilligt, Sverige skulle ej ställa sig avigt till detta. Vi skulle bidra sub-

⁷¹ Intervju med general Hederstedt/ÖB

⁷² Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁷³ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁷⁴ Intervju med Pär Sundquist/Fö

⁷⁵ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis

*stantiellt.*⁷⁶ startar den normala processen på Fö/SI. Efter hand övergår det till fredsfrämjande gruppen där Pär Sundquist var gruppsamordnare. I ett senare skede övergår ärendet till insatsgruppen. När IMD (Initiating Military Directive) kommer kallas tjänstemän och handläggare från Fö/EPS och Fö/MIL för att kontrollera att det hela är i överensstämmelse med svensk säkerhetspolitik. I detta fall utfärdades aldrig något IMD⁷⁷ vilket författaren avser återkomma till i avslutningen av detta kapitel. *”Normalt sett är första beslutstillfälle om vi skall vara med. Det märktes att det redan var bestämt, beredningen går i medvind.”*⁷⁸ Att det skulle vara ett substantiellt bidrag och att det redan var bestämt att Sverige skulle vara med är tydligt enligt Sundquist, utifrån hur beslutsfattaren uttrycker sig och de signaler som kommer från den politiska staben. Departementsrådets roll på Fö är bl a att skriva anmodan till FM. Detta görs efter att alla sakenheter på Fö och UD är överens om att anmodan skall gå till FM.

En av de militärt sakkunniga (öv Svensson) uppfattar i detta skede att det finns två alternativ förstärkning av MONUC eller att delta i snabbinsatsen. Frågan som innehåller bägge alternativen ställs till FM. Den politiska inriktningen ger snabbt vid handen att det är snabbinsatsen som är intressant. En bidragande orsak till detta var att *”det var ju det man hade talat om och det var det intressanta inom EU, att EU hade en roll inom detta. Det andra skälet var att MONUC handlade om avsevärt större kostnader.”*⁷⁹ I det händelseförlopp som hittills analyserats framstår det tydligt att den militärt sakkunnige, gruppsamordnaren i fredsfrämjande gruppen på Fö och Finansdepartementet inte är med i processen före den 21 maj. På UD är läget mer oklart. Det är rimligt att anta att kabinetts- och statssekreterarna på UD och Fö är insatta. Huruvida utrikesrådet på UD är insatta innan GAERC-mötet är oklart.

Sammanfattningsvis visar analysen hittills på ett mycket kraftfullt agerande från Utrikesministerns sida. Hon har i sak stöd för sitt agerande i den svenska säkerhets- och utrikespolitiken och hon har för en gång skull ett säkerhetspolitiskt instrument till sitt förfogande som har ett gott rykte, är tillräckligt snabbt samt är villigt att användas. Detta är några av de faktorer som gör att ministern kanske upplever att hon verkligen kan backa upp sina preferenser med att nu även agera. Utrikesministern har i en mindre krets genomfört en form av snabbanalys och det är först efter GAERC-mötet som det svenska systemets alla handläggare blir engagerade i den redan påbörjade beslutsprocessen. En beslutsprocess som i detta skede ger intryck av att vara något omvänd. Att Sverige kunde ha lagt sig på en avsevärt lägre ambitionsnivå framgår tydligt. Förutom vad som redan redovisats framstår det att de svenska representationerna indirekt skapade ett internt tryck i beslutsprocessen.

⁷⁶ Intervju med Pär Sundquist/Fö

⁷⁷ Sundberg, Anna. *FOI-utvärdering ARTEMIS*. 2005-12-12

⁷⁸ Intervju med Pär Sundquist/Fö

⁷⁹ Intervju med öv Svensson/Fö

4.2.3 Försvarsmakten anmodas

21 maj: FM orienteras om att de kommer få en anmodan den 22 maj.⁸⁰

Kan organisationerna i Sverige backa upp Utrikesministerns utfästelser?

Omedelbart efter det att C STRA talat med Försvarsministern på Fö den 16 maj startar viss planering och förberedelser inom SF systemet, vilket är rutin för att undvika att komma i efterhand. Risken finns att annars senare komma i tidsnöd. Då det nu ställs en formell anmodan till FM i form av ett utkast påbörjas den normala beredningsprocessen med deltagare från förbanden, GRO, krigsförbandsledningens materialanskaffare, MUST m fl. Frågorna som ställs i brådskande situationer är. Vad kostar det? Vilka risker finns? Vad har vi för typer av förband som kan användas? Även på UD och Fö är nu de normala beslutsprocesserna i gång. På Fö vidtas ett antal omedelbara åtgärder, bl a kontrolleras hur mycket pengar som finns kvar på innevarande års budget. Vilken karaktär har operationen, d v s vilken typ av förband krävs? Stämmer detta med svensk säkerhetspolitisk inriktning? Fö äger frågan vad avser implementeringen av hur förbandet skall se ut. Det genomförs gemensamma beredningar i RK, vilket kan ske genom att handläggarna och tjänstemännen träffas eller skickar dokument till varandra. I detta fall genomfördes både korrespondens och möten, med deltagare från UD/EP, UD/GS och UD/FMR.

”Redan innan den 21 maj har vi bestämt vad som skall skickas. Det är väldigt bra, då går det fort för FM att jobba med detta. Finns det flera alternativ kommer vi ej till beslut, t ex i samtal med fransmännen. För min del var det inte många minuters övervägande innan jag insåg att det här kan man bara skicka SF förbanden på om man skall vara framgångsrik.”⁸¹

”Ganska tidigt utkristalliserades SSG som ett tydligt alternativ framförallt med hänsyn till professionalitetsskäl och tidsförhållandena. Det är dom som kan det och det får inte gå fel.”⁸²

22 maj: RK anmodar FM att redovisa möjligheterna att delta i en snabbinsatsstyrka.⁸³ Strategiledningen genomför en beredning med cheferna för specialförbanden samt specialförbandsledningen ur OPIL.⁸⁴

23 maj: Delrapport inkom från FM till Fö som innebar att FM såg det som möjligt att delta i snabbinsatsen med SF.⁸⁵

Då svar på anmodan kommit tillbaka från FM börjar det mest hektiska arbetet på Fö. Är det lämpligt att delta? Finns det en vilja att delta? Har Sverige råd att delta? Även inom UD finns en liknande process för att avgöra huruvida Sverige bör delta eller inte. De olika enheterna på UD kan ha olika perspektiv på samma händelse, vilket gör processen till en större utmaning. Exempelvis har UD/GS den globala situationen och FN på sitt bord, medan UD/EP (Enheten för europeisk säkerhetspolitik) har EU, UD/AF har huvudansvar för Afrika etc. Stadiet från anmodan till anvisning är det moment som tar längst tid att bearbeta inom Fö. Det tar i regel

⁸⁰ Intervju med öv Svensson /Fö

⁸¹ Intervju med genlt Kihl/C STRA

⁸² Intervju med general Hederstedt/ÖB

⁸³ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis

⁸⁴ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

⁸⁵ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

tid att skaffa fram pengar, samt att komma överens. Om det anses lämpligt med ett svenskt militärt bidrag till en internationell insats kopplas den högsta politiska ledningen in (Statsrådet och Statssekreteraren), signalen på om ärendet skall gå vidare måste komma därifrån. Detta gäller för både Fö och UD. På handläggarnivån är det då redan förankrat och ofta är även den politiska nivån sedan tidigare insatt i ärendet.⁸⁶

Inom den högsta ledningen i HKV och på STRA är beslutsfattare och vissa handläggare medvetna om att en förfrågan är på väg. ”*Vi hade lärt oss efter Afghanistan, vilket innebar att vi dagen efter anmodan hade cheferna för SSG och FJS på plats i HKV för en beredning.*”⁸⁷ De problem som handläggarna brottas med inom HKV är bl a, vad det kommer att kosta, vilka risker finns och vad skall skickas? För att kunna svara på dessa frågor krävs en dialog med potentiella förband och att läget i det aktuella insatsområdet klarläggs. MUST klargjorde att det handlade om ganska löst sammanhållna och dåligt ledda rebellförband som uppträdde i plutons styrka med eldhandvapen, raketgevär och minor. Grupperna var svårt drogade med inslag av barnsoldater. Allt detta innebar att det krävdes en robust styrka om förbandet skulle hamna i efterhand. Att MUST så tidigt kunde lämna ett bra svar på frågan om hur läget var, gjorde att planeringen tidigt kunde rikta in sig mot en tillräckligt stor styrka med eldkraft och rörlighet. Erfarenheterna efter Afghanistan hade gjort att MUST blivit mer kundinriktade och levererade ett bra svar i tid. Det berodde även på att MUST hade viss uppföljning på andra delar i Kongo med hänsyn till den redan planerade flygfältsenheten. MUST:s bebömande tillsammans med den politiska tydligheten gjorde att de inblandade på HKV snabbt kom fram till vad som skulle rekommenderas.

”*Det var ett mycket tydligt politiskt tryck på att Sverige skulle vara med tillsammans med Frankrike. Det hela präglades av ordet fixa. Det var tydligt från början att Sverige skulle ta ett ansvar med en förbandsstyrka, det räckte inte med flaggan.*”⁸⁸

Tidsfaktorn och hotmiljön framstår som avgörande faktorer som leder fram till FM svar. ”*Vi ville bara skicka ut fast anställd personal första gången man går ut så här. Det är viktigt att man får framgång direkt när man har denna risk. Jag var övertygad om att vi skulle få någon form av skadad eller dödad. Därför bl a ville jag inte skicka värnplikliga. Vi ville visa upp kvalitet för fransmännen, när det nu var första gången med dem.*”⁸⁹

I detta händelseförlopp var de politiska signalerna och utfästelserna så tydliga att de initiala stegen i Fö:s beslutsprocess inte fyllde någon egentlig funktion enligt Premfors teori. Svaren på de ovanstående frågorn var redan givna. Den tydlighet med vilken Utrikesministern uttryckt sig tillsammans med övriga politiska aktörer gör att analytikernas arbete i problemfasen och alternativfasen blir tydligt inriktat. Det blir mer en fråga om att lyfta fram konsekvenserna av inriktningen, t ex hur operationen skall finansieras. En viktig uppgift för organisationen RK blir i detta skede att hålla riksdagsutskotten informerade och förberedda. De har en avgörande roll i den kommande beslutsfasen. Riksdagsarbetet blir då inte ett hinder i processen och ledamöterna kan följa sina normala rutiner samt de har möjlighet att förankra besluten hos respektive partigrupp. Detta bedömer författaren har gjorts på ett effektivt sätt tillsammans med det faktum att alla partigrupperna såg olika möjligheter och konsekvenser med insatsen.

⁸⁶ FOI-R—1682—SE. Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: en probleminventering. Sid 21

⁸⁷ Intervju med övlt Olsson/handläggare specialförband på STRA

⁸⁸ Intervju med övlt Olsson/handläggare specialförband på STRA

⁸⁹ Intervju med genlt Kihl/C STRA

”De blå såg vinster med krishantering och det militära, stödpartierna gillade att det var FN och Afrika, vilket gjorde att det var politiskt enkelt. Det krävdes inga kringgångar.”⁹⁰

”Jag och Utrikesministern kollade med de andra partiföreträdarna, det var ett lätt case.”⁹¹

28 maj: Delrapport inkom från FM, som bl a innehöll ett mer fullständigt svar vad avser kostnader och risker.⁹²

Vilka positiva och negativa effekter ser FM med den eventuella operationen?

”Från ett ÖB perspektiv måste vi ut och visa oss. Från mitt perspektiv måste vi våga ta en risk. Vi vill visa att vi kan agera snabbt och klara av det här. Det fanns från Kosovotidens första insats ett allmänt intryck att vi var sega.”⁹³

”Jag har även ett mycket stort förtroende för SF, men dom måste ut på banan för att komma in i högsta divisionen. D v s en nödvändig och bra utveckling för SF, samt bra för FM:s rykte att Sverige kan sättas in snabbt.”⁹⁴

Ur ett förbandsperspektiv är responsen i princip alltid positiv, då internationella insatser är en av de i särklass tyngsta anledningarna till varför personalen väljer att tjänstgöra vid SF. Det som dock blir föremål för diskussion är organisatoriska, ledningsmässiga och materiella faktorer. Hur stor och vilken sammansättning skall styrkan ha? Hur skall den ledas? Vilken material måste anskaffas? Vid denna tidpunkt saknades även att utlandsavtal inom FM, vilket kunde bli en ”show stopper”. Från STRA:s sida fanns en tydlig vilja vad avser sammansättning och storlek som grundade sig på erfarenheter från Afghanistan. Dessutom fanns en långsiktigt inriktning avseende SF-systemets utveckling, som resulterade i en del diskussioner.

C STRA och övlt Olsson på STRA ville att det skulle vara en sammanslagning för att bli en få upp en ordentlig numerär. Inom SSG var ledningen inte särskilt positiv till detta, då det innebar en hel del problem avseende ledning och kompatibilitet. Detta var troligen även orsaken till att fransmännen under Force generating conference hade synpunkter på det svenska SF-bidraget i ett sent skede. Vilket författaren återkommer till senare. Väl i operationsområdet visade det sig dock att dessa beslut var nödvändiga.

Ur Premfors perspektiv går det fort för FM att strukturera problemet, som enligt författaren till stor del beror på högsta ledningens positiva inställning, MUST:s snabba bedömning, organisationens erfarenheter från Afghanistan samt det faktum att Sverige inte hade något annat förband som kunde sättas in med de korta tidsförhållanden som rådde. Även riskfaktorn gjorde att processen gick fort. Dessa faktorer bidrog till att även alternativsökningen och alternativvärderingen gick snabbt att genomföra.

Det är egentligen först i rekommendationsfasen som det blir en del problem, som enklast kan förklaras med hjälp av Allison's OB- och GP-modell, vilket författaren återkommer till. Allison betonar i OB-modellen att staten inte är en enhetlig aktör, vilket analysen alltmer visar. Inom FM frångås nu principen om att inte sätta samman två förband som inte har samövat tidigare och sätta in dem i en skarp uppgift. C STRA:s syfte är tydligt och är kopplat till hans

⁹⁰ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

⁹¹ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

⁹² Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis

⁹³ Intervju med general Hederstedt/ÖB

⁹⁴ Intervju med genlt Kihl/C STRA

organisatoriska målsättningar, medan ledningen på SSG vill ha en så friktionsfri ledningssituation som möjligt. Efterhand nås ett antal kompromisser och de möjliga positiva effekterna för förbanden och SF-systemet överväger. Även ÖB såg stora vinster med ett deltagande. ÖB läste personligen alla utkastet till "rules of engagement", för att säkerställa att FM inte tog onödiga risker. ÖB tryckte på vikten av att visa upp FM förmåga och dessutom göra något med Frankrike. UK är vår främste partner och som Sverige samarbetat med på Balkan och i Afghanistan. Tyskland hade vi samarbetat med i Afghanistan och USA var en av våra främsta partners på Balkan. Det var nu viktigt att även arbeta med Frankrike som tillsammans med UK är den stora aktören i EU. Denna faktor uppfattades även vara viktig för de politiska aktörerna.

Sammanfattningsvis är beslutsprocessen sedan ett tag igång på FM/HKV och blir nu mer formell. Tidigt framstår SF som det enda möjliga alternativet, där de tidigare erfarenheterna från en liknande uppgift, riskfaktorn och tidsförhållandena framstår som de tyngsta kriterierna. Även på Fö samt UD är beslutsprocessen efter FM första delrapport i gång och de centrala frågorna är kostnaderna, riskerna och vad som finns att tillgå. Beredningen går fort i alla organisationer p g a. det politiska trycket. Den yttersta beslutsinstansen, RD i form av UFöU, har orienterats och hålls därefter fortlöpande informerad. I UFöU ser alla partigrupper olika möjligheter med insatsen och även i FM, efter lite organisatoriskt fotarbete, ses det i huvudsak som en bra möjlighet.

4.2.4 FM delrapporterar och anvisas att planera samt vidta förberedelser

Varför var detta något för Sverige?

28 maj: RK anvisar FM att planera och vidta förberedelser för en insats.⁹⁵

De flesta intervjupersoner var eniga om vikten av att visa EU:s förmåga att stödja FN och samtidigt utveckla EU:s engagemang i Afrika samt visa att EU kan klara av uppgifter inom ramen för ESFP utan stöd av NATO. Frankrike skulle bli den direkta samarbetspartnern och att Sverige stärker sitt politiska kapital i Bryssel förstärkte intresset för ett engagemang. Ordföranden i UFöU och ÖB förklarade att insatsen även var en form av kompensation för att Sverige inte deltog i Irak. Flera intervjupersoner tar även upp vikten av de goda personrelationerna mellan de svenska och franska aktörerna. Att detta var orsaker bakom beslutet att delta framstår som tydligt. Flera av intervjuerna visar dock på att det även fanns andra orsaker till beslutet.

"Tack vare att vi har personal från UD, Fö och FM samlat på samma ställe i Bryssel i EU representationen är de flesta ärenden redan delvis behandlade av representanter från de berörda organisationerna när de kommer hem. De är delvis redan färdigtuggade vilket underlättar den fortsatta beslutsprocessen."⁹⁶

"Hon var väldigt pådrivande själv för ett aktivt EU-medlemskap. Under ordförandeskapet då hon ledde delegationer för EU:s räkning hanterade hon den uppblussande situationen i Ma-

⁹⁵ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

⁹⁶ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

kedonien och EU skulle enas om ett gemensamt förhållningssätt samt att man skulle hålla detta. Även att olika länder inte skulle börja erbjuda saker och spela under täcket.”⁹⁷

Utrikesministern kände troligen starkt för Afrika, bl a därför att EU under det svenska ordförandeskapet enades om en gemensam ståndpunkt vad avser konfliktförebyggande åtgärder i Afrika. Utöver detta hade Utrikesministern tagit initiativet till ett nordiskt – afrikanskt samarbete på ministernivå med några av de demokratiska afrikanska länderna. Utrikesministrarna träffades några gånger per år och diskuterade informellt frågor av gemensamt intresse, bl a konfliktförebyggande åtgärder, som ledde till olika samarbetsprojekt.⁹⁸

30 maj: FN säkerhetsråd antar resolution 1484.

4 juni: FM redovisar svar på anmodan, muntligt på Fö.⁹⁹

Uttrycker sig organisationen FM som en enhetlig aktör med den tydlighet som krävs för att RK skall kunna gå vidare i sin beslutsprocess?

Funktionen anvisning är ett resultat efter det mycket sena agerandet från svensk sida i samband med insatsen i Kosovo-99. Funktionen är viktig då den bidrar till att Sverige har lättare att hålla tempo i beslutsprocessen och skall ses som ett steg mellan anmodan och regeringsbeslut. I grundlagen står det att information skall inhämtas från myndigheterna för att få ett beslutsunderlag, vilket görs genom anmodan. FM lämnar, som i detta fall, ofta delredovisningar och därefter en slutlig redovisning som är skriftlig. Denna utvecklas även muntligt av en representant för FM, ofta på överste nivå om det inte är extra viktigt. I detta fall var det C STRA som redovisade för Statssekreteraren, Jonas Hjelm. Försvarmaktens rekommendation var att SF skulle användas för att lösa uppgiften. Riskerna betonades och vikten av att det blev en bred politisk förankring underströks. C STRA uppfattade att Fö inte var så pigga på att skriva in detta med riskerna i propositionen av olika anledningar.

”Jag hade detta som ett villkor. Jag ville inte efteråt höra en enda riksdagsman som säger – detta hade vi ingen aning om – man har blivit luttrad. Man blir lurad hela tiden som general av politikerna, där de inför pressen säger – det hade vi ingen aning om.”¹⁰⁰ ”Det är otroligt viktigt när det nu är en så känslig operation och förbandet krävde ett starkt politiskt stöd.”¹⁰¹

När redovisningen är klar ber C STRA att få tala med Statssekreteraren i enrum. Efter detta samlade Statssekreteraren sina handläggare och meddelade att C STRA personligen hade en avvikande uppfattning. Han rekommenderade ett inte deltagande. Han ansåg att insättandet av SF var för hög risktagning och det var framförallt SF han vände sig emot.¹⁰² Sundquist säger att han aldrig varit med om något liknande, men att de likväl valde att gå på myndigheten ÖB:s uppfattning. Konsekvenserna av detta samtal i enrum blev flera. Det får bl a till följd att flera analytiker och beslutsfattare i den politiska processen blev lite tveksamma och frågande. Detta är troligen även en starkt bidragande orsak till att Försvarsministern tvekade då hon skall fatta det slutliga beslutet, vilket fick Utrikesministern att bli irriterad. Detta utvecklas mer senare i kapitlet.

⁹⁷ Intervju med Monica Andersson/UD, Politisk sakkunnig till Anna Lindh

⁹⁸ Intervju med Monica Andersson/UD, Politisk sakkunnig till Anna Lindh

⁹⁹ Försvarmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹⁰⁰ Intervju med genlt Kihl/C STRA

¹⁰¹ Intervju med general Hederstedt/ÖB

¹⁰² Intervju med Pär Sundquist/Fö

”Hade detta inte skrivits in och SF hade kommit hem efter att ha varit tvingade till att skjuta barnsoldater hade man bannat mig tagit livet av SF. Jag vill inte att de åker ner och kommer hem som banditer, då kan det göra mer skada än nytta.”¹⁰³

”Men det är här som C STRA säger att han är tveksam till det här...han ger ett annat budskap, vilket gör att Förvarsministern blir konfunderad när hon får rapport om detta. Det skapas en fnurra på tråden och jag går in och säger – detta är vad ÖB vill – jag förstår inte vad Johan Kihl menar med detta, det har föredragits för mig och jag har sagt hur det skall vara.”¹⁰⁴

”Hade FM sagt nej hade det inte blivit någon insats av detta slag. Det går inte att köra över ÖB i denna fråga. Förvarsministern och utrikesministern uppfattade att FM var positiv. Utrikesministern var ytterst tacksam för att FM inte backade och säger detta till mig i samband med utskottsredovisningen. FN, EU och Afrika var hjärtesaker för henne och att få Sverige på kartan samt solidariteten. Hon utnyttjade även utrikespolitiken för inrikespolitiska syften, i syfte att få en stark position inrikespolitiskt.”¹⁰⁵

C STRA:s samtal i enrum med Statssekreterare Jonas Hjelm var den händelse som tillsammans med det faktum att SSG inte hade all nödvändig utrustning, gjorde att hela processen blev fördröjd upp till en vecka. Finansdepartementet kom dessutom in i ett sent skede vilket också försenade processen. Författarens uppfattning att C STRA i grunden troligen var positiv till att SF skulle sättas in, men uttryckte sig på ett sådant sätt att budskapet tolkades på ett annat vis. Författarens tolkning av C STRA:s agerande var att han ville säkerställa att alla politiker var införstådda med riskerna som det innebar att skicka SF. Han ville att detta skulle komma på prängt, för att inte skada FM och SF i synnerhet. C STRA uppfattade att Fö inte ville skriva in detta i propositionen med risken att UFöU kunde bli tveksam. Detta fick dock konsekvenser på den interna beslutsprocessen i RK som avstannade under några dagar. Förvarsministern kunde inte fatta det beslut som var avgörande för den fortsatta processen. Enligt Sundquist på Fö tar ministern en ”time out” när det är som mest hektiskt. UD ligger på Fö för ett beslut *”UD ville inte att Sverige skulle stå med byxorna nere utrikespolitiskt och skämmas för att vi var sena.”*¹⁰⁶ Att finanssen kom in sent, oklart när, i processen gjorde att det krävdes en del politiskt internt arbete. Författarens respondenter ville dock inte bli citerade på denna punkt, men Karin Bogland och Maria Asplund konstaterade detsamma i sin rapport.¹⁰⁷

Då FM svarar på anmodan, vilket likställs med Premfors rekommendationsfas, framförs en officiell rekommendation/svar från FM i form av ett enda alternativ. De kriterier som HKV har använt vid framtagandet har bl a utgjorts av de mycket tydliga styrningar som den politiska nivån framfört, d v s att det skulle vara ett kraftfullt bidrag (marktrupp) och snabbt kunna sättas in. Utöver detta har HKV utvecklat egna kriterier kopplat till uppdragsgivarens mål, vilket i detta fall är förmågan att klara riskerna samt att visa upp något bra för fransmännen. På sätt och vis går nu Fö och ytterst Förvarsministern, in i sin beslutsfas. En fas som av Utrikesministern och Ordföranden i UFöU uppfattades som onödigt lång.

¹⁰³ Intervju med genlt Kihl/C STRA

¹⁰⁴ Intervju med general Hederstedt/ÖB

¹⁰⁵ Intervju med general Hederstedt/ÖB

¹⁰⁶ Intervju med Pär Sundquist/Fö

¹⁰⁷ FOI-R—1682—SE. Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering

I vissa stycken har organisationerna en enhetlig syn, enligt RA modellen, på varför denna insats var något för Sverige, t ex att stödja FN och att det var ett engagemang i Afrika. Med andra ord vill organisationerna och partierna genomföra insatsen men av olika skäl. De ser även olika möjligheter, vilket kan förklaras utifrån Allison's OB modell. Exempelvis vänstern vill genomföra insatsen för att det stödjer Afrika. De största partierna ser mer till i vilken form stödet ges, d v s som en form av testbänk för EU:s krishanteringsförmåga. Anledningen till att det går så fort att fatta beslutet kan grunda sig på organisatoriska förhållanden kopplat till att ärendena ofta är genomarbetade när de kommer till Sverige, likväl som organisatoriska förhållanden kan förklara varför beslutsprocessen ibland blir fördröjd, som när C STRA:s oro för SF:s framtid gör att han ger dubbla budskap.

I huvudsak är det dock författarens uppfattning att de organisatoriska förhållandena gör att beslutsprocessen går fort. Med stöd av Allison's GP modell skulle detta kunna tolkas som att C STRA både är staffer och i samband med det enskilda samtalet blir en ad hoc player eller chef. Försvarsministerns agerande kan enklast förklaras med GP modellen, där hon och Utrikesministern har "competing views within the structure". Det går även delvis att förklara agerandet med hjälp av OB modellen, där Försvarsministern på något sätt ser till FM:s bästa. Vid en första anblick skulle Finansdepartementet kunna klassificeras som en ad hoc player, men författarens tolkning är snarare att det är ett organisatoriskt och inte ett orimligt agerande, då Finansdepartementet av olika ej kända skäl kommit in i process i ett sent skede och troligen har som sitt främsta mål att hålla budgeten. Huruvida Finansministern kunde förväntas ha en större förståelse för att Sverige nu är en del av EU, som sätter tempot på utrikespolitiken kan inte bedömas.

5 juni: EU ministerråd antar en gemensam deklARATION om en EU-ledd insats i Bunia, inklusive beslut att utse ett franskt militärt högkvarter som ansvarigt för den militära ledningen.¹⁰⁸

5 juni: RK ger, genom anvisning, FM utökat mandat att förbereda insatsen inkluderande möjligheter till bland annat materielanskaffning.¹⁰⁹

9 juni: Force generating conference i Paris.¹¹⁰

Konferensen föregås av en inbjudan där "status of requirement" ingår, vilket i princip är en lista över vilka resurser och förband som önskas. Det framgår bl a att SF är efterfrågat.¹¹¹ Vid konferensen deltar personal från STRA, OPIL, SF förbandsledning och försvarsavdelningen på ambassaden m fl. De som anmälde förband var Sverige och England (ingenjör kompani för flygplats underhållet) Övriga anmälde i huvudsak stabsofficerare, muntligt stöd och kanske något mer senare. Vissa deltog bara som observatörer. Under mötet meddelade den franske SF-samordnaren att det inte behövdes mer SF. Detta fick till följd att den franske generalen blir tveksam till det svenska bidraget.

"Jag kände mig tvungen att ringa Kihl, som ringde RK, som i sin tur ringde ambassadören i Paris och 30 minuter senare var han där med eld i röven. Här hade regeringen lagt en proposition till Riksdagen och slagit sig för bröstet, nu skall vi ut och lösa den här uppgiften. Om

¹⁰⁸ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁰⁹ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹¹⁰ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹¹¹ Intervju med övlt Olsson/handläggare specialförband på STRA

det hela nu skulle falla i FGC hade RK lagt en proposition som de ej hade grundat och skulle förlora ansiktet i Sverige. Det blev ett riktigt hallå. Det var mycket fäktande med armarna och ambassadören beskrev var den svenska politiska beslutsprocessen befann sig, då snappade Generalen läget."¹¹²

Även ÖB och chefen på Fö/SI m fl blir engagerade i denna händelse. "Då ringer jag den franske ÖB och undrar vad det är frågan om. Här ställer vi upp, är intresserade av att jobba med er och tycker att det skulle vara en stor framgång för det svensk – franska samarbetet. Den franske ÖB svarar – det är inga problem, det är självklart att det skall vara på det här sättet."¹¹³ "Chefen för Fö/SI [departementsrådet Johan Raeder] ringer sin franske kollega, directeur politic på det franska försvarsministeriet och frågar hur Frankrike kan ha denna uppfattning. Fransmannen ber om ursäkt och säger att Generalen är en idiot och att Frankrike självklart uppskattar det svenska bidraget."¹¹⁴ På UD följs det hela med spänning "Jag minns dramatiken i detta, det fanns ingen återvändo från vår sida avseende med vad vi skulle bidra."¹¹⁵ När misstagen väl var utredda togs kontakter för att så snart som möjligt få svenska stabsofficerare till OHQ (Operational headquarters) i Paris. När operationen väl var igång och den första striden ett faktum, blev det från fransk sida stora gratulationer på OHQ.

Det som hände inom det franska systemet tyder på att de inte var helt samstämmiga. Utifrån Allison's OB modell är det dock inte särskilt märkligt. Orsakerna var troligen desamma som till varför ledningen i SSG inte ville genomföra insatsen tillsammans med FJS, d v s ledningsproblem, olika rutiner och tekniker, kompatibilitetsproblem, inte samövade, språkproblematiken. Fransmännen trodde dessutom att svenskarna skulle backa när det blev tufft. Den politiska viljan var dock stark och det hela löste sig snabbt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtliga berörda organisationer upptäckte en eller flera goda skäl till varför Sverige skulle delta. Detta underlättade beslutsprocessen utöver de rent organisatoriska förhållanden som även de i huvudsak bidrog till hastigheten i processen. C STRA:s enskilda samtal som resulterar i att Försvarsministern inte ansåg sig kunna fatta det beslut som övriga inblandade väntade på samt Finansdepartementets sena deltagande i processen var orsakerna till processens största tempoförlust. Detta kan förklaras med Allison's GP modell, som han sammanfattar med "where you stand depends on where you sit".¹¹⁶ Försvarsministerns icke-beslut har sin grund i C STRA:s agerande men förklaras bäst med GP modellen. Allison påpekar dessutom att det inom denna modell inte är ovanligt med "competing views within the structure."¹¹⁷ Försvarsministern kunde inte sätta ner foten, när klar-tecknet skulle ges blev hon tveksam. Vilket innebar att det politiska beslutet togs sent, d v s processen var redan igång. Utrikesministern var helt frustrerad över detta."¹¹⁸ Det franska agerandet under FGC är ur ett militärt perspektiv, som inte behöver ta någon politisk hänsyn, inte särskilt svårt att förklara med OB modellen. Med tanke på hur långt den svenska beslutsprocessen kommit och de utfästelser som gjorts, fanns det för svensk del ingen återvändo. Detta förklarar den starka och gemensamma svenska reaktionen. Avslutningsvis ses FM svar på anmodan som en del i rekommendationsfasen, där Försvarsministern även har sitt eget de-

¹¹² Intervju med övlt Olsson/handläggare specialförband på STRA

¹¹³ Intervju med general Hederstedt/ÖB

¹¹⁴ Intervju med Pär Sundquist/Fö

¹¹⁵ Intervju med Magnus Schöldtz/UD

¹¹⁶ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Sid 307

¹¹⁷ Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999. Sid 393

¹¹⁸ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

partements rekommendation att ta hänsyn till. Ministerns beslut krävs dock för att processen skall kunna fortsätta med en proposition till beslutsfasen som i princip avslutas med ett riksdagsbeslut.

4.2.5 Riksdagen ger Regeringen mandat att genomföra insatsen

10 juni: Proposition till riksdagen.

Även propositionen tolkas utifrån Premfors rekommendationsfas, då det är ett ”förslag” till RD, förvisso på ett ”problem” som RK själva har formulerat. Med denna tolkning blir rekommendationsfasen och beslutsfasen väldigt kort, om beredningen i utskottet intill riksdagsbeslut tolkas som en del av beslutsfasen. Innan processen kommer till den slutliga beredningen i RD inleds det med att tjänstemännen informerar utskottens kanslichefer. Därefter genomförs ett antal samverkansmöten i utskotten där tjänstemännen representerade Fö och UD. Mycket sker fortlöpande och registreras ej. Efter detta genomfördes ett möte på högre politisk nivå och slutligen beredningen där ministrarna, ÖB och chefen för SSG m fl deltog.

”RK skulle aldrig sända några trupper med stöd av bara ett parti. Detta kontrolleras innan en proposition lämnas in. Det blir än viktigare att det finns ett tydligt stöd. När det väl kommer hit skall det bordläggas i kammaren, motionstider användas, sedan skall utskotten behandla detta och det skall komma ut ett betänkande. Detta kan ta hur lång tid som helst, skulle kunna bromsas.”¹¹⁹

”ÖB spelade en stor roll, vi fick uppfattningen att han också kände att det här var något som vi skulle göra, att han också ville ta chansen och visade drivkraften. Hade han inte visat detta hade vi nog varit lite tveksamma p g a att Kihl och andra uttryckte tveksamheter kring det hela.”¹²⁰

Ordföranden i UföU:s uppfattning är att det kan fattas mycket snabba beslut om utskotten bara får information i tid och kan förbereda riksdagens administratörer och politiker. Inför beslut analyserar utrikesutskottet politiken för att konstatera om det är rätt plats för insats, om det finns något värde i det ur svensk politisk synvinkel. Försvarsutskottet hanterar frågor som rör utbildning, utrustning och inte minst kostnaderna för insatsen. *”Proppen var mycket tydligt formulerad avseende riskerna, vilket innebär att det inte blir något snack efteråt. I utskottet uttryckte Kihl inga tveksamheter, han var otroligt lojal. Det var från sidan om som jag visste. Han uttryckte dock riskerna”¹²¹*

Hur Utrikesministern har uttryckt sig inför utskotten och i RD har författaren ingen exakt information om. Monica Andersson, Utrikesministerns politisk sakkunnige uttrycker sig dock på följande vis om ministerns syn på EU medlemskapet. *”Jag tror hon såg vår identitet som en aktiv EU medlem. Detta gav oss helt andra möjligheter och ett helt annat ansvar på en rad områden. Hon ville att Sverige verkligen skulle ta sig an detta, både möjligheterna och skyldigheterna. Hon var väldigt pådrivande själv för ett aktivt EU-medlemskap. EU projektet har*

¹¹⁹ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

¹²⁰ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

¹²¹ Intervju med Urban Ahlin/Ordf i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet

inte ännu en tillräckligt djup folklig förankring. Därför är det också väldigt viktigt att kunna visa på EU:s möjligheter.”¹²²

Sammanfattningsvis går processen mycket fort från det att propositionen lämnas in eftersom ärendet redan är väl berett i UFöU och alla politiska partier är positiva av olika anledningar.

11 juni: Beredning i UFöU och därefter bordläggs propositionen.

12 juni: Riksdagen ger regeringen mandat att genomföra insatsen.

¹²² Intervju med Andersson, Monica. Politisk sakkunnig till Anna Lindh på UD

4.3 Sammanfattning

4.3.1 Premfors

Premfors teori policyanalys beskriver ett idealförhållande, som till stor del grundar sig ett på rationalistiskt agerande, avseende hur en beslutsprocess bör gå till som självklart är svårt att uppnå. I detta fall, som uppsatsen har analyserat, kan beslutsprocessen snarast liknas vid en flerstegsraket, där de högsta beslutsfattarna tidigt initierar på högsta nivå, för att därefter blanda in några få analytiker på UD. I ett senare skede initieras några höga analytiker på Fö samt HKV. Slutligen när Utrikesministern redan gjort mer eller mindre bindande utfästelser blandas hela systemet in i beslutsprocessen, vilket gör att beslutsprocessen ger intrycket av att vara något omvänd. Det vill säga hur skall organisationerna nu komma fram till en lösning som kan backa upp de utfästelser som gjorts på GAERC-mötet.

Om GAERC-mötet tolkas som det informella beslutstillfället, vilket denna analys lutar åt att göra, är det dock i NY som den första problemlösningsidentifieringen görs. Denna utvecklas sedan av UD i samband med mötet i KUSP den 15 maj, där analytikerna försöker strukturera problemet genom förslaget att EU skall ta fram olika optioner, vilket även C STRA blir en del av den 16 maj. Några av analytikerna på HKV tvingas i och med detta att genomföra en mycket snabb beslutsprocess, där stegen fram till rekommendation/svar görs på ca en dag. Alternativsökningen genomfördes mycket snabbt, mest med hänsyn till att just SF var efterfrågat och inget annat fanns att tillgå med tanke på tidsförhållandena och riskerna. Detta i sin tur gjorde att det inte fanns särskilt många alternativ att värdera. Med dessa underlag tolkar författaren det som att Utrikesministern m fl gör en form av snabbanalys mellan den 13 maj och den 18 maj, som därefter resulterade i utfästelserna vid GAERC-mötet.

I samband med att resultatet från detta möte blir känt och analytikerna på Fö efter förfrågan får reda på att en process har startat samt att FM orienteras om att en anmodan är på väg, startar den mer officiella och normala beslutsprocessen som enklare kan tolkas utifrån Premfors policyanalys. Rätt problemområde väljs relativt snabbt, då det är snabbinsatsen som är det mest intressanta p g a att detta är en EU-operation och den kostar avsevärt mindre m h t tidsutsträckningen. Problemstruktureringen görs genom anmodan och erfarenheterna från Afghanistan operationen används inom alla organisationer.

Under alternativsökningsfasen är en del olika förband uppe för diskussion, men det står snabbt klart att det inte finns så många alternativ bl a beroende på att de idéer och den inspiration som analytikerna försökte hämta från liknande problem snabbt pekade på SSG. Utöver denna faktor finns det inga alternativ som är realistiska kopplat till rådande tidsförhållanden och risker. Under alternativvärderingsfasen, som av förklarliga skäl går fort, är det egentligen bara inom FM som alternativet SSG eller SSG/FJS värderas och diskuteras. Författaren tolkar det som att det är Premfors modell, framtidsbedömningar, som används under denna fas, vilket visar sig genom det nära samspel som var mellan uppdragsgivarna och analytikerna avseende alternativets möjligheter att nå önskad effektivitet.

I rekommendationsfasen som i detta fall tolkas som flera delrekommendationer, är den första och kanske viktigaste den som FM genomför i samband med svaret på anmodan. De båda centrala ministrarna får sedan rekommendationer från sina respektive staber och slutligen sker den avslutande rekommendationen i RD. De kriterier som använts av analytikerna har varit kopplade till tidsförhållanden, riskfaktorn, ekonomi och politisk genomförbarhet. Likväl så

har det i slutändan, för de mest centrala beslutsfattarna, varit intuitiva beslut som tagits med varierande grad av vånda.

Rekommendationsfasen och beslutsfasen flyter i detta fall ihop, vilket Premfors menar är vanligt, genom att UFöU hålls kontinuerligt uppdaterade som en form av beslutsförberedelser och kommunicerande i de politiska-administrativa hierarkierna. Premfors teori beskriver fyra situationer för beslut där tre av dem återfanns i denna process. Det slutliga beslutet är i princip ett beslut som bara bekräftas, efter arbete och överenskommelser i utskotten, vilket är praxis i liknande beslutssituationer. På vägen till detta beslut skapar Försvarsministern en icke-besluts situation, då hon tar en "time-out" efter C STRA:s avvikande uppfattning. Utrikesministern kan tolkas skapa en beslutssituation där hon tar upp ett problem eller en möjlighet på dagordningen i EU utan att formulera ett tydligt beslut, då hon vill undvika att bli för kritiserad men ändå behålla möjligheten till en politisk kompromiss i frågan.

4.3.2 Allison

Allisons modeller används för att förklara varför ett beslut blir som det blir, vilket till stor del beror på att politiska och militära beslut i stor grad påverkas av både organisatoriska och politiska beslutsprocesser och dess implikationer.

Analysen visar att det initialt inte var en enhetlig aktör utifrån RA perspektivet som agerade, utan snarare delar av organisationen UD och i synnerhet Utrikesministern utifrån ett OB och GP perspektiv som ledde det hela. Det är först inom UD på FN-representationen som ett rutinmässigt agerande utifrån SOP:s noteras. Detta följs upp av UD på hemmaplan genom att med ett tydligt engagemang fortsätta och följa upp det hela i KUSP i Bryssel den 15 maj. När Försvarsministern talade med C STRA, som i detta fall är en av ÖB:s staffers, tolkas detta agerande utifrån GP modellen och beslutsprocessen har nu startat. En beslutsprocess som inte är helt öppen och delvis sker i det dolda, där Utrikesministern och Försvarsministern tillsammans med sina högsta staffers är centrala aktörer, som nu ser en möjlighet med att EU kan stödja FN med krishanteringsförmåga för första gången. C STRA genomförde ett snabbedömande med sina närmaste indians inom STRA och ser möjligheter med att SF kan få samarbeta med fransmännen som inom detta område är framstående. Detta blir dessutom ett bra steg i SF-systemets utveckling samt att det inte finns något annat att tillgå med hänsyn till risknivån och tidsförhållandena. Detta gör att C STRA svarade Försvarsministern med att föreslå SF, vilket även ÖB är orienterad om.

Inför GAERC-mötet den 19 maj framgår det att Försvarsministern inte har något underlag från sina indians på Fö, men troligen från de högsta av sina staffers. Inte heller Utrikesministerns indians är helt insatta, då de bl a inte känner till att C STRA har tillfrågats. Själva GAERC-mötet tolkas som det inofficiella beslutstillfället, med tanke på hur Utrikesministern uttryckte sig och hur olika staffers och indians tolkar signalerna efter detta möte. Ur ett RA perspektiv har dock inte den nationella beslutsprocessen startat ännu, då det endast är staffers och en del indians på UD och en mindre del på Fö och HKV som är inblandade, vilket snarare tolkas utifrån OB modellen. De övriga länderna i EU tolkade det troligen som att Sverige är relativt långt gången i sin nationella process och att Sverige agerar som en enhetlig aktör. Inriktningen på den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken stödjer Utrikesministern i sak, men inte hur hon väljer att initiera det svenska deltagandet. FM:s snabba och positiva svar kan tolkas utifrån ett OB perspektiv, där SOP:s utarbetades efter Afghanistan, att det var samma befattningshavare och att det sågs som en möjlighet att visa FM:s förmåga och i synnerhet SF-

systemet. Detta är även en bidragande orsak till det självförtroende som märks inom de olika organisationerna. Även de svenska representationerna inom EU visar ett starkt engagemang och bidrog troligen på detta sätt genom att skapa en form av internt tryck i processen, vilket är vanligt enligt OB perspektivet.

Utrikesministerns tydliga utfästelser kan dock inte enbart förklaras utifrån OB perspektivet, i synnerhet eftersom alla respondenter är ense om att det inte fanns något som helst nationellt eller internationellt tryck på Sverige att delta. Det kan tydligast förklaras utifrån ett GP perspektiv, där Utrikesministern kände att detta är en utrikes- och inrikespolitisk fullträff. Alla partier får sina preferenser tillgodosedda. Det är en mycket bra och nödvändig testbänk för EU:s krishanteringsförmåga samt det är en bra möjlighet att visa upp EU:s möjligheter internationellt och nationellt. Att EU gör något för Afrika var också viktigt för Utrikesministern. Ordföranden i UFöU framstår i vissa stycken som en staffer, då han är en förgrundsfigur i det socialdemokratiska systemet och i andra stycken som en chief, då han har den viktiga uppgiften att sy ihop uppfattningen inom UFöU, för att på så sätt få så många partier som möjligt med på beslutet. Lika tydligt framstod dock riskerna. Det kunde mycket väl ha inneburit ett antal döda svenskar, en negativ CNN-effekt beroende på hur stridigheterna i Bunia hade utvecklats. Det faktum att ett misslyckande för EU troligen hade gjort att det dröjt många år innan EU åter hade genomfört en krishanteringsoperation. Hela EU:s fredsstödjande arbete hade fått en allvarlig törn.

Chiefs, staffers och indians inom de olika organisationerna, förutom Finansdepartementet, ser alla möjligheter, snarare än problem, med den eventuella insatsen. Vissa skäl var genomgående, som t ex att stödja FN. Andra skäl var mer kopplat till den specifika organisationen, som att det var viktigt för FM att visa upp förmåga även när det var mycket korta tidsförhållanden och mycket riskfyllt. Det är även organisatoriska förhållanden, utifrån ett OB perspektiv som kan förklara den höga hastigheten i beslutsprocessen, likväl som samma perspektiv kan förklara tidsfördröjningarna med finansens och C STRA:s samtal med statssekreteraren på Fö. C STRA:s samtal kan även tolkas utifrån GP modellen, beroende på om C STRA kategoriseras som en chief just då. På samma sätt kan Försvarsministerns ”icke-beslut” tolkas, d v s ur ett OB perspektiv där hon är orolig för den eventuella skada som kan åsamkas FM eller ur ett GP perspektiv där hon helt enkelt inte delar Utrikesministerns uppfattning. ”Competing views within the system” är vanligt inom GP modellen, som Allison sammanfattar med ”where you stand depends on where you sit”.

4.3.3 Svar på frågeställningen

Uppsatsens huvudfrågeställning ger ett antal tydliga svar till varför Sverige valde att delta på det sätt som gjordes. Utöver Utrikesministerns personliga och starka engagemang samt maktställning, framgår det att FN behövde hjälp och FN frågade EU om denna hjälp¹²³. Detta innebär att Sverige som medlem i EU måste ta ställning på ett helt annat sätt än vad som krävs av Sverige inom NATO-samarbetet och i FN. Riskerna med att Sverige inte tar initiativ eller engagerar sig, är att påverkansmöjligheterna inom EU:s olika områden minskar. Insatsen exemplifierar Sveriges förändrade roll och de nya krav som tiden efter kalla kriget och EU-

¹²³ Det var aldrig någon formell förfrågan från FN till EU. Det framgår dock att FN:s generalsekreterare bad b la Solana att verka för en EU-insats. Detta framgår av intervjun med Urban Ahlin, UD:s och Fö:s utvärderingar för FöU och UU den 18 september.

medlemskapet skapat. Vilket innebär att EU skapar agendan och sätter tempot. Detta krav på ställningstagande är samtidigt ett av svaren på varför det gick så fort. Med andra ord hade Sverige inte kunnat delta på det sätt som gjordes om den nationella beslutsprocessen hade tagit längre tid. Anledningarna till att Sverige klarade av detta tempo var bl a att FM kunde svara upp på Förvarsministerns diskreta sondering och lämna SF som förslag. Detta gjorde troligen att Utrikesministern vågade ta initiativ och göra vissa utfästelser i EU, som till viss del troligen grundade sig på erfarenheterna från den lyckade Afghanistan operationen. Ministern kunde därför uttala sig med ett visst självförtroende.

Denna ”omvända ” beslutsprocess gjorde att det blev ett tryck i den nationella processen och arbetet gick i medvind, som en respondent uttrycker det. Många av de inblandade såg detta som en möjlighet att testa EU:s krishanterings förmåga, som Sverige och Finland var upphovsländer till i och med Petersbergsuppgifterna och samtidigt bli av med stämpeln att Sverige ofta pratar utan att ställa upp när det blir tufft. Även Afrika var en starkt bidragande orsak kopplat till solidaritet och det faktum att Sverige redan var på väg med en flygfältsenhet. Bland dessa faktorer kunde alla partier finna stöd för sina preferenser vilket gjorde att det aldrig var särskilt komplicerat att få politiskt stöd för beslutet.

Andra viktiga orsaker som dock inte hade en lika bred förankring var, att det både från RK och från militär sida sågs som viktigt att samarbeta med Frankrike. Från militär sida sågs möjligheten att både nationellt och internationellt visa upp att FM hade förmåga att snabbt lösa mycket svåra och skarpa uppgifter. Det har även framgått att det av vissa sågs som en compensation för att Sverige inte var engagerade i Irak. Att det blev just SF som valdes för att lösa uppgiften berodde helt enkelt på att det inte fanns något annat som kunde svara upp mot tidskraven, riskfaktorn samt tillgängliga pengar. Även FM och SF förbanden själva ville bli använda, samt det var detta som den svenska FN-representationen initialt blev tillfrågade om. Att Sverige 2003 hade ett mycket bredare deltagande med olika representationer i Europa jämfört med under det kalla kriget ses även det som en bidragande orsak vilket resulterade i ett visst internt tryck på att delta, då detta skapade legitimitet för representationerna. Även det faktum att de båda centrala ministrarna fungerade mycket väl tillsammans med sina kollegor i Frankrike, som även de var kvinnor, ses som en liten men bidragande orsak. Erfarenheten av att lösa en liknande uppgift spelade en stor roll, vilket bl a märktes i UFöU som uttryckte en stolthet över elitsoldaterna och bland befattningshavare inom FM och RK som i stort var de samma som vid Afghanistan-insatsen 2002. Dessa erfarenheter gjorde att det upplevdes som positivt av de flesta och det fanns vissa rutiner, vilket gjorde att det uppfattades som möjligt att delta i denna banbrytande insats.

Den viktigaste orsaken till att Sverige så tidigt tog ett tydligt initiativ, med de risker som detta innebar, grundar sig mest i Utrikesministerns personliga engagemang, ideologi, förmåga att övertala och övertygelse om att detta var en utrikes- och inrikespolitisk möjlighet som det skulle satsas på. Det var politisk bingo. Men det var samtidigt ett mycket stort mod som Utrikesministern uppvisade, genom att fatta beslut på i vissa stycken bristfälligt underlag och kringgå vissa rutiner, vilket finner stöd i GP modellen. Det faktum att situationen mer har setts som en möjlighet än ett problem har varit genomgående, utan att för den skull ha undervärderats av aktörerna.

Den största risken som de mest centrala såg var att det skulle bli ett misslyckande i Bunia vilket kunde leda till att EU under överskådlig framtid fortsatt var beroende av NATO vid lösandet av mer komplicerade krishanteringar. Den förmåga som höll på att byggas upp inom EU

skulle kunna avstanna avsevärt. Från FM:s sida sågs även riskerna med ett misslyckande som allvarligt för FM:s anseende i stort men för SF-systemet i synnerhet. Hade det varit en Utrikesminister som valt att engagera hela systemet för att komma fram till en lösning, hade Sverige inte hunnit delta på det sätt vi gjorde kopplat till de knappa tidsförhållandena. Under arbetet med uppsatsen har ett större djup i orsakerna märkts som kan kopplas till Utrikesministerns ideologi och värdegrund, varandes en stark EU-förespråkare och där identitet kan vara ett centralt begrepp. Dessa möjliga orsaker har inte i tillräcklig utsträckning kunnat lyftas fram med hjälp av teorierna men kommer kort att utvecklas under diskussionskapitlet.

Sammanfattningsvis blir svaret på frågeställningen följande:

- Utrikesministerns personliga egenskaper, drivkrafter och mod.
- EU-medlemskapet och Sveriges förändrade roll ställde krav på Sverige att ta initiativ och agera, för att inte riskera en marginalisering inom EU.
- Det var politiskt och organisatoriskt enkelt att få stöd för insatsen då de inblandade såg många olika möjligheter med insatsen och de fick sina respektive preferenser tillgodosedda.
- De goda erfarenheterna från Afghanistan.
- EU satte tempot och Utrikesministerns tidiga utfästelser i EU gjorde att det blev tryck i den nationella processen. Många av aktörerna var de samma som 2002 vilket innebar att det fanns viss erfarenhet och rutin, som möjliggjorde ett snabbt agerande inom alla organisationer.
- Anledningen till att det blev just SF som fick lösa uppgiften, var framförallt att det var det enda som på ett professionellt sätt kunde svara upp mot riskerna och tidskraven. Det framgår även att just SF var efterfrågat och instrumentet ville bli använt.

5 Diskussion och förslag till fortsatta studier

Under detta kapitel avser jag inledningsvis kort reflektera över det genomförda arbetet, för att sedan diskutera hur jag upplevt teoriernas användbarhet kopplat till uppsatsens syfte och frågeställning, samt därefter ge förslag till fortsatta studier. Avslutningsvis för jag en diskussion kring det resultat jag har kommit fram till.

5.1 Reflektion

Det stod snabbt klart för mig att användandet av ordet problem som ett begrepp för att förklara Sveriges beslutsprocess och orsakerna till beslutet att delta var missvisande. Det var tydligt att det inom de flesta funktioner och organisationer sågs som en möjlighet.

Jag upplever att textstudierna och intervjuerna, tillsammans med det sätt på vilket jag valt att analysera underlaget har fungerat bra. Jag har ett väl underbyggt resultat. Samtidigt kan jag konstatera att det inte har varit tillräckligt för att presentera en komplett bild. Därtill har tiden varit för kort och urvalet av respondenter otillräckligt. Det hade självklart varit önskvärt att intervjua Utrikesministern, Försvarsministern och Statsministern med flera, för att på så sätt komma ytterligare närmare en fullständig förklaring. Detta har tyvärr inte varit möjligt av olika och förklarliga skäl.

Avseende eventuella problem med källkritiken valde jag att inte intervjua C OPIL, stabschefen på OPIL och C SSG. Konsekvenserna av detta kan vara att jag inte har med alla militära möjligheter som sågs med insatsen, likaväl som jag kan sakna att det eventuellt fanns fler risker som jag inte lyckats belysa. Å andra sidan var dessa aktörer mer att liknas vid genomförare avseende den studerade operationen än aktiva deltagare i själva beslutsprocessen som var på en strategisk och politisk nivå. Även min egen bakgrund kan ha inneburit ett källkritiskt problem såtillvida att framför allt de civila respondenterna eventuellt nedtonat att det fanns andra alternativ, utöver SF, som övervägdes i större utsträckning än vad som framkommit under intervjuerna. Jag bedömer ändå att beslutet att välja bort vissa personer och min egen bakgrund inte haft någon avgörande betydelse för resultatet.

Avslutningsvis har syftet och frågeställningen gjort att jag inte haft problem avseende hanterandet av hemlig information kring förbanden inom SF-systemet. Det faktum att jag i samband med intervjuerna och vid genomläsandet av hemliga handlingar hos registratören på Fö ändå har tvingats hantera en del hemlig information tvingade mig till att låta några få av respondenterna läsa igenom vissa korta stycken för att säkerställa att jag hanterade informationen korrekt. I inget av de två fallen har jag fått några synpunkter på mina formuleringar.

Slutsatsen av detta är att det ändå är viktigt i inledningen av ett liknande arbetet att göra en bedömning av om den hemliga informationen är så viktig att den på något sätt måste användas eller kommer den att skapa problem. Det kan finnas en risk då att det blir centrala stycken i uppsatsen, som i ett sent skede måste strykas.

5.2 Teoriernas användbarhet

Premfors teori har i huvudsak kunnat användas på ett bra sätt för att analysera denna beslutsprocess. Den har förvisso bekräftat sina brister avseende förmågan att besvara frågan, varför Sverige valde att delta på det sätt som gjordes. Jag tycker ändå att den med detta ingångsvärde, delvis varit till en viss hjälp även när det gäller huvudfrågeställningen. Det är främst i de två första faserna som begreppen, problemstrukturering och alternativsökning, där historia, erfarenheter av att försöka lösa samma slags problem på annat håll och annan erfarenhet varit en hjälp till att besvara uppsatsens huvudfrågeställning. En tydlig brist med teorin som jag upplevt är svårigheten att tolka när den egentliga beslutsprocessen startar. Det har även upplevts som lite trubbigt att endast använda två kategorier, beslutsfattare och analytiker, för att beskriva de inblandade aktörerna, som i den studerade beslutsprocessen ibland har uppfattats ha olika roller beroende på vilket skede processen är i.

Huruvida respektive aktör har handlat rationellt eller mindre rationellt har till stor del berott på när i tid och i vilken kontext t ex ett beslut har fattats. Å ena sidan kan t ex C STRA:s icke-rekommendation ha uppfattats som mindre rationell för de övriga aktörerna vid det aktuella tillfället. Agerandet fick också till följd att beslutsprocessen försenades något. Det kan å andra sidan framstått som mer rationellt i ett senare skede i processen då det blir satt i ett större sammanhang. De egentliga synpunkter som C STRA hade, vilka han uttryckte på ett otydligt vis, skrevs till slut tydligt in i propositionen. Beslutsprocessen har med andra ord utgjort en kombination av rationellt och begränsat rationellt handlande beroende på i vilken kontext det genomförts. Rekommendationsfasen, utifrån Premfors beskrivning, har för studerad beslutsprocess haft vissa brister eftersom han endast talar om en rekommendation, vilket i denna process varit flera. Vidare har den inte tagit hänsyn till att yttre faktorer, som inte upplevs som ett hot, kan driva upp tempot i en beslutsprocess. I detta fall gjorde att processen startade olika mycket och olika fort inom systemet. Avslutningsvis har inte C STRA:s dubbla budskap i samband med det enskilda samtalet varit möjligt att analysera med denna teori.

Allisons teorimodeller har genomgående upplevts som användbara och fokus har hamnat på OB och GP perspektivet. RA perspektivet har troligen sina största fördelar vid en internationell studie, där syftet kunde vara att försöka förklara varför de olika länderna valde att agera som de gjorde i denna process. Denna modell uppfattar jag även tar sin utgångspunkt i någon form av rationalistisk idealbild som är svår att uppnå. Den har likheter med Premfors beskrivning av sin teori, som även den har uppfattats till stor del vara en idealbild. OB perspektivet har fått mer utrymme än vad som var tanken från början då den bidragit till många relevanta förklaringar. Det har under analysen varit mycket tydligt att organisationerna har haft fler uppgifter, i synnerhet FM som haft uppgiften att bidra med information, att rekommendera, att själv delvis fatta beslut, producera förslag på lösning och slutningen implementera aktuell lösning. OB teorin har även på ett bra sätt kunnat förklara orsakerna till varför olika organisationer agerar som de gör, kopplat till SOP:s, kulturella betingelser och framför allt tidigare erfarenheter.

Den teori eller det perspektiv som har upplevts ha bäst förklaringar har varit GP modellen, där staten inte betraktats som en enhetlig aktör eller endast bestående av organisationer vilket analysen tydligt visat. Allison förklarar att det är individernas direkta och indirekta intressen som utgör de viktigaste orsakerna, samt att beslutsprocessen inte är helt öppen utan delvis sker i det dolda. Detta tycker jag har varit tydligt under den studerade processen. Att använda de olika begreppen chiefs och staffers mm har både upplevts som bra och i vissa fall frustrerande.

de. Den initiala kategorisering som jag gjorde under teorikapitlet har inte fullt ut vart möjlig att följa. Å ena sidan finns det ett värde i att försöka skapa en struktur i en studie av detta slag innebärandes att en aktör tidigt kategoriseras. Å andra sidan kan jag efteråt konstatera att ingenting som har med en nationell beslutsprocess av detta slag att göra är statiskt. Vissa aktörer har olika roller beroende på vilket skede och var i beslutsprocessen de befinner sig. Detta innebär att de ser fler perspektiv på en och samma situation och kan ställas inför beslutstillfällen då de i sina olika roller upplever divergerande preferenser.

Det enda begrepp som jag inte funnit något större användningsområde för utav de som jag initialt identifierade under teorikapitlet, är begreppet handlingsmöjligheter. Den enkla förklaringen är att det var just marktrupp som efterfrågades och att några andra maktmedel inte övervägdes. Att det inte var någon större procedur avseende olika handlingsmöjligheter kopplat till marktrupp, var att det inte fanns något annat som svarade upp på tidskraven och riskerna.

Slutsatsen av detta är att Sverige fortsatt behöver några olika former av yrkesförband som kan svara upp på det tempo medlemskapet i det moderna EU innebär eller kontraktsförband med korta beredskapstider.

En annan aspekt som beskrivs i GP modellen är aktörernas makt och inflytande på resultatet, samt huruvida aktören har kontroll på information, resurser och förmågan att kunna övertala andra. Jag tycker att Utrikesministerns agerande på ett bra sätt kan förklaras utifrån dessa faktorer. Hon hade kontroll på informationen, hon kontrollerade resurserna (utan att för den skull exakt förstå SF förbandens förmåga och egenskaper) och hon lyckades övertala Försvarsministern. Försvarsministern blev förvisso tveksam efter ett tag men kom efter några dagar tillbaka i processen och levererade det beslut Utrikesministern ville ha. Jag har vidare upplevt det som svårt att hålla analysen på en nivå kopplat till Allison's teorier, då det har varit lätt att använda de tre modellerna på en enskild organisation för att på så sätt få en förklaring till olika händelser och åtgärder. Å andra sidan kan detta ses som en styrka med teorin, då det är möjligt att bryta ut en enskild organisation och analysera den för sig med samma verktyg som den övergripande analysen.

Avslutningsvis vill jag återknyta till det jag avslutade förra kapitlet med, nämligen begreppet identitet. Vilken identitet vill våra politiker att Sveriges befolkning skall ha och vilken identitet vill vi att övriga stater i Europa skall förknippa med Sverige. Under intervjun med Monica Andersson, som var politisk sakkunnig till Utrikesministern kunde jag ana att det fanns andra förklaringsfaktorer till Utrikesministerns agerande, som eventuellt skulle kunna förklaras utifrån ett idé- och identitetsperspektiv. Jag diskuterade detta med Carl-Fredrik Wettermark som menade att det eventuellt var möjligt att få svar på dessa frågor genom att använda någon teori som tar sin utgångspunkt i Neofunktionalismen eller Intergovernmentalismen. Problemet var att det är två skolor med olika synsätt, vilket skulle ha gjort att omfånget på uppsatsen skulle ha blivit ohanterligt. Däremot konstaterades att dessa båda skolor är överens om idéernas betydelse när stater fattar beslut utifrån att vara en enskild stat inom EU samt att EU fattar beslut som "en stor stat" eller "minivärld". En frågeställning skulle ha kunnat vara, vad har synen på den egna identiteten och synen på EU:s identitet för påverkan i denna beslutsprocess?

Det är min uppfattning att perspektivet är viktigt för att kunna belysa olika drivkrafter bakom beslutet att delta, som kan grunda sig mer i värderingar och identitetsuppfattningar. Allison's GP modell närmar sig i vissa stycken detta resonemang. Jag valde efter diskussion med min

handledare att titta närmare på vad ett diskursteoretiskt perspektiv innebär. För detta ändamål använde jag boken *Diskursanalys som teori och metod* av Jorgensen och Phillips och fann att kritisk diskursanalys eller diskurspsykologi hade varit möjliga angreppssätt. Jag valde dock till slut att inte använda ytterligare en teori för att förklara orsakerna bakom beslutet att delta, då det är min uppfattning att Premfors och Allison räcker för att nå den förklarande ambitionen. Det hade förmodligen blivit för mycket med tre teorier. Uppsatsen skulle riskera att spre- ta för mycket, men det är dock ett område som med fördel kan utforskas vidare.

5.3 Förslag till fortsatta studier

Det finns mycket kvar att studera kring denna insats och närbesläktade områden om syftet är att utifrån dessa erfarenheter kunna öka den svenska förmågan till att genomföra liknande insatser i framtiden. Jag ser framför allt två områden som intressanta. För det första att studera hur en insats av detta slag utvärderas inom de olika organisationerna och hur dragna erfarenheter tas till vara. Fokus skulle kunna ligga på själva beslutsprocessen kopplat till planerings och förberedelseskedet. Det vore intressant att komma fram till hur den ideala utvärderingen skulle genomföras där det ingår både indians, staffers och chiefs från de olika berörda organisationerna. Jag har uppfattat att detta idag inte görs i så stor utsträckning som vore önskvärt. Det skulle med fördel kunna genomföras som ett rollspel inom ramen för Forsvarshögskolans forskning och utveckling. EU-medlemskapet ställer ökade krav på Sverige inom olika områden, vilket kommer att kräva att organisationernas agerande är klart och tydligt.

För det andra vore det intressant att studera denna beslutsprocess igen, men utifrån ett diskursteoretiskt perspektiv där idéer och identitet skulle vara centrala begrepp. Syftet med detta skulle vara att försöka hitta ytterligare förklaringsfaktorer till varför Sverige och Utrikesministern valde att delta på det sätt som gjordes. Vid en sådan studie vore det självklart värdefullt att om möjligt inkludera den högre politiska ledningen på Utrikes- och Forsvarsdepartementet.

5.4 Diskussion kring resultatet

Beslutsprocessen och orsakerna bakom beslutet att delta har inte varit så kontroversiella eller uppseendeväckande som jag inledningsvis hade "förhoppningar" om att det skulle vara. Satt i sitt rätta perspektiv låg och ligger handlandet rätt i tid, d v s den gamla medlarrollen Sverige hade under det kalla kriget är delvis borta och Sverige måste ta ett större ansvar, samt tidigt ta initiativ och engagera sig inom de olika kris- och konflikthanteringsfrågorna i EU. Om Sverige inte gör det, riskerar vi att marginaliseras och våra påverkansmöjligheter i andra sammanhang inom EU minskar. Med andra ord är det EU som skapar agendan och sätter tempot. Vi förväntas ta ställning och engagera oss, samt viktigast av allt – kunna backa upp våra preferenser med olika medel. I detta perspektiv blir Utrikesministerns agerande mer naturligt och lättförklarad, utan att för den skull nedtona det faktum att hon var den mest centrala och drivande aktören. Alla respondenter har varit eniga om att det inte fanns något tryck på Sverige att delta i insatsen på det vis som gjordes. Detta innebär att vi å ena sidan med lätthet kunnat inta en mycket passiv roll utan att för den skull motsätta oss operationen. Sverige och ytterst Utrikesministern valde ända att, som enda nation, tillsammans med Frankrike delta med stridande trupp. Detta var ett eget val samt ett mycket tidigt initiativ som utgjorde grunden till bidraget. Å andra sidan har analysen visat på en mängd orsaker till varför vi valde att delta på

det sätt vi gjorde. Dessa orsaker ligger till grund för att vi agerar istället för att reagerar. Detta bottnar i att situationen av de flesta sågs som en möjlighet, snarare än ett problem.

Slutsatsen av detta är att det är viktigt att Sverige har en utrikes- och försvarsledning som har tillräckligt med självförtroende, är tillräckligt stark och har modet att agera när tillfället ges för att Sverige skall kunna dra nytta av liknande situationer.

Ur ett nationellt och inrikespolitiskt perspektiv är alla ense om att stödet till FN är viktigt. I detta fall begärde FN hjälp av EU. I och för sig ställs ingen fråga direkt till Sverige, men det är å andra sidan en indirekt fråga, som Sverige måste ta ställning till. Att frågan/problemet rör en insats i Afrika gör att vänstern och de gröna blir positiva och det faktum att EU tillfrågas som organisation gör att de borgerliga partierna ser möjligheterna med att fortsätta utveckla krishanteringsförmågan. Detta tillsammans gör att den politiska genomförbarheten är relativt enkel. Å ena sidan har Sverige redan ett åtagande på väg till Kongo i formen av flygfältsenheten vilket skulle kunna innebära att olika aktörer tycker att vi gör nog kopplat till detta område. Å andra sidan kan studerad insats delvis ses som en garanti för att flygfältsenheten skall kunna komma på plats och att MONUC inte skall tvingas omgruppera för mycket resurser till Bunia vilket skulle fördröja flygfältsenheten.

Jag är övertygad att även att erfarenheterna från Afghanistan har haft en större påverkan på beslutet än vad som tidigare framgått. Från förbandsnivå upp till OPIL drogs en hel del erfarenheter efter Afghanistan, som innebar att vi delvis hade utarbetade rutiner för vissa åtgärder och i andra stycken visste vad som var tidskritiskt och följaktligen startade upp dessa processer i ett mycket tidigt skede. Detta gjorde att de militära cheferna på högsta nivå kunde uttrycka sig mer bestämt, vilket troligen gjort att de politiska beslutsfattarna fick ett större självförtroende. Detta förstärktes ytterligare av att de själva hade goda erfarenheter av insatsen från Afghanistan, vilket gjorde att SSG inte längre var något obskyrt och luddigt. Jag tror inte heller att betydelsen av att snabbinsatsen var mycket billigare än förstärkningen av MONUC skall undervärderas.

Utrikesministern som vid det här laget är rutinerad och åtnjuter ett stort förtroende internationellt, konstaterar förmodligen ganska tidigt att Sverige bör vara med på något sätt och att den ena optionen kostar mycket mer. Det finns inte några pengar avdelade över huvudtaget för denna typ av "icke planerade kriser". Detta gör att hon måste agera relativt snabbt för att hinna med denna insats, som är billigare, har större möjligheter på olika plan och är begränsad i tid. Vidare tror jag att många ledande socialdemokrater ser det som en prioriterad uppgift att stärka hemmaopinionen avseende EU-medlemskapet, vilket Utrikesministern kunde göra i detta fall, genom att visa på EU:s möjligheter att stödja FN utan att göra det med stöd av NATO.

Ur ett internationellt och utrikespolitiskt perspektiv tycker jag att insatsen kan ses som en logisk följd på Operationen Concordia i mars 2003 som genomfördes med stöd från NATO. På något sätt blev detta det yttersta testet på EU:s krishanteringsförmåga (hitills), vilket många respondenter även framfört. Att det till stor del handlar om politisk poäng har jag erfarenhet av från Afghanistan operationen och i detta fall har det även framkommit under intervjuerna, innebärandes att Sverige får en bättre förhandlingsposition om vi deltar aktivt och substantiellt. Samtidigt kan det politiska priset bli mycket högt om det går fel och opinionen konstaterar att det egentligen inte fanns några direkta krav på Sverige att agera som vi gjorde. Även kompensationsaspekten tror jag var en bidragande orsak. Å ena sidan innebar det att Sverige

visade USA m fl att vi gjorde någonting på en annan plats. Å andra sidan kunde det även innebära att Sverige uppfattades var engagerade i sådan utsträckning att vi inte hade förmåga att engagera oss på fler platser. Detta kan ha varit ett underliggande politiskt skäl i händelse av att det skulle bli ett internationellt tryck på Sverige att delta i Irak på något sätt.

Att det sågs som viktigt att samarbeta med Frankrike framgår av intervjuer med både militärer och respondenter i RK, kopplat till att vi inte hade arbetat med dem på detta sätt tidigare och att Frankrike är en viktig EU-aktör. Jag tror även att det försvarsindustriella samarbetet spelat en viss roll i detta sammanhang, där Sverige och Frankrike ofta befinner sig som konkurrenter. Ur militär synvinkel var det viktigt att samarbeta med Frankrike för att på så sätt få erfarenhet och samtidigt visa fransmännen samt övriga internationella och nationella aktörer att FM har denna förmåga. Det är även viktigt för FM att ha någon stor samarbetspartner utöver engelsmännen och vad kan vara bättre än den som har mest erfarenhet från Afrika. Ett Afrika som under lång tid kommer att vara viktigt för EU och Sverige, vilket visar sig nu i maj 2006, då EU ånyo är på väg att genomföra en insats i Kongo, där svensk trupp kommer att samarbeta med fransk.

Utöver vad som redan redovisats i sammanfattningen av analysen vad avser orsakerna till varför det blev just SF som valdes för att lösa uppgiften var det faktum att förbandet ville användas och kände att det kunde göra ett bra jobb. Detta hade säkert påverkat en del aktörer på Fö och i FM. Det framgick även av underlaget inför Force generating conference att SF var efterfrågat. Huruvida det var efterfrågat av politiska skäl eller praktiska skäl är inte helt klart. Det är inte osannolikt att de svenska ministrarna i ett tidigt skede har talat med sina franska kollegor och meddelat att detta är vad Sverige vill (kan) delta med och att Frankrike därför har efterfrågat just denna förmåga. Å andra sidan har det framgått att FN-generalen, Cammaert, efterfrågade just denna förmåga redan den 13 maj, vilket kan ha varit ett enskilt initiativ av Generalen, som sedan blivit en självuppfyllande profetia. Avseende hastigheten har även detta redan redovisats. Det finns dock ytterligare ett skäl som jag tycker är värt att förtydliga och det är det faktum att Utrikesministern var tvungen att sätta ett högt tempo i processen och snedda lite i kurvorna för att hinna med "snabbinsatståget", vilket var det klart billigaste alternativet och begränsat i tid.

Ytterligare en viktig slutsats är att deltagandet i Operation Artemis var ett tillfälle som exemplifierar Sveriges förändrade roll och de nya krav som tiden efter kalla kriget och EU-medlemskapet har skapat. Detta innebär att Sverige måste ha en ökad civil-militär beredskap för att backa upp den "nya" tidens krav och vårt EU-medlemskap.

Vilka erfarenheter är följaktligen möjliga att lära utifrån denna operation, kopplat till kommande operationer? Min uppfattning är att det finns minst sex tydliga lärdomar som alla är på RK och HKV nivå. För **det första** skall vi fortsätta sträva efter ett nära samarbetet med både UK och Frankrike eftersom dessa länder innehar den största Afrika erfarenheten av EU-länderna. Detta är nödvändigt eftersom det både är ett nationellt område och EU har även Afrika som ett centralt politik- och insatsområde. För **det andra** är det av stor vikt att de mest centrala befattningshavarna i beslutsprocessen tjänstgör en längre tid på respektive position och på så sätt skapar relationer till de övriga aktörerna inom de angränsande organisationerna. Att personrelationerna och erfarenheter från liknande situationer är viktigt för att få flyt i en beslutsprocess tycker jag varit tydligt under den studerade processen. För **det tredje** har det framgått att de centrala aktörerna inom de mest berörda organisationerna bör tas med tidigt i beslutsprocessen, för att inte riskera tidsförluster inför avgörande beslutstillfällen. Det bör

finnas någon form av forum för dessa aktörer från UD, Fö, Finansdepartementet, UFöU och FM, där aktörerna på kort varsel kan träffas för att diskutera uppkomna situationer utan att det för den skull leder till beslut. D v s diskuterad verksamhet kanske inte blir av, men den måste tidigt resoneras kring utan att det för den skull sprids i organisationerna.

För **det fjärde** har det visat sig att det är värdefullt för aktörerna att ha en god kännedom och förståelse för de olika militära snabbinsatsenheternas styrkor och svagheter. För att nå detta måste förbanden besökas och utbildning genomföras. Jag tänker i detta fall i synnerhet på viss personal från Fö, UD och UFöU. För **det femte** måste de säkerhetspolitiska instrumenten, i detta fall snabbinsatsförbanden, redan i beredskapsläget förfoga över all nödvändig utrustning som krävs för att kunna lösa tänkta uppgifter. Konsekvensen av att inte ha detta är att det blir onödigt tids fördröjning och uppkomna kostnader som är svåra att förutse. Den pågående processen avseende anskaffandet av strategisk transportförmåga för den svenska "battle groupen" är ett bra exempel på hur detta kan genomföras. **Den sjätte** erfarenheten är på sätt och vis en förutsättning för att de fem första skall fungera. Detta innebär att det bör genomföras gemensamma utvärderingar för att verkligen kunna lära inför kommande operationer. En lämplig sammansättning skulle kunna vara densamma som diskussionsforumet som redovisades i erfarenhet tre. Utöver denna utvärdering behövs det självklart genomföras utvärderingar inom respektive organisation. Försvarshögskolan och Utrikespolitiska institutet skulle med fördel kunna utarbeta formerna för hur dessa utvärderingar kan genomföras.

Slutsatsen av dessa erfarenheter är att Sveriges nya roll förmodligen kräver att UD, Fö och FM på olika sätt närmar sig varandra i större utsträckning än vad som görs idag.

Avslutningsvis vill jag understryka att ingen situation är den andra lik, vilket innebär att all möjlig erfarenhet och välutvecklade procedurer inte räcker för att hantera en situation av detta slag. Det krävs att de högsta beslutsfattarna har modet att fatta beslut på i vissa stycken bristfälligt underlag och göra avsteg från fastställda rutiner, vilket de politiska och militära cheferna gjort i detta fall, både i Sverige och i EU. Utrikesminister Anna Lindh var här central, hennes indirekta samt direkta intressen, makt, förmåga att övertala, värdegrund, ideologiska övertygelse och inte minst mod är den största förklaringen till varför hon såg möjligheterna och räckte upp handen. Därför deltog Sverige på det vis vi gjorde!

Litteratur- och källförteckning

Litteratur

Allison, G. *The Essence of Decision*. Longman, New York 1999.

Jørgensen, M W. Phillips, L. *Diskursanalys som teori och metod*. Studentlitteratur, Lund 1999.

Premfors, Rune. *Policyanalys*. Studentlitteratur, Lund 1989.

Wettermark, Carl Fredrik. *Operation Artemis. En analys av det svenska beslutet att delta*. FHS 2005-01-10

Totalförsvarets forskningsinstitut
FOI-R—1681—SE. Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder.

FOI-R—1682—SE. Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering.

Källor

Regeringskansliet

Försvarsdepartementet. Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

Utrikesdepartementet. EU-ledda militära insatsen i Demokratiska republiken Kongo – Operation Artemis

Sveriges Riksdag

Sammansatta Utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2002/03:UföU2. svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo.

Utdrag ur Kammarens Protokoll 2002/03:121. Torsdagen den 12 juni.

Månsson, Katarina. *Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo*. International Peacekeeping, Vol.12, No.4, Winter 2005.

Sundberg, Anna. *FOI-utvärdering ARTEMIS*. 2005-12-12.

Sundberg, Anna. *Utvärdering av beslutsprocesserna under operation Artemis och Concordia*. 2005-12-12.

Strömvik, Maria. *To act as a union*, Lund political studies, 142. 2005, sid 225.

Ulriksen, Gourlay, Mace, *Operation Artemis: The Shape of things to come?* International Peacekeeping, vol. 11, No 3, Autumn 2004, pp. 508-525.

UN Peacekeeping Best Practices Unit Military Division, *Operation Artemis*, October 2004

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100).
(Genomläsning skedde på Fö)

EU: Ev.operation i DRC, EU-representationen, 2003-05-28, Fö2003/30/SI,

EU: Lunchsamtal med F Milrep, EU-representationen, 2003-05-28, Fö2003/30SI,

Instruktion inför möte i Militärkommittén (EUMC) den 28 maj 2003, Förvarsdepartementet, 2003-05-28, F2003/30/SI,

EU: Kommentarer på Military Advise on the Options for EU action in response to the Crisis in Bunia, EU-representationen, 2003-06-02, Fö2003/30/SI,

Instruktion inför möte i Militärkommitténs arbetsgrupp (EUMCWG) den 3 juni 2003, Förvarsdepartementet, 2003-06-03, Fö2003/30/SI,

EU: operation ARTEMIS – EUMC Evaluation Report to PSC, EU – representationen, 2003-12-02, Fö2003/1487/SI.

Intervjuer

Ahlin, Urban. Ordförande i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet.

Andersson, Monica. Politisk sakkunnig till Anna Lindh på UD.

Hederstedt, Johan. Dåvarande ÖB.

Kihl, Johan. Dåvarande C STRA.

Olsson, Björn. Strategiledning, specialförbandshandläggare.
(Gustavsson, Peter, MUST, tjänstgjorde på OHQ i Paris under Operation Artemis. Deltog i intervjun med Björn Olsson, på Olssons begäran.)

Schöldtz, Magnus. UD/EP.

Sundquist, Pär. Fö, gruppsamordnare för fredsfrämjande gruppen.

Svensson, Bengt. Fö, militärt sakkunnig.

Ulving, Sverker. Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, militär rådgivare.

Sekundär material.

(Övertagna intervjuer från Carl Fredrik Wettermark)

Adèn, Hans-gunnar, minister på svenska ambassaden Paris.

Belfrag, Frank, ambassadör på svenska ambassaden i Paris.

Madsen, Christian, försvarsattaché på svenska ambassaden i Paris.

6 Bilaga 1. Intervjufrågor

I denna bilaga redovisas de frågor författaren arbetat fram och deras indelning kopplat till teorierna. Endast en mindre del av de redovisade frågorna ställdes vid respektive intervjutillfälle. De utgjorde i huvudsak en checklista.

FAS 1.

*Var inom det sv systemet fångades denna situation upp först?
- När.... – Vem.... – I vilken form....?*

Kom detta scenario som en total överraskning eller hade org koll?

Fanns det andra områden eller situationer som var föremål för vårt intresse ur ett säkpol perspektiv under denna tid i mitten av maj?

*Vilka omedelbara åtgärder eller resurser såg ni som möjliga?
Varför var detta något för SVE?(regeringen)*

Var gjordes detta? Gjordes ngn initial ”minianalys” t ex är detta intressant för oss, vilka verktyg har vi, konsekvenser etc?

Är detta rutin? Finns det formella former för det? Vilka deltar?

FAS 2.

*Vilka är alternativgenererarna?
Vilka olika klasser, maktmedel övervägdes?*

*Vilka möjliga neg / pos effekter kunde förutses?
Hur togs dessa effekter fram?*

Togs allt med olika grad av risk och vinst fram?

*Finns / fanns ngn fastställd matris för att göra värderingen?
Hur görs denna analys?*

Vilka ev intäkter ock kostnader id på kort och lång sikt?

Var EU's förväntade reaktioner ett kriterium vid alternativjämförelserna?

FAS 3.

Fick aktörerna redovisa bästa alt eller presenterades alt utan rekommendation för beslutsfattarna?

Vilka var nackdelarna, kostnaderna, riskerna med förordat alternativ?

Tar militären hänsyn till politisk genomförbarhet?

*Vems rekommendationer vägde tyngst, makt?
Vilka kriterier var de viktigaste för resp aktör / enhet?*

Hur analyserades den politiska genomförbarheten?

FAS 4.

Var det ngn enhet (del av) som ej var för det rekommenderade alt? T ex ngt parti?

Hur analyserades problemet / situationen i utskotten?

Hur orienterades / närmadse UD och Fö utskotten?

Övervägde FM hur rekommendationen skulle framföras?

*Hur såg det slutliga/avgörande beslutstillfället ut?
(Vem var det slutligen som ministrarna lyssnade på? D v s vilka var de centrala aktörerna?)*

Rational actor.

Hade Sverige möjl att inte engagera sig?

Vilka olika handlingsmöjl diskuterades?

*Vad blev avgörande?
Vilka var de förväntade konsekvenserna av det förordade alt? Vinster.*

*På vilket sätt motiverades beslutsavsikten för RD?
På vilket sätt rimmade handlandet med sv utrikespol?*

Sågs den uppkomna situationen som ngn form av problem / hot eller en möjl kopplat till...?

Organizational behaviour.

*Vilken inställning hade Frankrike till det sv föreslagna bidraget?
(Hur "övertalades" Frankrike att acceptera det sv bidraget?)*

Vilka rutiner var det som gjorde att RD (sammanslagna utrikes- och försvarsutskottet) kunde fatta beslut "så fort"?

*(Vilka var mest drivande i frågan av Fö och UD, varför?)
Vilka uppfattade du var drivande i frågan? För tydlig?*

Tror du det faktum att det i stort var samma befattningshavare som inför Afghanistan hade ngn betydelse för beslutets tagande och hastighet?

Vilka mandat har enskilda repr inom EU?

Hur stor påverkan tror du att UD's "annex" amb i Paris, EU delegationen i Bryssel och int enheten på UD, FN reppen i NY mfl, hade på processen? (Aggressiva skapar snöboll – själv-genererande sid 148.)

Hur resonerar man inom organisationen vid en sådan här situation? Vilka aspekter är viktiga? Hur såg ni på detta, vad var viktigt, hot, intresse och värderingar?

Kan sättet som vissa aktörer..... uttryckte sig på haft betydelse för beslutet?

(Vilka organisatoriska förhållanden var särskilt framträdande i beslutsprocessen?)

Vad hade beslutats om SSG ej funnits?

Governmental politics.

*Vilka var de viktigaste aktörerna (mest makt) förutom Utrikes- och Försvarsministern?
Vilka var för och emot inom F och varför?*

Finns det några informella / inofficiella kanaler / nätverk som kan ha påverkat beslutsprocessen? Tex att handläggaren på Fö hade besökt SSG flera gånger, väl kände till förmågan och personalen.

Varför bejakade du förfrågan och föreslog SSG (ÖB)?

Hur tror du Utrikesministerns förhållande till EU och FRA påverkade beslutsprocessen?

*Hur såg du på den aktörens roll ministrarna...? Hur ser du på din egen roll? Flera roller..
Uppstod det tillfällen då det blev konflikt mellan rollerna?*

Vem / vilka var mest restriktiv/a till mil trupp? Lite koppling till org kulturer och modell 2. (Kan vara olika inom samma org tex ek avd vs op avd, har olika kulturer)

Vilka skäl förutom.....anser du fanns bakom beslutet att delta med stridande trupp?

Hade ÖB några kontakter med sina resp i UK och FRA?

Sågs i själva verket händelsen som en möjlighet?

Hur vill vi bli betraktade inom EU? Den externa identiteten

Hur vill regeringen att sveriges befolkning skall uppfatta Sverige inom den int pol? Den interna identiteten.

På vilket sätt tycker du att de sv förutsättningarna att vara en aktör har förändrats sedan vår medlarroll från kalla kriget har försvunnit?

Vilken skall vara vår / sv identitet? Hur vill vi bli uppfattade i Europa?

Vilka tar fram förhållandet till EU som den viktigaste aspekten?

7 Bilaga 2. Tidslinjal

I denna bilaga redovisas en ”komplett” sammanställning av alla de beslutstillfällen och andra viktiga händelser som framgår av bakgrundsbeskrivningen och analysen. Vissa av dessa datum har dock inte varit så viktiga att de varit föremål för en djupare analys. De redovisas i syfte att på ett enkelt sätt kunna få en översiktlig helhetsbild.

- 6 maj Ugandas armè lämnar Bunia.
- 8 maj EU uppdaterade sin generella position innebärande ett stöd för fredsprocessen i DRC.¹²⁴
- 9 maj FN`s ”Under-Secretary General for Peacekeeping Operations” varnar för en överhängande risk för en katastrof i Bunia, med risken för mycket dödande av civila.¹²⁵
- 10 maj Generalsekreteraren går ut med en appell till det internationella samfundet och begär att länder med relevanta kapaciteter gör allt som går för att komma till rätta med situationen i Bunia.¹²⁶ Han frågar särskilt FN`s medlemsländer om möjligheten att sätta samman en ”interim force” som kan stabilisera situationen tills MONUC har förstärkts och anländer till Bunia i september.¹²⁷
- 10-11 maj Generalsekreteraren kontaktar informellt Frankrikes President angående möjligheten att sända en styrka till Bunia.¹²⁸
- 12 maj Fö erhåller de första signalerna från delegationen i NY om att MONUC:s besvärliga läge skulle kunna påverka intransporten av den svenska flygfältsenheten till Kindu i Kongo.¹²⁹
- 12 maj Säkerhetsrådet riktar en begäran om en omedelbart gripbar ”coalition of the willing” (ca 1500 man) för att skapa tid för en utökning av MONUC`s egna resurser i området och Frankrike har anmält ett visst intresse för att delta i en sådan styrka under förutsättning att den på sikt blir avlöst av MONUC.¹³⁰
- 13 maj. FN:s generalsekreterare vänder sig till säkerhetsrådet med en begäran om en snabbinsatsstyrka (ca 1.500 man) i en ”coalition of the willing”.¹³¹
- 13 maj Generalsekreteraren bekräftar att Frankrike har accepterat att delta i en

¹²⁴ Ulriksen, Gourlay, Mace, *Operation Artemis: The Shape of things to come?*. International Peacekeeping, vol. 11, No 3, Autumn 2004, pp. 508-525.

¹²⁵ UN news service, 10 maj 2003.

¹²⁶ Uttalande av Generalsekreteraren den 10 maj. www.un.org/apps/sg/sgstats/.asp?nid=341.

¹²⁷ Ulriksen, Gourlay, Mace, *Operation Artemis: The Shape of things to come?*. International Peacekeeping, vol. 11, No 3, Autumn 2004, pp. 508-525.

¹²⁸ UN Peacekeeping Best Practices Unit Military Division, *Operation Artemis*, October 2004, sid 18.

¹²⁹ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹³⁰ Telefax från Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna till UD dnr 738, 2003-05-13. Kopia till Fö/SI, HKV m fl.

¹³¹ Intervju med Magnus Schöldtz/UD EP.

- snabbinsatsstyrka.¹³²
- 13 maj öv Sverker Ulving får en första fråga från FN:s militära rådgivare general Cammaert ”om vi kunde bidra med Special Forces till snabbinsatsstyrkan.”¹³³
- 14 maj Den svenska representationen i Bryssel får instruktion inför mötet med KUSP den 15 maj som bl a säger; Sverige kan föreslå att rådssekretariatet/Policy Unit tar fram möjliga optioner för hur EU bör förhålla sig till situationen och övriga pågående processer samt att det bör ses som en bred begäran ur ett GUSP/konfliktförebyggande perspektiv. Viktigt dock att EU/KUSP visar vilja, beredskap och förmåga att behandla frågan. Vidare gör UD bedömningen att det är ett högriskprojekt och att planeringsförutsättningarna för ESDP inte i alla avseende är dimensionerande för detta.¹³⁴ Det framgår vidare att olika nationella initiativ som stödjer FN:s begäran inte får försenas p g a EU-behandlingen. Detta ärende är dock klart underordnat bl a Irak och Iran som har mycket större utrymme i instruktionen.
- 15 maj Rapport från mötet i KUSP den 15 maj. Sverige bad Policy Unit (PU) om en rapport snarast samt föreslog att PU kunde ta fram optioner för unionens agerande inom ramen för GUSP och betonade att krisen krävde ett snabbt agerande (till den 20 maj, d v s 2 dagar innan EUSR i Kongo Ajello skulle medverka vid KUSP). Frankrike underströk att den efterfrågade snabbinsatsstyrkan inte var ett franskt initiativ, utan ett svar på Gensekr begäran.¹³⁵ Fortfarande har bl a Irak större utrymme.
- 15 maj FN:s gensekr ber säkrådet att överväga att mandatera en snabbinsatsstyrka.¹³⁶ (UD och FÖ har olika datum för detta. UD`s datum stöds av FN reppen och Fö stöds av UNPK best practice unit military div)
- 16 maj C STRA på FÖ, 1:a mötet med Försvarsministern. C STRA hade då redan diskuterat en eventuell insats med bl a Björn Olsson på STRA och de var överens om att det förmodligen var SF som var lämpligt för uppgiften. Detta framfördes till Försvarsministern.¹³⁷
- 16 maj Fem av sju militära grupper i Ituri undertecknar ett avtal om eldupphör.¹³⁸
- 18 maj KUSP begär utredning av Solana.
- 19 maj GAERC (ministermöte) möte i Bryssel. Solana får i uppdrag att utreda

¹³² UN News Service, 13 maj 2003. Samt telefax från FN representationen.

¹³³ Telefax från Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna till UD dnr 738, 2003-05-13. Kopia till Fö/SI, HKV m fl.

¹³⁴ Instruktion inför mötet med KUSP den 15 maj 2003, intervju med Magnus Schöldtz/UD EP.

¹³⁵ Rapport efter KUSP möte den 15 maj, intervju med Magnus Schöldtz/UD EP.

¹³⁶ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹³⁷ Intervju med General Kihl/C STRA.

¹³⁸ Sammansatta Utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2002/03:UföU2. svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo.

möjligheterna till att genomföra en EU-insats, troligen en ESFP. Utrikesministern betonade vikten av ett tydligt mandat och säkerhetsrådets fulla stöd. Utrikesministern uttryckte även att en EU-styrka skulle stärka EU-FN samarbetet och förbättra EU-Afrika relationerna.¹³⁹

- 20 maj C STRA träffar Försvarsministern i Göteborg av annan anledning.
- 20 maj Fö erhåller de första signalerna från NY och UD att det finns politiskt intresse att delta i en snabbinsats.¹⁴⁰
- 20 maj Fransk rekognoseringsstyrka anländer till Bunia.¹⁴¹
- 21 maj Fö erhåller efter förfrågan bekräftelse från Försvarsministern att så var fallet och att beredningen skulle snabbas på.¹⁴²
- 21 maj FM orienteras om att de kommer få en anmodan, remiss, den 22 maj.¹⁴³
- 22 maj. RK anmodar FM att redovisa möjligheterna att delta i en snabbinsatsstyrka.¹⁴⁴
- 22 maj. Strategiledningen genomför en beredning med cheferna för specialförbanden samt specialförbandsledningen ur OPIL.¹⁴⁵
- 22 maj KUSP möte, där EUSR Ajello skulle medverka....
- 23 maj Delrapport inkom från FM som innebar att FM såg det som möjligt att delta i snabbinsatsen med SF.¹⁴⁶
- 23 maj Tyskland släpper sina ”objections” och säger att de ej kommer att blockera ett beslut, men troligen inte delta.¹⁴⁷
- 27 maj KUSP? uppdrar åt militärkommittén att framlägga planer för en operation inom 1 vecka.¹⁴⁸
- 28 maj Delrapport inkom från FM och ett mer fullständigt svar erhöles avseende kostnader och risker.¹⁴⁹
- 28 maj. RK anvisar FM att planera och vidta förberedelser för en insats.¹⁵⁰
- 30 maj. FN säkerhetsråd antar resolution 1484.

¹³⁹ Rapport från utrikesministrarnas lunch, GAERC den 19 maj 2003.

¹⁴⁰ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁴¹ Maria Strömvik, *To act as a union*, Lund political studies, 142. 2005, sid 225.

¹⁴² Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁴³ Intervju med öv Bengt Svensson Fö.

¹⁴⁴ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁴⁵ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹⁴⁶ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁴⁷ Maria Strömvik, *To act as a union*, Lund political studies, 142. 2005, sid 225.

¹⁴⁸ Maria Strömvik, *To act as a union*, Lund political studies, 142. 2005, sid 225.

¹⁴⁹ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis

¹⁵⁰ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

- 4 juni. C STRA redovisar svar på anmodan, muntligt på Fö.¹⁵¹
- 5 juni. EU ministerråd antar gemensam åtgärd om en EU-ledd insats i Bunia, inklusive beslut att utse ett franskt militärt högkvarter som ansvarigt för den militära ledningen.¹⁵²
- 5 juni. RK ger, genom anvisning, FM utökat mandat att förbereda insats inkluderande även möjligheter till bland annat materielanskaffning.¹⁵³
(Denna funktion fanns inte inför Kosovo missionen –99/00)
- 9 juni. Force generating conference i Paris. (STRA, OPIL, personal ur förbandsledningen samt försvarsavdelningen vid ambassaden.)¹⁵⁴
(Höll på att bli en ”show stopper”)
- 10 juni. Proposition till riksdagen.
- 11 juni. Beredning i utskotten.
- 12 juni. Riksdagen ger regeringen mandat att genomföra insatsen.
- 12 juni. C STRA ger presskonferens och slutligt rådsbeslut i EU....
- 12 juni. HKV ger ut verksamhetsuppdrag för planering och förberedelser.
- 12 juni. Det slutliga rådsbeslutet tas i EU.
- 13 juni. C STRA i Karlsborg
- 14 juni. Den förste svenske stabsofficeren anländer till OHQ i Paris. (Brist i den svenska beslutsprocessen att detta inte får genomföras tidigare + reken)
- 16 juni. Rekognosering i Entebbe och Bunia.
- 17 juni. Bilateral logistik konferens i Paris, som syftade till att klarlägga grundvärden. (FM representanten får ej förhandla)
- 19 juni. Regeringen fattar beslut om insats.
- 19 juni. Försvarsmaktsorder utges. Har remissats till berörda sedan flera veckor.
- 19 juni. Den förste svenske stabsofficeren avreser till FHQ i Entebbe.
- 24 juni. Förbandets förstyrka avtransporteras.
- 25 juni. EU truppbidragskommittè möts.¹⁵⁵

¹⁵¹ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹⁵² Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁵³ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

¹⁵⁴ Försvarsmaktens redovisning efter genomförd operation Artemis.

- 1 sept Alla svenska enheter har lämnat Bunia.
- 7 sept Operation Artemis avslutas.
- 18 sept Erfarenheterna från Operation Artemis redovisas för Förvarsutskottet.

Vid denna redovisning framkom bl a att det aldrig fanns någon strategisk reserv i Operationen. Inte heller något SOFA (Status of Forces Agreement) fanns med Uganda och Kongo för EU-styrkan, vilket bl a skall reglera personalens status i de bägge länderna. Sverige hade tre tekniska synpunkter på det tidigare fransk-ugandiska avtalet som utgjorde grunden för det nya avtal som EU försökte få till. Detta var immunitet för material, identitetsskydd för deltagande personal och granskning av skadeståndskrav. Avtalet ingicks aldrig vilket innebar att Operation Artemis genomfördes utan något avtal med Uganda eller Kongo.¹⁵⁵ I den FOI-utvärdering som genomfördes efter Operation Artemis av Anna Sundberg framgår att det hade gjorts avsteg avseende EU:s krishanteringsprocedurer bl a innefattande: CONOPS (Concept of Operations) som skall antas före OPLAN (Operational Plan) vilket inte skedde. Inget IMD (Initiating Military Directiv) utfärdades samt i praktiken fanns det endast en preliminär OPLAN och ROE vid inledandet av operationen. Enligt Sundberg hade beslutsprocessen komprimerats och olika steg som beskrivs i krishanteringsprocedurerna har i vissa fall strukits, i andra fall blandats och kastats om.

¹⁵⁵ Redovisning för FöU och UU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

¹⁵⁶ Redovisning för FöU den 18 september 2003 avseende erfarenheter från Operation Artemis.

8 Bilaga 3. Akronymförteckning

Berlin+	De mekanismer som tillåter EU att nyttja NATO-resurser för planering och genomförande av krishanteringsinsatser.
DRK	Demokratiska Republiken Kongo
C STRA	Chefen för strategiledningen, genlt Kihl.
ESFP	Europeisk säkerhets- och försvarspolitik
EU	Europeiska unionen
EUMC	European Union Military Committee
FGC	Force Generating Conference
FM	Försvarsmakten
FN	Förenta nationerna
FHQ	Force headquarters
Fö	Försvarsdepartementet
Fö/EP	Enheten ekonomi, personal och samordning
Fö/MIL	Enheten för det militära försvaret
Fö/SI	Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor
GAERC	General Affairs and External Relations Council, EU:s Utrikesministermöte
GENSEKR	General sekreteraren i FN
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
GP	Governmental Politics
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
MONUC	United Nations Observer Mission in the Democratic Republic of the Congo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OB	Organizational Behavior
OHQ	Operational Headquarters
OPIL	Operativa insatsledningen
PU	Policy Unit i KUSP
RA	Rational Actor
RD	Riksdagen
RK	Regeringskansliet
ROE	Rules of engagement
SF	Specialförband (Special forces)
SFL	Specialförbandsledningen på OPIL
STRA	Strategiledningen
SSG	Särskilda skyddsgruppen
UD	Utrikesdepartementet
UD/AF	UD:s Afrikaenhet
UD/EP	Enheten för europeisk säkerhetspolitik
UD/FMR	Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt
UD/GS	Enheten för global säkerhet
UNSC	United Nations Security Council
UFöU	Sammanatta utrikes- och Försvarsutskottet I Riksdagen
ÖB	Överbefälhavaren