



FÖRSVARSHÖGSKOLAN

2003-07-31

Enskild uppsats på C-nivå

<i>Författare</i> Örlkn Anders Widén/4.minkriflj		<i>Kurs</i> ChP 02-04
<i>FHS handledare</i> Arita Eriksson, Övlt Stefan Forsell		<i>Tel</i> 08-788 7500
<i>Uppdragsgivare</i> FHS / ISS	<i>Beteckning</i> 19100:2032	
Svensk väpnad styrka som säkerhetspolitiskt instrument – en doktrinanalys.		
<p>Den här uppsatsen behandlar svensk väpnad styrka som säkerhetspolitiskt instrument.</p> <p>Trots ett säkerhetspolitiskt alltmer gynnsamt läge syns Sveriges vilja, förmåga och beredskap att använda de resurser FM förfogar över att öka. Vilka är de miljöer och yttre omständigheter där FM:s resurser är avsedda att utnyttjas och hur?</p> <p>Syftet med uppsatsen är att finna ett mönster som gör det möjligt att formulera stöd för en tänkbar doktrin för insats med svensk väpnad styrka i internationella insatser. Metoden för detta är att genom en kvalitativ textanalys granska samtliga insatser som påbörjats efter det kalla krigets slut och fram till idag. Analysverktyget som används har tagits fram för att granska utrikes- och försvarspolitiska doktriner och tjänar därför uppsatsens syfte väl. Internationella insatser är ett bra uttryck för en praktisk politik. En heltäckande och objektiv bild av en svensk säkerhetspolitisk doktrin kräver analys även av annat underlag.</p> <p>Undersökningen visar att det finns ett mönster i svenskt agerande. Kriser och konflikter i Europa är av strategiskt intresse för Sverige medan kriser och konflikter bortom Europas gränser är av moraliskt/ideologiskt intresse för Sverige. Ett grundläggande svenskt intresse är respekten för folkrätten och insatser där militärt våld krävs måste beslutas av FN:s säkerhetsråd. Fredsframtvängande insatser skall ske i specialförband med anställda som står i hög beredskap. Insatser med större förband skall ske i ett fredsbevarande syfte med frivilligt rekryterade i lägre beredskapsgrad men med längre uthållighet.</p> <p>En doktrin eller en policy behövs för att ta fram nödvändiga medel. Ad hoc som politisk strategi kräver outtömliga resurser för att kunna skapa många alternativa handlingsmöjligheter.</p> <p>Bilagor: 1/Sammanställning av svenska internationella insatser 1990 – 2003 2/Sammanställning av analysresultat 3/Abstract</p> <p>Nyckelord: Säkerhetspolitik, försvarspolitik, doktrin, internationella insatser, fredsfrämjande insatser.</p>		

Innehåll

ENSKILD UPPSATS PÅ C-NIVÅ	1
INNEHÅLL	1
1 INLEDNING	2
.1.1 <i>Introduktion</i>	2
.1.2 <i>Syfte och frågeställningar</i>	3
.1.3 <i>Avgränsningar</i>	4
.1.4 <i>Material</i>	5
.1.5 <i>Källkritik</i>	6
.1.6 <i>Tidigare forskning i ämnet och teoriansknytning</i>	6
.1.7 <i>Metod</i>	8
.1.8 <i>Analytiskt ramverk</i>	8
.1.9 <i>Centrala begrepp</i>	14
.1.10 <i>Disposition</i>	15
2 UNDERSÖKNING	15
.2.1 <i>Bosnien - UNPROFOR – BA 01 – 1993</i>	16
.2.2 <i>Bosnien - IFOR/SFOR – BA05 – 1995</i>	20
.2.3 <i>Kosovo – KFOR – KS01 - 1999</i>	23
.2.4 <i>FYROM – operation Concordia – EU01 - 2003</i>	26
.2.5 <i>Afghanistan – ISAF – FS01 - 2002</i>	28
.2.6 <i>DR Kongo – MONUC – FK01 - 2003</i>	32
.2.7 <i>DR Kongo – operation Artemis - 2003</i>	34
.2.8 <i>Liberia – UNMIL – LA01 - 2004</i>	37
3 SLUTSATSER.....	39
.3.1 <i>Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?</i>	39
.3.2 <i>Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?</i>	41
.3.3 <i>Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?</i>	42
.3.4 <i>Vilket mönster beskriver det svenska engagemanget med väpnad styrka i internationella insatser efter det kalla krigets slut</i>	43
.3.5 <i>Hur kan detta mönster stödja en eventuell doktrin för internationella insatser med väpnad styrka?</i>	45
4 AVSLUTANDE REFLEKTIONER OCH FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING.	45
5 SAMMANFATTNING	47
6 KÄLL OCH LITTERATURFÖRTECKNING	49
.6.1 <i>Källförteckning</i>	49
.6.2 <i>Litteraturförteckning</i>	51

Bilagor

1. Sammanställning av svenska internationella insatser 1990-2003
2. Sammanställning av analysresultat
3. Abstract

.1 Inledning

.1.1 Introduktion

I försvarsberedningens rapport ”vilja och vägval” står följande att läsa:

”För att kunna utveckla Försvarsmaktens (FM) förmåga till insatser nationellt och internationellt är den enskilt viktigaste faktorn förmåga att genomföra väpnad strid. Denna förmåga skall utvecklas för de miljöer och yttre omständigheter i vilka FM: s resurser är avsedda att utnyttjas. Förmåga att med relevanta förband delta i fredsfrämjande internationella insatser, inklusive fredsframtvängande, är en väsentlig tillgång för och överensstämmer i viktiga delar med de krav som ställs på förmåga att genomföra väpnad strid nationellt.”¹

Detta stycke innehåller många intressanta frågeställningar. Vilka är de miljöer och yttre omständigheter där FM: s resurser är avsedda att utnyttjas? Vad avses med relevanta förband? Finns det en doktrin för internationella insatser? Var, när och hur har det säkerhetspolitiska instrumentet väpnad styrka använts i internationella insatser? Går det att finna ett mönster som gör det möjligt att formulera en tänkbar doktrin till grund för agerandet?

Trots ett säkerhetspolitiskt alltmer gynnsamt läge syns Sveriges vilja, förmåga och beredskap att använda de resurser FM förfogar över att öka. Utvecklingen av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom Europeiska Unionen (EU) har bland annat lett fram till ett önskemål om att Sverige skall sätta upp en internationell insatsstyrka, en stridsgrupp. Denna stridsgrupp skall på kort varsel, det vill säga med hög beredskap, såväl inom Europa som globalt kunna ges uppgifter som sträcker sig från humanitärt arbete till fredsframtvängande insatser. Det som allmänt kallas för krishantering.² Denna utveckling hänger samman dels samman med att utrymmet för Sverige att använda väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument även inom ramen för vår militära alliansfrihet har ökat och att synen på användning av väpnad styrka internationellt har ändrats vilket kommer att framgå av den här undersökningen.³

Svenskt deltagande i Förenta Nationernas (FN) fredsfrämjande operationer har länge varit en väsentlig del av den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Deltagandet har styrts av de värden som ett aktivt svenskt stöd till FN ansetts representera.⁴ År 1993 inträffade en brytpunkt för svenskt vidkommande. Svensk väpnad styrka for till Balkan på ett i jämförelse med flera tidigare FN-missioner annorlunda uppdrag. Berlinmuren hade fallit och möjligheterna för Sverige att agera trots bibehållen alliansfrihet och neutralitetspolitik var på många sätt större än under det kalla kriget. Argumenten för ett svenskt engagemang med väpnad styrka i krigets Jugoslavien skiljer sig också på många sätt

¹ Försvarsberedningens rapport vilja och vägval Ds 2003:34, Stockholm 2003, sid 27, Internet: http://www.forsvarsberedningen.gov.se/rapporter/pdf/ds2003_34.pdf 2004-01-26

² Någon exakt definition av vad begreppet krishantering omfattar står inte att finna. I den här uppsatsen likställs begreppet med det som ryms inom Petersbergsuppgifterna, det vill säga humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter inklusive fredsskapande åtgärder.

³ Utrikes- och Försvarsdepartementets promemoria, *svensk syn på den fredsfrämjande verksamheten – några huvudlinjer*, (datum saknas), sid 13

⁴ Ericsson Lars, ”Solidaritet eller Försvar Den svenska militären och de fredsbevarande operationerna 1956-1996” i Hult, Bo och Böhme, Klaus-Rickard (red) *Svensk militärhistorisk tidsskrift*, Probus Förlag Stockholm 1999, sid 196

från ett traditionellt FN-uppdrag. Sedan 1996 är deltagande i internationella insatser en av FM: s huvuduppgifter. Kriser som uppstår långt bort från våra gränser uppfattas i dagens globaliserade värld kunna utgöra ett hot även mot svensk säkerhet:

” Det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att konkret bidra till fred och säkerhet genom att med totalförsvarets resurser, både militära och civila, medverka i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Därmed minskar risken för uppkomst, upptrappning och spridning av konflikter. I och med detta reducerar vi också riskerna för att vi själva skulle drabbas av konsekvenserna av konflikter och oro i vår omvärld”.⁵

FM: s roll förändras således från ett existentiellt försvar till ett aktivt säkerhetspolitiskt instrument. Hur skall detta instrument utnyttjas?

Sedan 1993 har svensk väpnad styrka genomfört internationella fredsfrämjande insatser under ledning av både FN, NATO⁶ och EU. Sverige har också utvecklat militära krishanteringsstyrkor som sedan 2001 står i beredskap för att med kort varsel⁷ kunna sättas in i internationella insatser efter beslut av FN eller Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) under ledning av såväl FN som NATO och EU. Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har också medfört att stärkt internationell förmåga varit prioriterad sedan 1999.⁸ Detta till trots finns det i dag ingen uttalad säkerhetspolitisk doktrin till stöd för användning av väpnad styrka i internationella insatser. Detta hänger sannolikt samman med en önskan från svensk sida att inte binda upp sig för ett visst agerande vilket kan minska det egna handlingsutrymmet.⁹

”Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen, och i former som vi själva väljer, trygga en handlingsfrihet att både som enskild nation och i samverkan kunna utveckla vårt samhälle”.¹⁰

Genom att analysera det politiska beslutsunderlaget till samtliga internationella insatser med svensk väpnad styrka som påbörjats sedan det kalla kriget tog slut och fram till 2004 söker uppsatsen på empirisk väg finna mönster som kan stödja utformningen av en svensk doktrin för internationella insatser. Även om en doktrin, på samma sätt som andra analysverktyg, utgör en förenkling av verkligheten kan den tjäna som ett stöd för att utveckla en koherent säkerhets och försvarspolitik.

.1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att analysera användningen av svensk väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument i ett internationellt sammanhang och i en förlängning ge underlag för beskrivning av den miljö och de yttre om-

⁵ Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse, sid 39. Internet: <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

⁶ North Atlantic Treaty Organisation

⁷ De förband som Sverige i dag har anmällda till internationella styrkeregister har samtliga en beredskap på 30 dagar från order till att de skall vara på plats i insatsområdet.

⁸ Regeringens proposition 1998/99:74, Förändrad omvärld – omdanat försvar, sid 55, Internet: <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

⁹ Pettersson Stefan, *En komparativ studie av hur inrikespolitiska faktorer påverkar en fortsatt linje av alliansfrihet och neutralitet för Finland, Sverige och Österrike*, Enskild uppsats på C-nivå FHS ChP 01-03, 2003-07-12 FHS 19100:2027, sid 27

¹⁰ Regeringens proposition 2001/02:10, fortsatt förnyelse av Totalförsvaret, sid 12-13. Internet: <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

ständigheter i vilka FM: s förmågor avses utnyttjas. För att ta fram frågor med vars hjälp det empiriska materialet kan studeras används ett analysinstrument för utrikespolitiska doktriner som också använts för att analysera svensk försvarsdoktrin. En doktrin kan i korthet anses bestå av följande delar:

- En beskrivning av vilka värden doktrinen i fråga skall bevara och skydda
- En beskrivning av de hot som bedöms föreligga mot dessa värden.
- Handlingsplaner (strategier), för hur dessa hot skall bemötas.¹¹

Deltagande i internationella insatser kan anses vara ett bra uttryck för en praktisk säkerhetspolitik¹² och därmed, oavsett om den är deklarerad eller outtalad ett uttryck för en doktrin.¹³ Brodins analysmodell anpassad till syftet med denna uppsats ger följande frågeställningar:

- Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?
- Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?
- Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Dessa tre frågor benämns hädanefter grundfrågor. De är samtidigt det analytiska redskap med vilket jag skall komma fram till uppsatsen övergripande frågeställning:

- Vilket mönster beskriver det svenska engagemanget med väpnad styrka i internationella insatser efter det kalla krigets slut?
- Hur kan detta mönster stödja en eventuell doktrin för internationella insatser med väpnad styrka?

.1.3 Avgränsningar

Uppsatsen kommer att avhandla det område som bland annat fått beteckningen *"military operations other than war"*.¹⁴ Med detta avses de tillfällen där det militära instrumentet använts utan att det egna landets existens varit hotat. För svensk del innebär detta deltagande i fredsfrämjande verksamhet där användningen av väpnad styrka främst utnyttjats i fredsbevarande och fredsframtvängande operationer.

Undersökningen kommer endast att omfatta genomförda internationella insatser med väpnad styrka. I samtliga de fall som använts till undersökningen har

¹¹ Edström Håkan, *Hur styrs Försvarsmakten – politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*, Umeå Universitet, 2003, sid 20. Uppställningen i 3 punkter är hämtad från Edström som i sin tur baserat den på det arbete som återfinns i, Brodin Katarina, *studiet av utrikespolitiska doktriner*, Stockholms universitet, 1977.

¹² Försvarsberedningens rapport Ds 2003:8, Säkrare grannskap - osäker värld, Norstedts tryckerier Stockholm 2003, sid 38

¹³ Brodin Katarina, *studiet av utrikespolitiska doktriner*, Stockholms universitet, 1977, sid 22. I boken beskriver Brodin doktrinen som en uppsättning handlings- eller spelregler som återspeglar riktlinjerna för ett visst handlings- eller tankesätt på utrikespolitikens område.

¹⁴"Military operations other than war" är en av flera benämningar som växt fram för att svara på den sorts fredsfrämjande insatser som följt i det kalla krigets kölvatten. Andra definitioner är "non article V response operations" och "kapitel VI ½ operationer" Se bland annat Granholm Niklas, Omang Frode.H, Tjöstheim Inge, *Ordning eller Kaos?*, FOA rapport Stockholm 1995

regeringen med stöd av regeringsformen gjort bedömningen att ett riksdagsbeslut krävs. Av detta följer att undersökningen inte omfattar de internationella insatser som bestått av militärobservatörer, civilpolis eller som enbart utgjorts av humanitärt bistånd.

Den tidsmässiga avgränsningen grundas på att undersöka de insatser som gjorts efter att de säkerhetspolitiska låsningar som det kalla kriget gav upphov till har upphört.

Avslutningsvis avgränsas denna undersökning till den politiskt strategiska nivån. Säkerhetspolitik kan också studeras på militärstrategisk nivå och i viss mån på operativ nivå. Frågorna måste dock analyseras på helt olika sätt inom respektive nivå.

.1.4 Material

Det empiriska underlaget hämtas i huvudsak från den politiska beslutsprocess som föregår ett riksdagsbeslut om internationella insatser samt övriga säkerhets- och försvarspolitiska dokument med bäring på utnyttjande av väpnad styrka internationellt. Tack vare att valda insatser varit föremål för beslut i riksdagen finns ett omfattande parlamentariskt underlag. Det resonemang som eventuellt förts i Utrikesnämnden om svensk väpnad insats utomlands har dock ej kunnat återges då dessa protokoll är sekretessbelagda enligt en paragraf i regeringsformen.¹⁵ Följande insatser har använts som empiriskt underlag.

- FN:s insats för säkerställande av fred i fd Jugoslavien, UNPROFOR¹⁶.
- Multinationell fredsstyrka IFOR¹⁷ och SFOR¹⁸ samt KFOR¹⁹ i fd Jugoslavien.
- EU-ledd styrka i FYROM²⁰, operation Concordia.
- Säkerhetsstyrka i Afghanistan, ISAF²¹.
- FN:s fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, MONUC²².
- EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo, operation Artemis.
- FN:s mission i Liberia, UNMIL.

Från FM utnyttjas öppen dokumentation i form av order och rapporter vid internationella insatser. Dessa källor används för att ge en bättre förståelse för hur den svenska väpnade styrkan har använts i respektive insats.

Statistik på internationella insatser har uteslutande hämtats från *Military Balance* utgiven av *Institute for International Strategic Studies*. Av dessa framgår hur många personer samt vilka förband som har använts i insatser utomlands.

¹⁵ Regeringsformen 10 kap. 7§:Ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden skall visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han har erfarit i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

¹⁶ United Nations Protection Force

¹⁷ Implementation Force

¹⁸ Stabilisation Force

¹⁹ Kosovo Force

²⁰ Former Yugoslavian Republic of Macedonia

²¹ Interim Security Administrative Force

²² United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo

Uppgifterna har använts till den kvantitativa sammanställning över svenskt internationellt engagemang totalt sett som återfinns i bilaga 1.²³

De slutsatser undersökningen kommer fram till är beroende på det val av empiriskt material som gjorts. När det gäller säkerhetspolitisk doktrin har utrikesdepartementet på en direkt fråga svarat att en objektiv bild av den svenska säkerhetspolitiska handlingslinjen kräver analys av ett flertal olika dokument.²⁴ Propositioner och betänkanden inför internationella insatser med svensk väpnad styrka är dock ett bra uttryck för en praktisk politik och utnyttjas därför i denna uppsats. Det är vad som faktiskt utträttas som räknas. Det är emellertid möjligt att det blir ett något annorlunda resultat om samma analytiska ramverk används för att granska retorisk politik. Tillgängligt utrymme för denna uppsats har dock inte medgivit en sådan komparativ ansats. Likaså begränsas slutsatserna av att vare sig marinen eller flygvapnet, utöver transportflyget, har deltagit i någon fredsfrämjande verksamhet med väpnad styrka under den aktuella tiden.

.1.5 Källkritik

Uppsatsens huvudsakliga material kommer från primärkällor, det vill säga källor som är obearbetade. Sekundärkällor, material som är bearbetat och som hämtar referenser från annat material, har använts för att bygga upp det analytiska ramverket för uppsatsen.

Det material som analysen bygger på är hämtat från officiella dokument utgivna av riksdag, regering och försvarsmakt vilka får anses sakna tendens och är dessutom hämtade i nära anslutning till respektive mättilfälle och uppfyller således närhetskriteriet.

Vid varje insats som ingår i det empiriska materialet finns tecknat en bakgrundsbeskrivning. Även om denna inte speglar exakt vad som skett i de olika konflikterna är det ändå den beskrivningen som legat till grund för regeringens förslag och riksdagens beslut.

.1.6 Tidigare forskning i ämnet och teoriansknytning

En metod för att analysera utrikespolitiska doktriner har presenterats av Katarina Brodin i boken *Studiet av utrikespolitiska doktriner*.²⁵ Brodin beskriver i sin forskning de tre beståndsdelar varav en doktrin bör bestå och omvandlar dessa till att fungera som ett analytiskt redskap i granskningen av ett lands deklarerade doktrin. Även Håkan Edström använder sig av Brodin i sin försvarspolitiska avhandling *Hur styrs försvarsmakten*.²⁶ Edström fokuserar på den krigsutkämpande nivån där FM används som ett säkerhetspolitiskt instrument i den nationella dimensionen då landet utsätts för ett existentiellt hot. Denna uppsats undersöker FM som ett säkerhetspolitiskt instrument i en internationell dimension. Den av Brodin framtagna analysmodellen för studiet av doktriner kommer att användas i denna uppsats anpassad då den övergripande frågeställningen gäller utformningen av en eventuell doktrin för internationella insatser.

²³ Av utrymmesskäl är bilagan formaterad för utskrift i A3 format.

²⁴ Pettersson Stefan, 2003, sid 27

²⁵ Brodin Katarina, *Studiet av utrikespolitiska doktriner*, akademisk avhandling, Stockholms universitet, 1977

²⁶ Edström Håkan, *Hur styrs försvarsmakten – politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*, Umeå Universitet, 2003

Annan forskning kring doktrin och hur en sådan kan fungera som styrinstrument återfinns i Wilhelm Agrells bok *Alliansfrihet och atombomber* från 1985²⁷ där kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen mellan 1945 och 1982 undersöks. Kopplingen mellan säkerhetspolitik och doktrin samt vad som påverkar dess utveckling har beskrivits av Barry S Posen som har undersökt utvecklingen av militära doktriner i England, Frankrike och Storbritannien under mellankrigstiden.²⁸ Posen förklarar på ett bra sätt vad en doktrin är och visar på behovet av att det råder en samsyn mellan den politiska och den militära nivån. Beträffande användningen av militär makt som ett säkerhetspolitiskt instrument utnyttjas den definition som bland annat beskrivs av Thomas Schelling²⁹ och som redogör för sambandet mellan användning av väpnad styrka och de mål aktören önskar uppnå genom att använda detta instrument. Den säkerhetspolitiska forskaren Peter Viggo Jakobsen³⁰ har med stöd av bland annat Schelling beskrivit förutsättningar för att nå framgång med användningen av väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument. En utveckling av detta och de begrepp som används i sammanhanget har gjorts av Övlt Stefan Ring vid Försvarshögskolan (FHS).³¹ Om Sverige och utnyttjandet av väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument i ett historiskt perspektiv har forskaren Magnus Petersson skrivit.³²

Svenskt deltagande i internationella operationer har varit föremål för studier i många sammanhang. Ofta har dessa fokuserat kring något enstaka fenomen såsom exempelvis ledarskap eller civil-militär samverkan. Om svenska internationella insatser på politisk strategisk nivå under det kalla kriget har bland annat Lars Ericsson skrivit.³³

Den nya tidens internationella insatser och motiven för att ingripa i konflikter av olika former har varit föremål för studie på Försvarets Forsknings Anstalt (FOA³⁴). I den har forskarna beskrivit skillnaden mellan internationella insatser före och efter murens fall samt analyserat stormakternas motiv att genomföra internationella insatser i dag.³⁵

Den här uppsatsen förefaller fylla ett tomrum gällande forskning på politisk strategisk nivå där svenska internationella insatser som ett säkerhetspolitiskt instrument efter det kalla kriget analyseras.

²⁷ Agrell Wilhelm, *Alliansfrihet och atombomber – kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982*, Liber Stockholm 1985

²⁸ Posen Barry S, *The sources of military doctrine – France, Britain and Germany between the world wars*, Cornell University Press, London 1984

²⁹ Schelling Thomas, *Arms and influence*, Yale University Press, London 1966

³⁰ Jakobsen, Peter Viggo, *Western use of coercive diplomacy after the cold war*, Palgrave Macmillan NewYork 2002

³¹ Ring Stefan, *Tvångsmakt – en metod för konflikthantering*, FHS/ISS 2004-02-07

³² Pettersson Magnus, "Break glass only in case of war", *Tidskrift Institut for forsvarsstudier* nr 5/02, Oslo. Artikel om användning av FM vid en säkerhetspolitisk kris.

³³ Ericsson Lars, Ericsson Lars, "Solidaritet eller Försvar Den svenska militären och de fredsbevarande operationerna 1956-1996" i Huldt, Bo och Böhme, Klaus-Rickard (red) *Svensk militärhistorisk tidskrift*, Probus Förlag Stockholm 1999.

³⁴ FOA har bytt namn till FOI, Försvarets Forsknings Institut.

³⁵ Granholm Niklas, Omang Frode.H, Tjöstheim Inge, *Ordning eller Kaos?*, FOA rapport Stockholm 1995

.1.7 Metod

Säkerhetspolitik kan utspela sig på flera nivåer i det politiska systemet. Svaren på de frågor som är ställda här hämtas på den politisk strategiska nivån. Propositioner antas vara en följd av ett rationellt handlingsmönster. Enligt Katarina Brodin går det att föra ett resonemang som går ut på en koppling mellan aktörens konkreta handling och en bakomliggande doktrin.³⁶ Aktören i denna undersökning är regeringen och syftet med utnyttjande av väpnad styrka är att uppnå säkerhetspolitiska mål och/eller uppfylla nationella eller internationella intressen. Undersökningen baseras således på ett resonemang om den rationella aktören likt den första förklaringsmodellen i Allison och Zelikows bok *Essence of decision*.³⁷ Modellen har utsatts för kritik men utnyttjas av många säkerhetspolitiska forskare. Åsikterna går således isär huruvida staten är en rationell aktör eller ej.

En analys av ett antal fall löper alltid risken att urvalet inte ger en objektiv bild. I denna undersökning används därför samtliga internationella insatser med väpnad styrka som enligt regeringsformen krävt ett riksdagsbeslut, och som påbörjats efter att det kalla kriget tagit slut. Detta innebär att det finns ett stort parlamentariskt material att undersöka men orsakar också att undersökningen blir omfattande. Den vetenskapliga metod som på bästa sätt svarar mot undersökningens syfte är att granska de politiska texterna med verktyget kvalitativ textanalys vilket enligt *Metodpraktikan*:

”..går ut på att ta fram det väsentliga innehållet genom noggrann läsning av texternas delar, helhet och den kontext vari den ingår”³⁸

Detta är en metod som hjälper forskaren att finna det innehåll i texten som ligger dolt under ytan.³⁹ Med hjälp av de tre formulerade grundfrågorna vilka utgör det analytiska ramverket för denna undersökning granskas det empiriska materialet för att finna uppsatsens övergripande frågeställningar.

.1.8 Analytiskt ramverk

Den kvalitativa textanalysen medför ett behov av att ganska ingående förklara vad som eftersöks inom ramen för de tre grundfrågorna. I det följande avsnittet är syftet att under respektive grundfråga redogöra för hur analysen av det empiriska materialet skall ske.

.1.8.1 Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Denna fråga kan inte besvaras genom att leta upp ett enskilt dokument. Enligt klassisk säkerhetspolitisk teori användes väpnad styrka endast i försvaret av den egna statsbildningen då denna var direkt hotad. Detta kunde göras såväl defensivt som offensivt. Analysen tar stöd i den forskning som Peter Viggo Jakobsen utfört om hot om och användning av militärt våld för att nå framgång

³⁶ Brodin 1977, sid 8

³⁷ Allison, Graham, Zelikow, Philip, *Essence of decision – explaining the Cuban missile crisis* 2nd edition, Addison-Wesley New York 1999, sid 13

³⁸ Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L, 2003 *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle individ och marknad*, Andra upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm. Sid 233

³⁹ Ibid ,sid 223

i en förhandling med säkerhetspolitiska mål. Han undersöker när en tredje part intervenerar i en konflikt. Detta stämmer bra med denna undersökning där Sverige i samtliga fall varit del av en större fredsfrämjande insats.

Motivationen att insätta väpnad styrka och de kostnader⁴⁰ som detta medför är beroende av att det finns vissa nationella och/eller internationella värden och/eller intressen som skall skyddas eller bevaras. Vilja att påta sig dessa kostnader ökar om vitala värden/intressen står på spel.⁴¹ Med vitala intressen förstås statens överlevnad. Detta relaterar dock till FM: s krigsutkämpande dimension vilken inte kommer att behandlas. Det råder sällan någon tvekan om att en stat är beredd att utnyttja sina militära maktmedel om statens överlevnad står på spel. Däremot är det på intet sätt tydligt i vilken grad en stat är beredd att utnyttja väpnad styrka i krishanterande situationer. Detta kan höra samman med den spänning som finns mellan den tidigare konkreta, endimensionella hotbild som representerades av ett fysiskt hot mot det egna territoriet och det mer abstrakta, mångdimensionella hot som det vidgade säkerhetsbegreppet står för med mer eller mindre utsuddade gränser mellan nationellt och internationellt.⁴²

Användning av militära maktmedel motiveras med att någon sorts intressen står på spel på samma sätt som undvikande av väpnad makt motiveras med att inga intressen står på spel.⁴³ Jakobsen har kategoriserat de intressen som bör vara gällande då en aktör beslutar att använda militära maktmedel. Denna ordning konsolideras av utrikes- och försvarsdepartementets gemensamma promemoria, *svensk syn på den fredsfrämjande verksamheten – några huvudlinjer*, där följande står att läsa:

”Från ett nationellt perspektiv kan motiven för deltagande i fredsfrämjande och humanitära insatser delas in i tre olika huvudkategorier, som dessutom oftast är överlappande:

- insatser motiverade av säkerhetspolitiska skäl
- insatser motiverade av internationell solidaritet och humanitära skäl
- insatser motiverade av vårt behov att tillägna oss kunskap och erfarenheter i ett speciellt avseende, t.ex. det nationella försvarets behov”⁴⁴

Den första strecksatsen motsvarar Jakobsens strategiska och stabilitetsintressen. Den andra strecksatsen om solidaritet och humanitära skäl har stora likheter med Jakobsens kategori moraliska/ideologiska intressen. Den sista strecksatsen har ingen motsvarighet i Jakobsens teori och föranleder därför en utökning med ytterligare en kategori intressen. Promemorian antyder att väpnad styrka skulle kunna skickas ut på internationellt uppdrag av ett rent praktiskt intresse. Den teoriutveckling som därmed åstadkoms beskrivs utförligare nedan.

Strategiska intressen handlar om att bevara en acceptabel balans såväl regionalt som globalt. Intresset i fråga handlar om att inte låta områden som är av eko-

⁴⁰ Med kostnader i detta sammanhang avses inte enbart monetära kostnader. En militär insats är i de flesta fall förknippade med risker för personella skador och förluster

⁴¹ Jakobssen, 2002, sid 36.

⁴² Haldén, Eva, Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet, *Försvarsberedningens skriftserie nr 4*, Graphium Norstedt, Stockholm 2001

⁴³ Jakobsen, 2002, sid 35

⁴⁴ Utrikes- och försvarsdepartementets promemoria (PM), *svensk syn på den fredsfrämjande verksamheten – några huvudlinjer*, (datum saknas), sid 13

nomiskt eller annat strategiskt intresse för landet hamna i orätta händer eller tillåtas falla i ekonomisk obalans.⁴⁵ För svensk del kan detta till exempel innebära insatser inom Europa men också i andra delar av världen med vilka Sverige eller EU har betydande handel. För att klassificeras som strategiskt intresse skall argument finnas för hot mot endera det egna landets eller dess invånares säkerhet. För svensk del kan detta innebära insatser för att undvika flyktingströmmar, insatser för att motverka eller möta terrorism och insatser för att förhindra en konflikt att sprida sig till angränsande länder, till exempel Sverige.

Det bör således inom denna kategori vara främst nationella argument som räknas som strategiska. Att skilja mellan nationella och internationella strategiska intressen blir dock allt svårare i dagens interdependenta värld. Det tydligaste tecknet på att nationellt och internationellt flyter ihop är utvecklingen av överstatliga organisationer som Europeiska Unionen (EU) och Världshandelsorganisationen (WTO).⁴⁶ Genom dessa institutioner internationaliseras samhällen genom att de växer ihop på olika sätt. Detta är bland annat en följd av att beslut om förhållanden inom ett land fattas på internationell nivå.⁴⁷ Ett tydligt uttryck för den självständighet som den svenska säkerhetspolitiken eftersträvar är förmågan att vara oberoende av andra för sin försörjning. Strävan efter ett sådant oberoende bör enligt Jakobsens teori utgöra ett strategiskt intresse. Denna sorts självständighet blir dock alltmer sällsynt.⁴⁸

Stabilitetsintressen kan, enligt Jakobsen motivera engagemang i väpnade konflikter som uppstår nära det egna hemlandet och där engagemang hade undvikits om de uppstått längre bort.⁴⁹ Den skillnad han anser finns mellan strategiska intressen och stabilitetsintressen har alltså att göra med krisens art och där incitamentet för att ingripa avtar med avståndet. Dagens kommunikativa värld gör det emellertid svårare att dra gränsen för var ett stabilitetsintresse kan uppstå. Definitionen får därför hämtas ur retoriken och ett stabilitetsintresse anses föreligga där det vare sig är renodlat strategiska intressen med säkerhetspolitiska argument eller insatser som enbart sker med argument för moraliska/ideologiska intressen. Det är möjligt att kriser där stabilitetsintressen anses föreligga i första hand påkallar ingripande med andra maktmedel än militära. Det kan dock inte uteslutas att en sådan insats baseras på FN-stadgans kapitel VII.

Moraliska/ideologiska intressen är insatser som är beslutade på grundval av omsorg om en önskad världsordning baserad på respekt för mänskliga rättigheter och folkrätt.⁵⁰ Det återfinns ofta i förtexten till internationella insatser med väpnad styrka ett inslag av intressen som relaterar till detta område. Ett ingripande i en internationell kris kan förklaras utifrån flera aspekter men i de officiella handlingarna finns ofta ett moraliskt eller ideologiskt inslag.⁵¹ I denna undersökning anses argument som har att göra med svenskt stöd till FN vara av ett moraliskt/ideologiskt intresse. Sverige är som liten stat beroende av att re-

⁴⁵ Jakobsen, 2002, sid 36

⁴⁶ Goldmann Kjell, Hallenberg Jan, Jacobsson Bengt, Mörth Ulrika och Robertsson Alexa, *Politikens internationalisering*, Studentlitteratur Lund 1999, sid 19

⁴⁷ Jakobsen, 2002, sid 18

⁴⁸ Ibid, sid 31

⁴⁹ Ibid sid 36

⁵⁰ Ibid sid 37

⁵¹ Jakobsen, Peter Viggo, vid en föreläsning om våldsmakt på FHS den 13/2 2004

spekten för FN-systemet och internationell lag upprätthålls.⁵² Sveriges politiska agerande i samband med Irakkrisen förstärker detta. Även argument som på ett eller annat sätt anför en humanitär situation eller där kopplingar till biståndspolitik av en eller annan orsak anges som skäl för insats med väpnad styrka räknas till denna kategori.

Praktiska intressen. Enligt vad som tidigare sagts finns det anledning att utöka Jakobsens teori med ytterligare en kategori intressen. Det empiriska materialet visar att det i motiven till en svensk insats med väpnad styrka finns argument som inte kan inordnas i någon av de ovanstående kategorierna. Även om dessa motiv inte utgjort det starkaste skälet till insats kan de ha fungerat som en adrederande faktor. Det är inte omedelbart tydligt hur dessa intressen skall kategoriseras. Med ledning av utrikes- och försvarsdepartementets PM ligger nationella rubriken nyttiointresse nära till hands. Det skulle dock innebära att de andra intressena inte var nyttiga vilket blir fel. Med rubriken övriga intressen blir det svårt att definiera vad som skall räknas som ett övrigt intresse. Med rubriken praktiska intressen skall förstås ett mer direkt intresse för statsmakten. Detta intresse kan vara politiskt. Att genomföra en insats med väpnad styrka för att förbättra samverkan mellan till exempel FN och EU kategoriseras som ett praktiskt intresse med en internationell dimension. Att en insats genomförs för att öka FM:s kunskaper i fredsfrämjande insatser är ett praktiskt intresse med den nationella dimensionen

.1.8.2 Vad eller vem/vilka hotar dessa intressen?

Syftet med denna rubrik är att finna den hotbild som Sverige anser det nödvändigt att möta med väpnad styrka. Det kan vara fråga om rent militära hot riktat mot staten Sverige i ett längre perspektiv men även andra hot mot ovan definierade intressen kan motivera ingripande med väpnad styrka för att uppnå ställda mål. Inom den säkerhetspolitiska debatten förekommer idag flera skolor som behandlar säkerhetshot. En inriktning benämns traditionalister och med det menas de som vill behålla fokus på att det främst är militära frågor som skall behandlas inom begreppet säkerhet. Den andra skolan har kommit att kallas för ”wideners” och det är de som vill utöka det säkerhetspolitiska tänkandet med fler frågor.

I boken *People, states and fear*⁵³ presenterar den säkerhetspolitiska forskaren Barry Buzan det vidgade säkerhetsbegreppet. Enligt Buzan måste begreppet säkerhet även omfatta individens säkerhet även om denna är starkt sammankopplad med statens säkerhet. Det blir därmed inte endast militära hot som hotar säkerheten. Med denna syn blir samhällslig kollaps, terrorism och andra händelser där såväl statliga som icke-statliga aktörer agerar definierade som säkerhetshot. Även ekologiska och ekonomiska hot kan utgöra en fara för såväl individens som statens säkerhet. Detta vidgade säkerhetsbegrepp är idag en del av den svenska säkerhetspolitiska debatten.

Enligt Buzan kan en stat agera på två sätt för att möta ett hot. Antingen förstärks förmågan att möta hotet, vilket benämns nationell strategi. Den andra metoden är att reducera hotet där det uppstår. Detta kallar han för en interna-

⁵² Granholm m.fl 1995, sid 104

⁵³ Buzan Barry, *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (2a uppl), Harlow: Pearson Education Limited, Essex 1991 sid 15 ff

tionell strategi.⁵⁴ Mot bakgrund av att denna uppsats hämtar sin empiri ifrån deltagande i internationella insatser är det givet att de hot och problem som beskrivs inte emanerar i Sverige. Bara det faktum att åtta olika internationella insatser beslutats under loppet av elva år antyder dock att Sverige tenderar att se hot och problem som uppstår utomlands som ett problem för svensk säkerhet alternativt en utmaning för svensk säkerhets- och utrikespolitik. För svensk del är flera av de hot och problem som inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet kommer upp på den politiska dagordningen resultatet av händelser som sker utanför Sverige vilket i sig är tecken på en tydlig probleminternationalisering.⁵⁵

.1.8.3 *Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?*

Användning av militära maktmedel som ett säkerhetspolitiskt instrument kan grovt delas in i begreppen våldsmakt, tvångsmakt och avskräckning.⁵⁶ Med våldsmakt förstås ett offensivt agerande som syftar till att tvinga till sig kontroll över en motståndare genom att besegra dennes militära styrkor. Med avskräckning förstås ett defensivt agerande med en förmåga och materiell kapacitet tillräcklig att avskräcka en motpart från aktioner som kan bidra till att egna säkerhetspolitiska målsättningar äventyras.

Med tvångsmakt menas den aktiva användning av militära maktmedel som ligger mellan avskräckning och våldsmakt. Tvångsmakt kan i sin tur delas in i två delar:

- Utpressning⁵⁷: Åtgärder som syftar till att tvinga någon att påbörja en handling, till exempel avväpning.
- Tvångsdiplomati: Åtgärder som syftar till att tvinga någon att avbryta en verksamhet, till exempel upphöra med våld mot civila.⁵⁸

Således kan såväl tvångsmakt som avskräckning användas i internationella fredsfrämjande operationer vilka sällan, om någonsin, går ut på att fullständigt besegra motståndaren och uppnå total kontroll över dennes maktapparat.⁵⁹

En annan indelning av hur det militära instrumentet utnyttjas är vilken typ av internationell operation det ingår i. De traditionella fredsbevarande operationer som FN har varit huvudman för har förändrats på många sätt sedan det kalla kriget tog slut. I en FOA rapport från 1995 beskriver forskarna Granholm,

⁵⁴ Buzan, 1991, sid 140

⁵⁵ Goldmann m.fl., 1999, sid 18

⁵⁶ Begreppen emanerar till stor del från Thomas Schellings verk, *Arms and influence*, och har vidareutvecklats av bland annat Övlt Stefan Ring på FHS/ISS som också svarat för den svenska översättningen av begreppen.

⁵⁷ Det något nedsättande ordet utpressning är en direkt översättning från engelskans *blackmail*. Begreppet *blackmail* som en beskrivning på åtgärder som syftade till att tvinga en aktör till viss verksamhet lanserades av Alexander L. George som ansåg att detta var offensivt och därmed illegitimt. Jakobsen menar att det finns en skillnad mellan att tvinga någon att göra något (utpressning) och att tvinga någon att sluta göra något (tvångsdiplomati) men att detta inte har något att göra med offensivt eller defensivt agerande. Se Jakobsen, 2002, sid 13.

⁵⁸ Ring Stefan, Föreläsning i Tvångsmakt för ChP 02-04 vid FHS/ISS 2004-02-07

⁵⁹ En jämförelse kan göras mellan de bägge operationerna i Irak 1991 och 2003. I det förra fallet var det en FN sanktionerad form av tvångsmakt som skulle tvinga Irak ut ur Kuwait. I det senare fallet var det en icke FN sanktionerad militär insats som gick ut på att fullständigt ta bort den militära förmågan hos Irak och ersätta den sittande regimen.

Omang och Tjösheim denna utveckling och ger förslag på hur den nya tidens fredsfrämjande operationer kan kategoriseras.⁶⁰ Svensk väpnad styrka såsom den definieras i denna uppsats har deltagit i Peace Keeping (PK)⁶¹ operationer beslutade i enlighet med FN stadgans kapitel VII och har därmed haft Peace Enforcement (PE)⁶² mandat. Detta förhållande beskriver också i stort den utveckling som varit med operationer vilka hamnat mellan traditionella kapitel VI operationer, det vill säga där parternas medgivande krävs för insats, och kapitel VII operationer där säkerhetsrådets resolutioner genomdrivs med våld. De senare har kommit att kallas Second Generation Peacekeeping (SGPK).⁶³ Inom kategorin PE går det finna många olika nyanser. Det tydligaste exemplet på en ren fredsframtvängande operation enligt kapitel VII är insatsen 1991 att befria Kuwait från irakisk ockupation. En annan nyans av PE är den där medgivande finns från de styrande eller från en majoritet av befolkningen men där uppgiften blir att bidra med säkerhet genom att tvinga olika grupperingar att upphöra med viss verksamhet. Dessa insatser kan vara mycket svåra att genomföra då de innehåller stort mått av asymmetri.⁶⁴ Med First Generation Peacekeeping (FGPK) förstås uppgifter som varit traditionella i FN:s fredsbevarande insatser såsom gränspatrullering, trupputplacering mellan stridande parter och övervakning av stilleståndslinjer. Generellt innehåller FGPK en lägre grad av våldsanvändning och är därför mindre komplexa och mindre omfattande jämfört med SGPK och PE operationer.

Utöver uppgiften som skall lösas måste också beredskapen för att kunna göra detta och under hur lång tid vägas i bedömningen av användningen av väpnad styrka. Sammantaget ger detta en indelning bestående av tre faktorer; uppgift, tid i området och förberedelsetid. Generellt är fredsframtvängande operationer med kort om tid till förberedelser och där bedömningen är att det krävs lång tid i området svårare, farligare och dyrare. Det motsatta förhållandet med fredsbevarande uppgifter, lång förberedelsetid och kort om tid i området är således billigare, enklare och mindre krävande.

Även om faktiska insatser med väpnad styrka är ett bra uttryck för en praktisk säkerhetspolitik är det inte säkert att de beskriver den önskade säkerhetspolitiska linjen. Det finns exempel på händelser där regeringen önskat men inte förmått utnyttja instrumentet väpnad styrka.⁶⁵ Val av förband och uppgifter för dessa förband påverkas i stor grad av annat än de intressen som är hotade. Jakobsen menar att förutom nationella (eller internationella) intressen beror den politiska viljan också på förutsättningen för militär framgång och huruvida det finns inrikespolitiskt stöd för en insats.⁶⁶ Detta påverkar undersökningen på det sättet att det inte är möjligt att se om det finns konflikter där Sverige haft nationella eller internationella intressen men varit förhindrad att agera på grund av begränsade resurser. Inte heller framgår det tydligt om Sverige agerat men begränsats av att förutsättningar för önskat agerande saknats. Då undersökningen spänner över ca 10 år och dessutom till stor del behandlar kriser i Euro-

⁶⁰ Granholm m.fl. 1995 sid 70 ff

⁶¹ Fredsbevarande

⁶² Fredsframtvängande

⁶³ Granholm m.fl. 1995 sid 79

⁶⁴ Ibid sid 85

⁶⁵ Ericson, 1999, sid 182

⁶⁶ Jakobsen sid 35

pa, ges ändå en tillräcklig överblick för att kunna konstatera en inriktning. Om detta är detsamma som ett uttryck för en doktrin må vara omtvistat.

.1.9 Centrala begrepp

.1.9.1 Säkerhetspolitik.

Med säkerhetspolitik menas allmänt de åtgärder en stat vidtar för att uppnå nationella mål även i de fall olika aktörer, framförallt andra stater i det internationella systemet, hotar dessa mål.⁶⁷ Militära maktmedel är ett av de många instrument som står till buds för regeringen att bedriva säkerhetspolitik. Enligt klassisk säkerhetspolitisk teori krävdes att den egna statsbildningen och dess fysiska bas, territoriet, var hotat för att legitimera det militära instrumentet. Med dagens vidgade säkerhetsbegrepp omfattar nationella mål långt mer än militära hot mot det nationella territoriet. Likaså är det i dag inte gränsen mellan utrikespolitik och säkerhetspolitik självklar. Den pågående internationaliseringen har medfört att säkerhetspolitiken av idag även kan omfatta internationella mål. Det finns fler uttolkningar av hur säkerhetspolitik definieras eller borde definieras. Denna uppsats tar fasta på de uttryck om mål, hot och åtgärder som Andrén ger uttryck för ovan.

.1.9.2 Doktrin.

Ordet doktrin hämtar sitt ursprung ur latinet och anger att det handlar om undervisning eller att lära ut. I svenskt språkbruk har det fått betydelsen av en fastlagd teori eller norm som utgör grunden för i synnerhet politiskt och militärt handlande.⁶⁸ Gemensamt för doktriner är att det på något sätt behandlar kunskap. En doktrin är dock inte kunskap i sig utan är snarare ett uttryck för samlad kunskap och erfarenhet. Doktrinen skall dels bibringa kunskap och skapa förståelse men också utgöra en vägledning för det praktiska handlandet. Doktriner utvecklas med viss tröghet. Stora förändringar i den säkerhetspolitiska miljön kan vara incitament för att ändra en doktrin. Doktrinutveckling är en således levande process. I den norska fellesoperative doktrinen beskrivs säkerhetspolitisk doktrinutveckling som ett hjul med ständig växelverkan mellan följande faktorer:

- Hotbildsanalys och säkerhetspolitiska grunder
- Politiska, ekonomiska och samhälleliga grunder
- Nationella civila och militära kapaciteter
- Den vapentechniska utvecklingen
- Den konflikt- och militärteoretiska utvecklingen
- Erfarenheter från de senaste militära operationerna

Betydande förändringar inom något av doktrinhjulets områden kan skapa nya förutsättningar för sammansättning och användning av militära styrkor.⁶⁹ Det

⁶⁷ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, Norstedts juridik stockholm 1997 sid 16.

⁶⁸ Internet http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=155126&i_word=doktrin 2004-05-07

⁶⁹ Forsvarets Overkommando, *Forsvarets fellesoperative doktrine – Grunnlag*, Oslo 2000, sid 15

går således inte att genom analys av endast genomförda insatser med väpnad styrka formulera en tydlig doktrin. Men undersökningens resultat kan vara en del av en doktrinutveckling.

.1.9.3 Väpnad styrka

Med väpnad styrka avses i denna undersökning de förband som haft ett mandat att utnyttja vapenmakt till mer än självförsvar och som därför enligt kapitel 10 i regeringsformen kräver ett riksdagsbeslut för att få användas internationellt.

”9 § Regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat

land endast om:

1. Riksdagen medger det,
2. det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden
3. skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av Riksdagen.⁷⁰

.1.9.4 Fredsfrämjande verksamhet

Begreppet fredsfrämjande verksamhet skall ses som ett samlingsbegrepp för alla de typer av insatser som kan bli aktuella från konfliktförebyggande verksamhet till fredsbyggande insatser⁷¹. De insatser där det militära instrumentet är tydligast och som är föremål för analys i denna uppsats är fredsbevarande och fredsframtvigande insatser. Dess nyanser är förklarade under avsnittet analytiskt ramverk.

.1.10 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer en analys av det empiriska materialet i kapitel 3. Inför varje insats ges en kort förklaring till konfliktens bakgrund. Varje analys av en insats avslutas med en redovisning av de slutsatser som kan hämtas ur det analyserade materialet. Dessa slutsatser används sedan som utgångspunkt för den avslutande diskussionen.

I den diskussion som följer i kapitel 4 skall de inledningsvis ställda frågorna besvaras. Som avslutning på detta kapitel presenteras ett förslag på underlag till utformningen av en doktrin för internationella insatser.

Efter denna diskussion följer kapitel 5 med reflektioner kring de slutsatser som undersökningen gett och förslag på fortsatt forskning inom området. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning samt en käll- och litteraturlista.

I bilaga ett (1) syns en sammanställning av alla svenska internationella insatser under åren 1990 – 2004. Som bilaga två finns en sammanställning av slutsatserna för varje insats. Den tredje och sista bilagan innehåller en sammanfattning av uppsatsen på engelska.

.2 Undersökning

Under den här rubriken behandlas de insatser med väpnad styrka som är föremål för denna undersökning. Varje underrubrik inleds med en kort förklaring till vad som hänt i det aktuella insatsområdet. Därefter följer en granskning av

⁷⁰ Internet: http://www.riksdagen.se/arbetar/demgrund/grund_k.asp. 2004-02-17

⁷¹ Försvarsberedningens rapport, Ds 2003:8, *Säkrare grannskap – osäkrare värld*, sid 247

propositionerna utifrån det analytiska ramverket. Avslutningsvis dras några slutsatser vilka sedan används i diskussionskapitlet.

.2.1 Bosnien - UNPROFOR – BA 01 – 1993 ⁷²

Upplösningen av statsbildningen Jugoslavien när Slovenien, Kroatien och Bosnien Hercegovina förklarade sig som självständiga stater ledde till omfattande oroligheter på Balkan. FN upprättade UNPROFOR som till en början hade i uppgift att bidra till en lösning av konflikten i Kroatien genom att bland annat övervaka fredade områden.⁷³ UNPROFOR vidgades till att omfatta även Bosnien Hercegovina och Makedonien samtidigt som dess mandat utvecklades så att våld, utöver rent självförsvar, fick användas. Sverige hade tidigt personal inom UNPROFOR i Kroatien, Makedonien och även Bosnien Hercegovina men dessa var inte att anse som väpnad styrka och de deltog ej heller i fredsframtvängande insatser. Trots omfattande medlingsförsök av såväl FN som EU så fortsatte striderna mellan bosnien-muslimer och bosnien-kroater på den ena sidan och bosnien-serber på den andra. I mars 1993 beslutade FN att upprätta fredade områden i fem bosniska städer för att förbättra den humanitära situationen. Samtidigt beslutades det att öka den internationella närvaron för att möjliggöra övervakning av dessa områden och dessutom övervaka eld-upphör avtal och tillbakadragning av styrkor.⁷⁴

Riksdagen beslutade i juni 1993 att skicka en väpnad styrka på 1000 personer för att ingå i en FN styrka för att säkerställa fred i fd Jugoslavien.⁷⁵

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Situationen inom den tidigare jugoslaviska statsbildningen har av FN klassats som ett hot mot fred och säkerhet i enlighet med kapitel VII. Regeringen under ledning av statsminister Carl Bildt skriver i propositionen:

”Händelseutvecklingen i fd Jugoslavien är av största betydelse för utvecklingen i Europa och har därmed betydande säkerhetspolitiska dimensioner.”⁷⁶

På vilket sätt utvecklingen i Europa skulle påverkas eller vad som avses med betydande säkerhetspolitiska dimensioner utvecklas inte närmare i propositionen. Begreppet säkerhetspolitik antyder dock strategiska intressen. Med ”utvecklingen i Europa” är det rimligt att anta att regeringen Bildt i första hand tänker på den ekonomiska utvecklingen inom EU vilken Sverige till stor del är beroende av.

Regeringen skriver också att insatserna i fd Jugoslavien haft som syfte att förhindra en spridning av konflikten till ytterligare områden i regionen och att ett av skälen till svenskt deltagande i UNPROFOR skulle vara att det krävs ytterligare insatser för undvika en sådan spridning. Även detta resonemang tyder på strategiska intressen. Det framgår inte vad som avses med den geografiska de-

⁷² Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 1992/93:254, svenskt deltagande i av FN: s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i fd Jugoslavien, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

⁷³ United Nations Protected Areas, UNPA's

⁷⁴ Internet. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm. 2004-02-27

⁷⁵ Riksdagens skrivelse 1992/93:429

⁷⁶ Proposition 1992/93:254, sid 4

initionen ”regionen”. Om det endast är Balkanområdet som avses verkar det närmast vara stabilitetsintressen som var hotade. Den tidigare citerade passagen med ”utvecklingen i Europa” antyder dock strategiska intressen såväl avseende EU som Europa som helhet.

Ett krav för svenskt deltagande i UNPROFOR var att beslut om insats togs av FN:s säkerhetsråd. Regeringen skriver:

”FN:s säkerhetsråd vars beslut är bindande för medlemsstater och för vilka medlemsstater-na har ett kollektivt ansvar, väntas ställa sig bakom fredsplanen och fatta beslut om dess genomförande i syfte att nå en fredlig och varaktig lösning i området, när accept av planen föreligger hos parterna”⁷⁷

”De beslut som säkerhetsrådet hittills fattat om insatser i området är ett klart och tydligt uttryck för att världssamfundet inte accepterar den hittillsvarande utvecklingen”⁷⁸

I denna den första stora konflikt på europeiskt territorium sedan 1945 (undantaget Ungern, Tjeckoslovakien och Polen) anser regeringen det viktigt att framhålla det kollektiva ansvar som FN:s medlemsstater har och att utvecklingen inte accepteras av världssamfundet. Det framgår på inget sätt i propositionen att Sverige som enskild stat anser att utvecklingen på Balkan är ett problem. Det är tydligt att regeringen i detta avseende vill lyfta fram internationella värden.

Ett annat av regeringens skäl för ett deltagande i UNPROFOR var att lindra nöden för civilbefolkningen. De tidigare strategiska intressena förstärks av moraliska/ideologiska intressen.

I propositionen anförde regeringen också att ett skäl för svenskt deltagande var att det föll ett extra stort ansvar på de europeiska staterna eftersom konfliktområdet låg i Europa. Detta är att betrakta som ett moraliskt ideologiskt intresse om en önskad världsordning där världens regioner löser sina egna kriser, vilket i sin tur överensstämmer med skrivningarna i FN-stadgan kapitel VIII⁷⁹. Det faktum att Sverige vid tiden för denna insats påbörjat förhandlingar om medlemskap i den europeiska unionen och ett ingripande i konflikten på Balkan skulle kunna bidra till att den svenska positionen i dessa förhandlingar skulle dessutom kunna tolkas som att ett praktiskt intresse förstärkte ett svenskt deltagande.⁸⁰

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

I inledningen till regeringens proposition står det följande:

”Förenta nationerna (FN) har konstaterat att situationen i området utgör ett hot mot fred och säkerhet enligt FN: s kapitel VII...”⁸¹

Situationen i området är kortfattat en federation som upphör och upplöses i nya självständiga stater. Denna process kunde i det fd Jugoslavien inte genomföras utan att delar av den tidigare federationen hamnade i konflikt. Hotet mot fred

⁷⁷ Ibid sid 3

⁷⁸ Ibid sid 4

⁷⁹ Kapitel VIII öppnar för regionala arrangemang i syfte att bibehålla internationell fred och säkerhet. Internet: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/ch-chp8.htm>

⁸⁰ I juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i det som då hette EG. Förhandlingarna inleddes i februari 1993. Den 13 november 1994 hölls en folkomröstning om medlemskapet, som resulterade i att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i Europeiska unionen Källa: Internet <http://www.riksdagen.se/eu/fakta/faktablad/pdf/nr08sv.pdf>. 2004-04-28

⁸¹ Proposition. 1992/93:254 sid 2

och säkerhet förstärks av tidigare citerad passage i propositionen om situationens betydelse för utvecklingen i Europa. Det strategiska intresset Sverige har av att det råder en fredlig utveckling inom Europa hotas av att mellanstatliga och/eller inomstatliga konflikter kriser och konflikter inte kan lösas utan militärt våld. En spridning av konflikten till angränsande områden kan få konflikten att utvidgas såväl till yta som till djup

I det politiska beslutsunderlaget som propositionen och utskottets betänkande utgör framgår i övrigt ingenting om vilka hot som åstadkommer den ”säkerhetspolitiska betydelse” som krisen ansågs ha. Inte heller beskrivs vad det skulle innebära om Sverige inte ställde upp med väpnad styrka i krishantering. Inte heller vad som skulle ske om det planerade fredsarbetet skulle misslyckas och vad detta skulle få för konsekvenser för Sverige. Utskottet tar däremot upp en bedömning från FN om att ”omfattande insatser med väpnade styrkor kommer att behövas under lång tid framöver för att verkställa rådets beslut”.⁸²

De hot som går att urskilja i underlaget är endast till mycket liten del rent militära. De troligaste hoten mot Sverige hämtas fortfarande i texten om ”utvecklingen i Europa” och berör snarare samhällsliga och ekonomiska problem.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Regeringen skriver i propositionen att FN givit UNPROFOR mandat att vidta alla erforderliga åtgärder för att kunna ge skydd till det humanitära biståndet och att upprätthålla ett flygförbud men att Sverige inte deltog med personal i dessa insatser.

Det svenska bidraget skulle delta i genomförandet av en fredsplan. Insatsen var således avsedd att vara fredsbevarande men med insatsregler som gav rätt att utnyttja våld utöver rent självförsvar och därför rent definitionsmässigt hade ett fredsframtvingande mandat. Detta mandat till trots skulle svenska förband inte ta initiativ till våldsanvändning.⁸³ De uppgifter som tilldelades bataljonen var att ge militär assistans till UNHCR⁸⁴ och andra godkända humanitära organisationer inom Bosnien Hercegovina. I uppgiften ingick också att öppna och koordinera all verksamhet på flygplatsen i Tuzla.⁸⁵ Denna insats bär således tydliga spår av SGPK. Detta kommer också till uttryck genom att styrkan som sätts samman skall vara utrustad för att både kunna försvara sig själv och skydda andra.

”Styrkan måste [...] förses med bättre fordon, tyngre vapen, samt även i övrigt mer omfattande utrustning än vad som varit fallet med svenska FN-styrkor i andra sammanhang”.⁸⁶

Under den tid som BA 01⁸⁷ verkade i området förkom stridigheter mellan parterna. Eldgivning var oftast i form av indirekt eld som inte kombinerades med någon egentlig anfallsrörelse. Det förkom dessutom beskjutning direkt mot enheter ur BA 01. Enligt Överste Ulf Henriksen, bataljonschef för BA 01,

⁸² Ibid sid 3

⁸³ Utrikesutskottets utlåtande 1992/93:UU35 svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för fred i fd Jugoslavien, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-02-17

⁸⁴ United Nations High Commissioner for Refugees

⁸⁵ UNPF BHC 1993-12-03, Fragmentary order – Winter 93/94 och 1994-02-16 operation order 1/94 hämtat ur Slutrapport från BA 01, FM/HKV 1994-07-26, 01800:70311

⁸⁶ Proposition 1992/93:254, sid 5

⁸⁷ BA01 var den första svenska bataljonen i UNPROFOR. BA stod för Balkan då missionsområde inte var klart vid bataljonens tillkomst.

så fanns det en oro för att en massiv insats med FN förband skulle öka stridsviljan hos de stridande parterna och leda till ett partisankrig motsvarande det under andra världskriget. Denna oro visade sig dock överdriven och när FN styrkan visade militär styrka med stridsvagnar och attackflyg hade det en lugnande inverkan i farliga områden.⁸⁸

Regeringen var beredd på att en svensk insats skulle behövas under lång tid. Av slutrapporten från BA01 framgår att Nordbat 2 i vilken den svenska styrkan ingick organiserades och sattes in med kort tid till förfogande men trots detta var framgångsrik.⁸⁹ Av bataljonschefens erfarenheter framgår ett par saker som har bäring på den här uppsatsen. Av politiska orsaker fick personal ur bataljonen först i ett mycket sent skede genomföra rekognoscering på plats.⁹⁰ Dessutom påtalas behovet av personal som är särskilt avdelad för att hantera det humanitära arbete som denna insats var avsedd att med militära maktmedel stödja.⁹¹

Slutsatser

Regeringen ger uttryck för ett stort antal intressen skulle kunna vara skäl till varför Sverige borde delta med väpnad styrka i konfliktens Balkan. Det framgår inte i direkta ordalag på vilket sätt svensk säkerhet förbättras genom att delta med väpnad styrka i UNPROFOR. Inte heller beskrivs konsekvenserna av att inte göra det. Det bärande argumentet för svensk väpnad styrka till fd Jugoslavien är den skrivning regeringen gör om konfliktens påverkan på utvecklingen i Europa och dess säkerhetspolitiska konsekvenser. Europa och därmed Sverige är hotat enligt den definition av säkerhetspolitik som uppsatsen utnyttjar. Detta gör att det i Sveriges fall faktiskt finns ett strategiskt intresse av att delta. Det faktum att Sverige också påbörjat förhandlingar om ett medlemskap i EU kan bidra som en adderande faktor för deltagande. Framställningen i regeringens proposition ger intrycket av att mycket lite i beslutet har hämtas från nationella argument vilket antyder att den internationella dimensionen av hotade intressen är i fokus. Deltagandet såväl legaliseras som legitimeras av det faktum att ett beslut i FN: s säkerhetsråd är bindande för alla medlemsstater och att medlemsstaterna är kollektivt ansvariga för dess genomförande.

Det hot mot svensk eller internationell säkerhet som en väpnad inomstatlig eller mellanstatlig konflikt utgör beskrivs inte i det politiska underlaget annat än genom FN: s ord om hot mot fred och säkerhet. Det är därför svårt att dra några slutsatser av vilka hot regeringen ser framför sig. Det faktum att det sannolikt inte är militära eller ekologiska hot leder dock till slutsatsen att det skulle röra sig om endera politiska, ekonomiska eller samhällseliga hot. Av detta följer att det handlar om flyktingproblematik, ekonomiska belastningar för humanitärt bistånd etcetera som bidrar till att begränsa handlingsfriheten för enskilda stater.

Den svenska väpnade styrkan hade i första hand fredsbevarande uppgifter men med ett fredsframtvängande mandat. Det svenska deltagandet kan alltså karaktäriseras som ett typiskt SGPK Med tillräcklig militär kapacitet och nödvändiga handlingsregler skulle tidigare stridande parter hindras från att återuppta kon-

⁸⁸ Slutrapport från BA 01, FM/HKV 1994-07-26, 01800:70311

⁸⁹ Ibid bilaga 1 sid 1

⁹⁰ Ibid sid 2

⁹¹ Ibid

flikten samtidigt som det humanitära biståndsarbetet skyddades. Sverige bidrog inte i fredsframtvängande operationer. Beslut om insats kom relativt sent och regeringen såg framför sig att det skulle utsträckas i längd.

.2.2 Bosnien - IFOR/SFOR – BA05 – 1995 ⁹²

I det fredsavtal, Daytonavtalet, som förhandlades fram under hösten 1995 ingick att upprätta en separationszon mellan de stridande parterna Bosnien Hercegovina, Kroatien och federativa republiken Jugoslavien. Avtalet stadgade också att en multinationell styrka, IFOR, under NATO:s ledning men med mandat från FN skulle verka för att implementera fredsavtalet.⁹³ Enligt avtalet skulle också IFOR ha rätt att utnyttja militärt våld för att utföra sina uppgifter.

Riksdagen beslutade den 15 december 1995 att Sverige skulle delta med 870 personer i en multinationell fredsstyrka under förutsättning att styrkan får sitt uppdrag från FN:s säkerhetsråd.⁹⁴ I regeringens proposition betonas att insatsen vilar på en överenskommelse mellan de stridande parterna och att det därför är att betrakta som fredsbevarande verksamhet men att det mandat som ger styrkan rätt att använda våld utöver rent självförsvar kräver att beslut om insats tas av riksdagen. Det mandat och de uppträdanderegler, ROE⁹⁵, som skulle gälla för IFOR medgav ett robust militärt uppträdande. För svensk del skedde ingen styrketillväxt på Balkan utan förbandet som ingick i UNPROFOR övergick till IFOR.

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

I regeringens proposition talas om Europas vilja och förmåga att skapa fred på den europeiska kontinenten. För svensk del påtalas att det kalla krigets slut medfört att frågan om utrikespolitiska bindningar inte längre är central utan att:

”ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet [är] en förutsättning för att ett land skall kunna påverka utvecklingen och bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa.”⁹⁶

Talet om fred och säkerhet i Europa, trots att det inte framgår vilken sorts säkerhet som avses, visar ändå på ett strategiskt intresse av att delta. Detta förstärks av den nationella aspekten att det för ett enskilt land är nödvändigt att delta i det europeiska samarbetet för att nå denna fredliga utveckling. Genom att nämna de tidigare säkerhetspolitiska bindningar som det kalla kriget åstadkommit visar regeringen att Sverige nu har möjlighet att agera utifrån de intressen som Sverige har. Det är ändå till övervägande del internationella argument som förs fram genom talet om det europeiska samarbetet och Europas vilja. Sverige har vid tiden för detta beslut varit medlem av EU under nästan ett år.

Liksom i fallet med Sveriges engagemang i UNPROFOR så är förutsättningarna för ett svenskt deltagande att IFOR agerar på uppdrag av FN:s säkerhetsråd. Genom denna ordning anser regeringen att ett deltagande i IFOR inte står i

⁹² Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 1995/96:113, svenskt deltagande i fredsstyrka i fd Jugoslavien, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

⁹³ Internet <http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-summ.htm>. 2004-03-02

⁹⁴ Riksdagens skrivelse 1995/96:109

⁹⁵ Rules Of Engagement

⁹⁶ Proposition 1995/96:113, sid 8

strid med den svenska militära alliansfriheten. Regeringen skriver också att ett svenskt deltagande i en multinationell insatsstyrka ligger helt i linje med det fokus på internationella insatser som tidigare samma år framlagts i propositionen om totalförsvarets förnyelse.⁹⁷

I utrikesutskottets behandling av propositionen om ett deltagande i IFOR påtalas att den militära delen av fredsprocessen skall gå hand i hand med den civila och att de internationella insatsernas centrala mål är att bidra till integration mellan de skilda delarna i Bosnien-Hercegovina vilket på sikt måste leda till en närmare integration mellan staterna i regionen och det övriga Europa. Utskottet påtalar, liksom regeringen, nödvändigheten av att flera icke NATO-länder utöver Sverige deltar i operationen.⁹⁸ Det är således viktigt för Sverige att insatsen blir multinationell. Det påtalas också att avtal träffats med Ryssland för deltagande i insatsen. Genom de krav på multinationalt som framförts av såväl regeringen som utskottet kan Sverige sägas anta en traditionell roll av brobyggare mellan tidigare supermakter genom att bidra till att insatsen inte endast genomförs av enbart NATO länder. Även detta måste anses vara ett strategiskt intresse då vare sig svensk eller internationell säkerhet gynnas av att en insats uppfattas som partisk och därmed äventyrar det syfte för vilken den kommit till.

Ett år efter att IFOR övertagit ansvaret från UNPROFOR stod det klart att insatsen hade löst de militära delarna av Daytonöverenskommelsen och ett val hade genomförts i Bosnien-Hercegovina. Mycket återstod dock att göra på den civila sidan och det politiska läget var fortfarande osäkert. FN beslutade i december 1996 att en styrka för att garantera stabilitet i området, SFOR, skulle överta ansvaret från IFOR. Liksom IFOR var mandatet hämtat från kapitel VII i FN stadgan och medgav användning av våld utöver rent självförvar. Svenskt bidrag till SFOR beslutades att uppgå till en reducerad bataljon. Skälen för deltagande var i stort identiska med de för IFOR men regeringen påpekade också att deltagandet utgjorde ett bra tillfälle att:

”utveckla samarbetet med NATO inom ramen för en fredsfrämjande insats.”⁹⁹

Uppgifterna för förbandet förutsågs att bli av mindre krävande sort vilket medgav att budgeten för förbandet drogs ned. Det var dock fortfarande en fredsbevarande insats med mandat att verka fredsframtvängande. Sverige deltog alltså med väpnad styrka i en fredsbevarande situation för att detta skulle ge FM erfarenheter av samarbete med NATO. Detta tyder på att ett rent praktiskt intresse fungerat som argument för att fortsätta ett pågående engagemang.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Det finns ingenting i det politiska underlaget som skiljer dessa insatser från UNPROFOR vad gäller hot mot svenska nationella eller internationella intressen.

⁹⁷ Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse

⁹⁸ Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU04, svenskt deltagande i fredsstyrka i fd Jugoslavien, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-02-17, sid 4

⁹⁹ Regeringens proposition 1996/97:54 svenskt deltagande i fredsstyrka efter IFOR i Bosnien-Hercegovina, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26, sid 8

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Ett svenskt militärt engagemang i IFOR, under ledning av NATO, måste enligt regeringen och utrikesutskottet föregås av ett beslut i FN:s säkerhetsråd, en fredsöverenskommelse mellan de stridande parterna och att insatsen dessutom måste vara en del av en nordisk samverkan. På politisk strategisk nivå är alltså insatsen att betrakta som ren fredsbevarande verksamhet. Det fanns inget villkor på tidsutsträckning för den svenska insatsen.

Utrikesutskottet skriver i sitt utlåtande att det förelåg en skillnad mellan UNPROFOR och IFOR genom de uppträdanderegler, ROE, som möjliggjorde ett mer kraftfullt militärt agerande.¹⁰⁰ I regeringens proposition framgår det att dessa mer robusta ROE gav möjlighet till visst militärt våld för att i möjligaste mån förhindra att parterna bröt mot fredsöverenskommelsen. Vad som avses med visst våld framgår inte. I bataljonschefens rapport efter BA05¹⁰¹ framgår att rörelsefriheten för den nordiska bataljonen förbättrats sedan IFOR övertagit ansvaret. Tidigare var bataljonen tvungen att begära tillstånd hos parterna för att få utföra av FN ålagda uppgifter. Med ökad rörelsefrihet kunde bataljonen genomföra övervakningen på oregelbundna tider och på olika sätt och därigenom skapa osäkerhet hos parterna om när och hur kontroll av fredsöverenskommelsen skulle ske.¹⁰²

Tack vare att det förelåg en fredsöverenskommelse bedömde regeringen risken för behov av regelrätta anfallsföretag som låg. Skulle sådana emellertid behövas skulle inte svenska förband användas för detta. Med visst militärt våld skall alltså inte förstås regelrätta anfallsföretag. Begreppet anfallsföretag antyder ett offensivt agerande. IFOR hade mandat att med militär makt förhindra att parterna bröt mot fredsöverenskommelsen. Ingenstans i vare sig regeringens proposition eller i utrikesutskottets betänkande åläggs den svenska insatsen några begränsningar i ROE i förhållande till övriga länders deltagande. Det förutsätts emellertid att, som försvarsutskottet skriver i sitt yttrande:

”Ledningen för IFOR måste använda underställda enheter för uppgifter som förbanden är lämpade för och har utsikt att kunna lösa med hänsyn till deras utrustning och grad av samövning. Detta betyder för det svenska förbandet att det inte kommer att användas för regelrätta anfallsföretag.”¹⁰³

Medlemmar av Försvarsutskottet ansåg att de begränsningar svenska förband fick avseende användning av våld var otydliga. De skrev följande som stöd till sitt yttrande:

”Det svenska förbandet ingår i en större enhet under gemensamt befäl. Det är avgörande att de i det större förbandet ingående enheterna lyder under samma regler och kan nyttjas utan särskilda villkor för olika delar.”¹⁰⁴

Anledningen till att ansvaret för implementeringen av fredsavtalet i Dayton ges till NATO beskriver utrikesutskottet enligt följande:

”Det sätt på vilket genomförandet av fredsavtalet är avsett att ske står i samklang med FN:s stadga. FN:s mindre framträdande roll i sammanhanget är främst att se som en funktion av

¹⁰⁰ 1995/96:UU04, sid 3

¹⁰¹ BA05 var den bataljon som tjänstgjorde då UNPROFOR övergick i IFOR.

¹⁰² Slutrapport BA05, Försvarsmakten/Högkvarteret 1996-05-29, 01800:66529, bilaga 2 sid 3

¹⁰³ 1995/96:UU04, sid 15

¹⁰⁴ Ibid, sid 16

att världsorganisationen själv inte disponerar de nödvändiga resurserna. Detta är att beklaga.¹⁰⁵

Sammantaget ger detta bilden av att de svenska förbanden skall utnyttja militär makt för att avskräcka tidigare parter från att bryta fredsöverenskommelsen. Skulle fredsframtvängande åtgärder krävas var de svenska förbanden åtminstone inte aktuella för några direkta anfallsföretag. BA05 löste under senare delen av sin mission uppdraget genom att sätta samman en beredskapsstyrka som skulle rapportera och om möjligt förhindra brott mot fredsavtalet. Denna skulle snabbt kunna sättas in om patrullering i området visat på brott mot fredsöverenskommelsen. Bataljonschefen skriver i sin slutrapport att det krävs förmåga till robust agerande för att kunna komma ända fram till konfrontationslinjen och där säkerställa vem som eventuellt brutit mot avtalet.¹⁰⁶

Slutsatser

Svenskt engagemang i IFOR är en förlängning på UNPROFOR. Således fanns såväl strategiska intressen som moraliska och ideologiska. Även praktiska intressen fanns genom att deltagande i IFOR gav en bra möjlighet att utveckla samarbetet med NATO inom ramen för en fredsbevarande operation. Förutsättningen för att ställa svenska förband under ledning av NATO var dock villkorade med att beslut om insatsen fattats av FN:s säkerhetsråd, att det förelåg ett fredsavtal mellan parterna och att fler icke NATO-länder än Sverige deltog i insatsen. Det svenska bidraget till att skapa en gynnsam utveckling på Balkan var således starkt villkorat.

De svenska militära styrkorna skulle i första hand avskräcka de stridande parterna från att bryta fredsavtalet. I de fall fredsframtvängande åtgärder krävdes skulle den svenska styrkan inte användas för regelrätta anfallsföretag. Dock medgav de robusta ROE som IFOR hade för att implementera fredsavtalet att visst militärt våld kunde användas. Dessa begränsningar på användning av militärt våld till trots är denna insats ännu ett exempel på ett robust kapitel VII uppdrag. Övergången till NATO befäl gav robustare ROE. Samtidigt som detta i flera stycken underlättade lösandet av uppgiften så blev uppgifternas art svårare genom det fredsframtvängande inslag som nu blev möjligt. Dock var inte rena anfallsföretag aktuella för det svenska förbandet. Insatsen beräknades pågå över en längre tid.

.2.3 Kosovo – KFOR – KS01 - 1999¹⁰⁷

I det fredavtal som förhandlades fram i Dayton 1995 och som satte punkt för kriget i Bosnien-Hercegovina fanns inga bestämmelser om provinsen Kosovo. Detta kan möjligen ha resulterat i att radikaliserat opinionen i Kosovo och 1998 utbröt stridigheter mellan serbiska styrkor och Kosovos befrielsearmé, UCK. Konflikten internationaliserades snabbt. Flera försök att nå en fredsöverenskommelse misslyckades och den 24 mars 1999 inledde NATO i operation *Allied Force*, flyg och robotattacker mot förbundsrepubliken Jugoslavien. Flygattackerna varade i 78 dagar.

¹⁰⁵ Ibid, sid 8

¹⁰⁶ Slutrapport BA05, bilaga 2 sid 2

¹⁰⁷ Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 1998/99:112 svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

Sveriges riksdag beslutade den 14 juni 1999 att ställa en väpnad styrka till förfogande för en internationell fredsstyrka i Kosovo.¹⁰⁸

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

I propositionen till Sveriges riksdag skriver regeringen:

”Utvecklingen i Kosovo inverkar negativt på säkerhet och stabilitet i ett antal länder i regionen, särskilt Albanien och Makedonien. Den får negativa återverkningar även för den jugoslaviska delrepubliken Montenegro, och för förutsättningarna för en demokratisk utveckling i Förbundsrepubliken Jugoslavien i dess helhet. Det är också uppenbart att utvecklingen i Kosovo och på västra Balkan – liksom internationella åtgärder för att söka åstadkomma fred, säkerhet och demokrati i denna region – har en utomordentligt stor säkerhetspolitisk betydelse också i ett bredare europeiskt och globalt sammanhang, liksom också genom dess effekter på FN och FN:s säkerhetsråd.”¹⁰⁹

Regeringen antyder därmed att utvecklingen i Kosovo är ett svenskt strategiskt intresse och det finns sålunda starka skäl för regeringen att förorda svenskt engagemang med olika medel inklusive militära maktmedel. Det utvecklas dock inte vad som avses med ”stor säkerhetspolitisk betydelse” eller vad ett ”bredare europeiskt sammanhang” kan vara. Regeringen ger också uttryck för ett omfattande svenskt engagemang på Balkan i form av såväl militära som civila insatser och genom ett planerat bistånd för år 1999 på 82 miljoner kronor. I samma mening som det talas om utvecklingens betydelse för säkerheten Europa nämner regeringen också dess effekter på FN och FN:s säkerhetsråd. Det finns en tydlig internationell dimension i regeringens argumentation där det svenska nationella intresset hamnar i bakgrunden. I det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets behandling av ärendet påtalas att det faktum att FN:s säkerhetsråd inte förmådde vidta tillräckliga åtgärder visar på behovet av ett reformarbete i FN, särskilt vad avser vetorätten.

Vidare väljer utskottet att lyfta fram att Sverige genom deltagande i fredsfrämjande verksamhet:

”...tar sitt ansvar för internationell fred och säkerhet. Förutom att vi har en moralisk skyldighet att bära vår del av en gemensam börda är sådant deltagande också ett sätt att stärka vår egen säkerhet.”¹¹⁰

Här återfinns tydligt det nationella intresset genom att uttryck såsom ”vår del” och ”vår egen säkerhet”. Sammantaget ger detta bilden av att ett svenskt engagemang i KFOR inte kan anses vara annat än ett svenskt strategiskt intresse. I utskottets betänkande återfinns också resonemang kring det faktum att NATO:s bombningar genomförts utan FN resolution i botten. Utskottet konstaterar där att insatsen saknar folkrättslig grund men att folkmord och etnisk rensning inte kan anses vara en stats inre angelägenheter.¹¹¹ Det moraliska/ideologiska intresse som skulle kunna vara skäl för insats är underordnat det strategiska intresset men förstärker möjligen motiven.

¹⁰⁸ Riksdagens skrivelse 1998/99:252

¹⁰⁹ Proposition 1998/99:112, sid 6

¹¹⁰ Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 1998/99:UFÖU02 svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo, sid 15, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-02-17

¹¹¹ 1998/99:UFÖU02, sid 18

Det svenska engagemanget måste dock kanaliseras genom upprättandet av en fredsstyrka. En sådan kan endast komma till stånd då vapenvila råder och parterna enats om en fredsöverenskommelse. Beslut om insats måste också ha fattats av FN eller OSSE för att ge styrkan den politiska legitimitet som Sverige anser nödvändigt för att den skall kunna verka. Regeringen bedömde också vid tidpunkten för propositionen att den fortsatta utvecklingen i Kosovo kunde komma att ställa större krav på fredstyrkan att innehålla deltagare från militärt alliansfria stater. Även detta får anses visa på ett strategiskt intresse för svensk del.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Händelserna i Kosovo visar på de svårigheter som kan uppstå i samband med att gamla statsbildningar förändras. Det som i regeringens och utskottets dokument behandlar hotbilden mot den europeiska säkerheten är Förbundsrepubliken Jugoslaviens agerande gentemot kosovoalbaner och deras strävan efter självständighet för provinsen Kosovo. De direkta hoten mot den europeiska säkerheten är indirekta till karaktären och därmed svåra att peka ut. Det kan också vara ett politiskt intresse att i officiella dokument inte tydligt peka ut vad det är som utgör hot mot den europeiska säkerheten. Utan svårighet går det att påvisa paralleller till de påfrestningar såväl moraliska som praktiska som hänger samman med flyktingsituationer och den eventuella överspridning av organiserad brottslighet som kan bli fallet i en statsbildning utan fungerande institutioner.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Redan i februari 1999 hade regeringen till NATO lämnat en icke bindande avsiktsförklaring att delta i en fredsstyrka baserat på ett beslut i säkerhetsrådet och efter att en fredsöverenskommelse träffats mellan parterna. Det som avsågs var en del av en mekaniserad bataljon som tillsammans med Finland skulle bilda en svensk-finsk styrka. Det läge som uppstod i och med att regeringen i Jugoslavien inte skrev på fredsfördraget innebar att KFOR planeringen avstannade medan NATO genom flygbombningar försökte tvinga fram en fredsuppgörelse. Den svenska regeringen konstaterar i propositionen att en internationell fredsstyrka i Kosovo är en förutsättning både för att flyktingar skall kunna återvända och för att en vapenvila eller en fredsöverenskommelse skall kunna bli hållbar. Vidare skriver regeringen att:

”Det är sannolikt att NATO, genom sin unika kapacitet att organisera en styrka av denna typ och storlek, kommer att spela en central roll, samtidigt som deltagande av icke-NATO medlemmar kommer att bli av politisk betydelse”

Den fredsstyrka som planerades i samband med förhandlingarna i Rambouillet uppgick till ca 30 000 personer. Regeringen skriver också att den fortsatta utvecklingen i Kosovo kan förändra storlek och sammansättning på den internationella fredsstyrkan med bland annat ökat krav på deltagande från militärt alliansfria stater.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet förordar med anledning av förhållandena i Kosovo att det krävs en enhetlig och därmed större svensk styrka än den som förordats vid de inledande förhandlingarna. Skälen till detta skulle dels vara att säkerhetsläget krävde det men också att den politiska betydelsen av ett större deltagande från militärt alliansfria stater hade ökat med tiden.

På en motion från miljöpartiet, angående att NATO med bombningarna motverkat en fredlig lösning på konflikten, svarar utskottet att ansvaret för det uppkomna läget ligger på regimen i Belgrad och att president Milosevic när som helst kan få ett slut på stridshandlingarna genom att tillmötesgå de tydliga krav som NATO, FN: s säkerhetsråd och EU ställt upp. Därmed antyds att utskottet anser att tvångsmakt kan behöva tillämpas för att uppnå den världsordning som eftersträvas. Den delen kunde dock inte Sverige delta i vid detta tillfälle. I samma stycke antyder utskottet att det som från svensk sida förordas för att komma till rätta med detta problem är ett fortsatt reformarbete i FN.¹¹²

Sedan ett fredavtal tvingats fram avsåg Sverige delta med en väpnad styrka som i en fredsbevarande operation skulle avskräcka parterna från att återuppta kampen. Vidare bedömde regeringen att skydd av flyktingar och av det humanitära och återuppbyggnadsinriktade arbetet skulle komma att stå i centrum för fredsstyrkan. Hur länge denna operation skulle pågå kunde regeringen inte ge besked om vid tillfället för propositionen. När det gäller förberedelsestid så påbörjades planering av ett svenskt deltagande i en fredsstyrka redan i februari 1999. Beslut om insats kom i mitten på juni. Således är det fråga om en fredsbevarande insats med lång förberedelsestid som sannolikt skulle komma att stanna kvar länge. Uppgifterna för den svenska styrkan var typiska SGPK-operationer. De fördröjningar som blev med anledning av det uppskjutna fredsavtalet och NATO:s bombningar gav möjlighet till förberedelser för den svenska insatsen. Någon förutbestämd längd på operationen framgår inte av underlaget.

Slutsatser

Händelserna i Kosovo ansågs ha stor påverkan på den säkerhetspolitiska utvecklingen både i Europa och globalt. Även FN och dess säkerhetsråd har påverkats av händelserna genom oförmågan att komma fram till en resolution som kunde få stopp på övergreppen och det talas om behovet av att modernisera beslutsprocesserna i FN. Det konstateras att grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna och folkmord inte kan räknas till ett lands inre angelägenheter. Det framgår tydligt av det politiska underlaget till insatsen i Kosovo att det som hänt där är av ett strategiskt intresse för Sverige. Möjligheten för Sverige att agera är dock villkorad av att beslut om insats tagits i FN:s säkerhetsråd och att fredsavtal slutits mellan parterna. Det svenska behovet av att hålla på FN principen när det gäller utnyttjande av instrumentet väpnad styrka är starkt. Den fredsbevarande inriktningen till trots fanns mandat att verka fredsframtvingande och uppgifterna till den svenska styrkan kunde komma att bli fredsframtvingande till sin karaktär.

.2.4 FYROM – operation Concordia – EU01 - 2003¹¹³

På en officiell begäran från FYROM: s president i januari 2003 beslutade EU att i sin första gemensamma krishanteringsoperation överta ansvaret för en pågående NATO insats i landet, *Operation Allied Harmony*. Insatsen vilar på FN: s säkerhetsråd resolution 1371, som legitimerar en multinationell säkerhetsrela-

¹¹² 1998/99:UFÖU02, sid 18

¹¹³ Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 2002/03:43, svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

terad närvaro i landet till stöd för den fredsuppgörelse, Ohrid-överenskommelsen, från 2001 vilken fick slut på stridigheterna mellan etniskt albanska rebeller och makedonska säkerhetsstyrkor. EU-styrkan på ca 400 personer från 13 EU-länder och 14 icke EU-länder utnyttjade NATO:s ledningsresurser inom ramen för överenskommelsen "Berlin plus" vilket bland annat innebar att chefen för insatsen var NATO:s ställföreträdande överbefälhavare i Europa (DSACEUR¹¹⁴). EU-styrkans uppgifter var att bidra till en synlig militär närvaro, övervaka situationen till stöd för civila övervakare från EU och OSSE samt upprätthålla kontakter med lokala myndigheter och övriga internationella aktörer i landet.

Riksdagen fattade den 19 februari 2003 beslut om att Sverige skulle delta i en EU-ledd väpnad styrka med högst 20 personer efter inbjudan av FYROM: s regering och i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1371.¹¹⁵ Det svenska bidraget planerades att bestå av i första hand en till två övervakningsgrupper och i andra hand en militärpolisgrupp. Det var militärpolisgruppens förmåga att utnyttja väpnat våld utöver rent självförsvar som fick operationen att anta formen av väpnad styrka och därmed vara föremål för en riksdagsbehandling. Vid tiden för riksdagsbeslutet hade inte den styrkegenereringsprocess som skulle klarlägga övriga länders bidrag genomförts. Den snäva tidslinjen mellan europeiska rådets möte 12-13 december 2002 då insats beslutades och den 1 mars då styrkan skulle vara operativ krävde enligt regeringen att beslut i riksdagen fattades innan alla detaljer för operationen var klarlagda. Regeringen beslöt den 6 mars 2003 att ställa två övervakningsgrupper om totalt högst åtta personer och 2 stabsofficerare, det vill säga totalt högst tio personer till EU: s förfogande som ett svenskt bidrag.

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

I propositionen till riksdagen skriver regeringen att det övergripande målet med svenskt engagemang i FYROM var att landet skulle närma sig de europeiska samarbetsstrukturerna. Det svenska stödet skulle därför:

"främja förutsättningarna för en samhällsutveckling stödd på demokratiska institutioner, respekt för mänskliga rättigheter, stärkande av rättstaten och framväxten av en fungerande marknadsekonomi"¹¹⁶

Vidare sägs det att ett svenskt bidrag till denna den första krishanteringen under ledning av EU är av stor vikt och:

"..bör avspegla såväl vårt starka engagemang för freden på västra Balkan, som vår vilja att bidra aktivt till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga"¹¹⁷

Situationen i FYROM ansågs inte utgöra något hot mot säkerheten i Europa eller på annat sätt påverka utvecklingen inom Europa. Genomförandet av Ohridöverenskommelsen och säkerhetssituationen i övrigt inom landet var motiv för en fortsatt civil och militär närvaro i landet. De argument som fördes fram från regeringens sida att engagera sig i en EU-ledd styrka får anses baserat på praktiska intressen som förstärks av en blandning av moraliska/ideologiska

¹¹⁴ Deputy Supreme Allied Commander Europe

¹¹⁵ Riksdagens skrivelse 2002/03:102

¹¹⁶ Proposition 2002/03:43, sid 6

¹¹⁷ Ibid sid 10

intressen och stabilitetsintressen. Det främsta tecknet på den ordningen är att den svenska styrkan endast planerades till ca 10 personer. Motiven för insatsen hämtas i första hand ur den internationella dimensionen med argument om europeiska samarbetsstrukturer och EU: s krishanteringsförmåga.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Det är främst samhällseliga problem som framkommer av regeringens underlag. En oförmåga att få spänningar mellan olika etniska och religiösa grupper att avta kan på sikt antas hota säkerheten i Europa och därmed även i Sverige. Även ur ett ekonomiskt perspektiv är det nödvändigt att länderna i Europa knyts närmare de europeiska samarbetsstrukturerna vilket på sikt kan minska belastningen för ekonomiskt bistånd.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

EU-styrkan bedömdes omfatta ca 300 – 400 personer varav det svenska bidraget beräknades till max 10 personer. Totalt bidrog 14 icke EU-medlemmar och 13 EU-medlemmar med personal till styrkan som till slut kom att bestå av drygt 400 personer.¹¹⁸ Styrkans uppgift var att bidra till ett förbättrat säkerhetsläge i landet så att Ohrid-överenskommelsen kunde fullföljas.¹¹⁹ Sett ur ett militärt perspektiv så har instrumentet väpnad styrka använts för att avskräcka parterna från att återuppta stridigheter. Det svenska bidraget om totalt 10 personer i form av stabspersonal och övervakningsgrupper bidrog till att lösa denna uppgift.

Vid tiden för insatsen hade Sverige ett militärpolisbatalion i den svenska snabbinsatsstyrkan, SVENARAP.¹²⁰ Regeringen hade som ett alternativ att sända iväg en militärpolisgrupp men så blev aldrig fallet.

Slutsatser

Operationen utgjorde en politiskt viktig insats för att påvisa en förmåga inom EU och en möjlighet för Sverige att aktivt bidra till uppbyggnaden av en krishanteringsförmåga. Även om det i bakgrundsteckningen finns moraliska/ideologiska intressen för Sverige med respekt för mänskliga rättigheter och utvecklingen av en demokratisk rättsordning i FYROM så får det svenska bidraget om 10 personer anses vara motiverat av rent praktiska intressen. Även om organisationen av denna styrka var helt unik så var uppgifterna för denna styrka att betrakta som en FGPK .

.2.5 Afghanistan – ISAF – FS01 - 2002¹²¹

Den USA-ledda koalitionen insatser i Afghanistan efter händelserna i New York den 11 september 2001 bidrog till förändrade maktstrukturer i landet vilket fick FN att arrangera en konferens om Afghanistans framtid. I december 2001 beslutade FN: s säkerhetsråd att auktorisera en multinationell säkerhetsstyrka. Styrkan som inledningsvis stod under brittisk ledning och hade till upp-

¹¹⁸ Internet <http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=EN> 2004-04-11

¹¹⁹ Proposition. 2002/03:43, sid 9

¹²⁰ Pressmeddelande från Försvarsdepartementet 2000-11-09, svenskt bidrag till EU:s krishantering.

¹²¹ Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 2001/02:60 svenskt deltagande i en säkerhetsstyrka i Afghanistan, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

gift att bistå den afghanska administrationen med att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd.

Riksdagen beslutade den 18 januari 2002 att Sverige skulle bidra denna styrka med högst 45 personer under sex månader.¹²²

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Den proposition som regeringen lämnade till riksdagen inför ett svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan inleds med ett konstaterande av att tidigare försök att sätta stopp för tjugo år av väpnade konflikter i Afghanistan har misslyckats.

”För första gången uppträder nu världssamfundet samlat i ansträngningarna för att åstadkomma fred i Afghanistan.”¹²³

I propositionen påtalas att det svenska humanitära biståndet till Afghanistan pågått sedan 1982 och i monetära termer uppgått till över en (1) miljard kronor! Humanitärt bistånd förväntades också vara nödvändigt under lång tid framöver. Regeringen ansåg att en förutsättning för att detta bistånd skulle vara effektivt var att säkerhetsläget i landet förbättras. Det framgår ingenstans i propositionen att händelserna i Afghanistan på något sätt har effekter på annat än landets egen utveckling. Det skulle således enligt regeringens proposition vara humanitära skäl, det vill säga moraliska/ideologiska intressen som får Sverige att delta i den planerade säkerhetsstyrkan. En förutsättning för svensk medverkan var att insatsen baserades på ett beslut i FN:s säkerhetsråd och i regeringens sista stycke i propositionen nämns att:

” en svensk medverkan i säkerhetsstyrkan dels skulle ligga i linje med Sveriges redan mycket omfattande engagemang i Afghanistan och skulle dessutom visa att Sverige aktivt är berett att ta ett ansvar för FN:s fredsarbete i Afghanistan”¹²⁴

Insatsen som en förlängning av humanitärt bistånd får nästan räknas till utrikespolitikens område då det på inget sätt framgår vilka konsekvenser en negativ utveckling i Afghanistan skulle få. Att Sverige är ”aktivt” och tar ”ansvar” för FN:s fredsarbete får anses vara ett moraliskt/ideologiskt intresse baserat på respekten för ett fungerande FN system. På vilket sätt Sverige tar ”ansvar” framgår inte. Den tänkta säkerhetsstyrkan skulle ledas av Storbritannien och Sverige planerade att bidra med högst 45 personer. Att detta skulle vara att ta ”ansvar” får anses vara en tillåtande definition av begreppet ansvar.¹²⁵

I det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande hänvisar medlemmarna till tidigare uttalanden om:

”[...] att internationell fred och ökad säkerhet är ett övergripande mål för den svenska säkerhetspolitiken. [...] att solidariskt bidra till en fredlig utveckling i omvärlden. [...] Sverige i

¹²² Riksdagens skrivelse 2001/02:140

¹²³ Proposition 2001/02:60, sid 4

¹²⁴ Ibid, sid 8

¹²⁵ Enligt Nationalencyklopediens ordbok på nätet betyder ansvar; *skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker.* (egen kursivering) Källa Internet: http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O105422&i_word=ansvar 2004-04-30

samverkan med andra stater aktivt [skall] verka för fred och ökad säkerhet, därigenom bidragande till ökad säkerhet i omvärlden och för oss själva.”¹²⁶

Vidare påtalas att internationella insatser är en av FM: s huvuduppgifter. Detta ger intrycket att även insatsen i Afghanistan är av strategiskt intresse. Hur den svenska säkerheten förbättras genom ett deltagande i Afghanistan utvecklas däremot inte. Genom att detta på inget sätt framgår ligger det nära till hands att argumenten ovan närmast blivit obligatoriska i samband med en svensk internationell insats med väpnad styrka. Argumentet att delta, för att detta ändå är en av FM: s huvuduppgifter leder tankarna till att beslut om deltagande baserats på ett praktiskt intresse i form av den erfarenhet som deltagande i internationella operationer kan ge. Det ”väl avvägda och funktionella” svenska bidraget om 45 personer förstärker det intrycket.

I det politiska underlaget till den första förlängningen av den svenska väpnade styrkan i Afghanistan står det att läsa om den samordning av internationell militär verksamhet i Afghanistan som krävs. På ett strategiskt plan sker denna vid det amerikanska centralkommandot (US CENTCOM¹²⁷) med ansvar för amerikansk verksamhet i Asien. Som ett svenskt bidrag till den internationella kampen mot terrorism beslutade regeringen att placera två svenska samverkansofficerare i denna stab.¹²⁸ Det var inget stort bidrag men den koppling som gjordes till närvaron i Afghanistan är ändå intressant och kan tyda på att det finns strategiska intressen i deltagandet.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen

I det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande står att:

”En omfattande avvapning och förstöring av vapen – särskilt handeldvapen – måste äga rum för att skapa säkerhet i vardagen för människorna i Afghanistan. De många afghanska soldaterna måste demobiliseras och integreras i samhället vilket är en process som vanligtvis tar lång tid att genomföra. Utländska soldater som strider på talibanernas sida måste avväpnas.”¹²⁹

Hotet mot säkerheten i Kabul kommer alltså företrädesvis från eldhandvapen i händerna på afghanska och utländska soldater som strider eller har stridit på talibanernas sida. Det finns som tidigare konstaterats ingen koppling mellan situationen i Afghanistan och en global säkerhetspolitisk utveckling på det sätt som varit fallet i insatserna på Balkan. Det är naturligtvis möjligt att tänka sig globala hot i form av till exempel terroråd från aktörer som motsätter sig en demokratisk utveckling i Afghanistan. Förutsatt att det är av moraliska/ideologiska intressen som Sverige agerar i Afghanistan så är hotet mot dessa intressen samhälleliga och politiska.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Uppgifterna till den svenska underrättelsepluton om 45 personer som planerades för deltagande var att genomföra övervakning, patrullering och rekognoscering. Regeringen konstaterar vidare att:

¹²⁶ Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2001/02:UföU2, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26, sid 9

¹²⁷ United States Central Command

¹²⁸ Regeringens proposition 2002/03:21, fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26, sid 6

¹²⁹ 2001/02:UföU2, sid 7

”..de uppgifter förbandet kan lösa väl faller inom ramen för de uppgifter den multinationella säkerhetsstyrkan skall lösa.”¹³⁰

Det svenska namnet på styrkan till Afghanistan blev FS som skulle hänvisa till begreppet ”*follow on forces*”.¹³¹ Det framgår ingenstans vare sig i regeringens eller i utskottets underlag hur det av utskottet påpekade behovet att avvärja afghanska och utländska soldater skulle gå till eller vem som skulle göra det. Inte heller framgår det vilken roll den svenska väpnade styrkan skulle ha i detta sammanhang. Dock konstaterar utskottet att styrkan:

”..tillåts använda tvångsmedel för att utföra de av världssamfundet angivna uppgifterna i Afghanistan”¹³²

Vid den första förlängningen av styrkans mandat talas det om en geografisk utsträckning av operationsområdet. Vidare konstateras det att de uppgifter som den svenska styrkan fått har varit lämpliga och att förbandet uppskattats av civilbefolkningen och de övriga deltagande nationerna. Dessutom ansåg FM i en särskild dragning för utrikesutskottet att den snabba politiska beredningen inför en insats gjorde det möjligt att planera insatsen på ett bra sätt vilket bidrog till att det svenska förbandet kunde vara på plats som ett av de första.

På uppdrag från regeringen redovisade FM att Sverige, vid en förlängning av missionen, skulle kunna bistå med personal för utbildning i ammunitions- och minmedvetande (Mine Awareness), civil-militär samverkan (CIMIC), flygledare och stabspersonal.

Regeringen beslutade också om att förändra det svenska militära truppbidraget i Afghanistan till att omfatta en militär enhet för civil-militär samverkan.

Styrkans mandat har successivt förlängts och i det politiska underlaget inför dessa förlängningar framgår att den svenska styrkan skall bibehålla CIMIC som huvuduppgift. Detta gäller åtminstone fram till den 20 december 2004.¹³³

Svensk väpnad styrka har använts som en del av en säkerhetsstyrka som bidragit till att höja säkerheten kring Kabul. Det är i svensk mening ett fredsbevarande uppdrag men uppgifterna för förbandet är närmast att betrakta som fredsframtvingande, åtminstone vad gäller den första delen av insatsen. Den fortsatta CIMIC delen är mer att betrakta som en FGPK-operation

Slutsatser

Denna insats motiveras främst med att vara en av flera åtgärder till stöd för den humanitära situationen i Afghanistan och att öka förutsättningarna för en politisk stabil utveckling i landet. Även Sveriges roll som ansvarstagande FN medlem nämns i skälen. Det skulle således vara främst humanitära/ideologiska intressen som föranlett ett deltagande. Den lilla koppling som kan göras till kampen mot terrorism inom ramen för *Operation Enduring Freedom (OEF)* med svensk personal på US CENTCOM antyder möjligen att strategiska intressen finns. Skulle så inte vara fallet får det anses som paradoxalt att en så komplicerad insats endast motiveras med moraliska/ideologiska och praktiska intressen. En slutsats av detta är att regeringen anser det befogat att stötta biståndspolitik

¹³⁰ Proposition. 2001/02:60, sid 7

¹³¹ Checkpoint 4, nyhetsbrev om FM: s internationella verksamhet, HKV/OPIL Stockholm februari 2004

¹³² 2001/02:UföU2, sid 8

¹³³ Internet. <http://www.mil.se/int/article.php?id=983>. 2004-03-03

med väpnad styrka. Den svenska styrkan som bidragit till att höja säkerheten kring Kabul har verkat i en miljö där hotet utgjorts av eldhandvapen i händerna på talibanska och utländska krigare. Den sorts bidrag till lag och ordning som var fallet i den första delen av svenskt deltagande i ISAF ligger nära till hands att kategorisera som Peace Enforcement.

.2.6 DR Kongo – MONUC – FK01 - 2003¹³⁴

I november 1999 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1279, till stöd för det eldupphöravtal mellan de stridande parterna i konflikten i DR Kongo som undertecknats i Lusaka i juli samma år. Utplacering av trupp kom dock till stånd först sedan rebelledaren Joseph Kabila kommit till makten i januari 2001. Lusaka avtalet innebar bland annat att alla utländska trupper skulle dras tillbaka från kongolesiskt territorium samt att avväpning, demobilisering och återanpassning (DD&R¹³⁵) av väpnade grupper skulle ske. Efter en gynnsam säkerhetspolitisk utveckling med omfattande tillbakadragningar av utländsk trupp i december 2002 fattade säkerhetsrådet resolution 1445, med beslut om ökning av den fredsbevarande styrkan för att snabbt nå framgång med DD&R processen i östra delen av DR Kongo. De två robusta insatsstyrkor som skulle svara för detta var, på grund landets terräng och storlek i stort behov av fungerande transportresurser för att lyckas. På en förfrågan från FN beslutade riksdagen den 16 april 2003 att Sverige skulle bidra med en väpnad styrka om 90 personer att tjäna ett flygfält i Kindu i östra delen av DR Kongo.¹³⁶

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

I regeringens proposition talas om att FN haft svårt att få denna sorts stöd från medlemsländerna och varit tvungen att lösa transportfrågan genom civila kontrakt. Militära förband är dock att föredra då dessa ger högre flexibilitet och minskar risken för störningar i verksamheten.

I skälen för det svenska deltagandet nämner regeringen den kritik som FN framfört om bristen på EU och andra västländers deltagande i FN-operationer i Afrika. Det svenska deltagandet var det första från ett västland och detta motogs enligt regeringen positivt av FN som därmed hoppades att fler västländer skulle bidra med trupp vid insatser utanför den europeiska kontinenten. Genom deltagande ville Sverige sända en tydlig signal om det starka svenska stödet för FN:s fredsbevarande verksamhet. Det framhölls också att Sverige inte deltagit i en FN-operation sedan UNPREDEP¹³⁷ i FYROM 1999. Det svenska engagemanget i MONUC resulterade också i att Sveriges anseende i FN ökade.¹³⁸

Ett framgångsrikt genomförande av avväpningsprocessen i DR Kongo skulle också enligt regeringens proposition möjliggöra en återgång till normala lev-

¹³⁴ Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 2002/03:58 svenskt deltagande i Förenta Nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

¹³⁵ Disarmament, Demobilisation and Reintegration

¹³⁶ Riksdagens skrivelse 2002/03:154

¹³⁷ United Nation Preventive Deployment Force

¹³⁸ Svenska FN delegationens militära rådgivare Överste Sverker Ulving under ett föredrag om FN för ChP 02-04 strategiprofilörer vid studiebesök på den svenska FN representationen i New York 2004-02-02

nadsförhållanden i en säker och fredlig miljö. Detta skulle i sin tur underlätta för det svenska humanitära biståndet till DR Kongo att nå fram.

Dessa humanitära skäl och de motiv om FN och kritiken mot västligt engagemang för FN: s fredsarbete i Afrika som förs fram visar på att moraliska/ideologiska intressen med tydlig internationell prägel legat till grund för beslut om insats. Det skulle vara möjligt att argumentera för att även stabilitetsintressen ligger till grund för ett svenskt engagemang då oroligheter i Afrika kan bidra till ökade flyktingströmmar norrut mot Europa. Endast ett stycke om att en svensk insats skulle ligga väl i linje med Sveriges omfattande engagemang i DR Kongo och med svensk Afrikapolitik angående hantering av och förebyggande av afrikanska konflikter i övrigt tyder på ett sådant intresse.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen

Hotet mot en fredlig utveckling i DR Kongo bestod i svårigheterna att upprätta en bestående statsbildning. Olika rebellgruppers samt omkringliggande länders inblandning i DR Kongo har inneburit att fredsprocessen gått långsamt sedan Mobutos korrupta regim störtades 1997. Under 2002 slöts ett avtal om en fredlig politisk utveckling mellan regeringen, oppositionen och två stora rebellrörelser. Detta avtal var beroende av samtliga parter goda vilja och krävde eftergifter av samtliga. Dessutom ansågs en gynnsam utveckling bero på förutsättningarna till en lyckad avväpning, demobilisering och repatriering av den rwandiska milisen i östra delen av DR Kongo. Det fanns också oroligheter i de nordöstra delarna av DR Kongo som på sikt skulle kunna äventyra en gynnsam utveckling. Ingenstans i det politiska underlaget beskrivs på vilket sätt utvecklingen i DR Kongo påverkar säkerheten i Europa eller för Sverige. Det hot mot svenska intressen som målas upp är risken för marginalisering av FN:s fredsfrämjande insatser i områden med litet internationellt fokus.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Den internationella styrkan bestående av två robusta insatsstyrkor hade till uppgift att förflytta sig till demobiliseringsläger på olika platser och där bland annat förstöra vapen och ammunition som lämnats in. Uppgifterna för det svenska förbandet bestod i att betjäna en flygplatsenhet och svara för flygledning, meteorologi, passagerarservice, säkerhetskontroll, trafikledning, lasthantering och brandbekämpning inom flygfältet.

Även om det svenska bidraget är att anse som fredsbevarande menar regeringen att riksdagens beslut krävs eftersom MONUC baseras på en resolution som hänvisar till kapitel VII i FN-stadgan. I det område i de östra delarna av landet där den svenska styrkan skulle agera hade FN-styrkorna mandat att använda våld för skydd av civila vilket går utöver direkt självförsvar och därför kan betraktas som fredsframtvingande. Den svenska styrkan skulle dock endast vara beväpnad för självförsvar och skydd av egendom och materiel. Regeringen anser att det svenska truppbidraget var,

”en kvalificerad insats som [var] nödvändig för att en operation snabbt [skulle] bli operativ.”¹³⁹

Det svenska truppbidraget var en förutsättning för att DD&R processen i östra DR Kongo skulle ha förutsättningar lyckas med hänsyn till de begränsningar i

¹³⁹ Proposition. 2002/03:58, sid 12

infrastrukturen som förelåg. DD&R av milisgrupper är att betrakta som tvångsmakt då det syftar till att tvinga fram ett önskat beteende. Brigadgeneral Jan-G Isberg¹⁴⁰ skriver följande i en rapport från området:

”När militian påträffas tar de i regel till flykten. Där så är möjligt sker avvärning. Om militian i någon av camperna utför övergrepp på civilbefolkningen ingriper brigaden och avvärnar samt demonterar campen. I en helikopterburen operation med den pakistanska bataljonen i början av december och under en enda dag demonterade brigaden med samma kompani-(reducerat) förband 8 camper tillhörande FNI (Lendu), befriade fyra fångar i underjordiska rum och 34 sexslavar.”¹⁴¹

MONUC har således bedrivit fredsframtvigande verksamhet. Även om det svenska truppbidraget endast bestod i att driva en flygplats så var detta väsentligt för att MONUC som sådan skulle vara framgångsrik. Genom att det svenska förbandet endast var beväpnade för självförsvar måste dock insatsen räknas som en FGPK-operation.

Slutsatser

Sveriges engagemang i MONUC baseras på ett svenskt moraliskt/ideologiskt intresse. Det är FN:s kritik mot västvärldens länder avseende ointresset att delta i konfliktlösning i Afrika som upptar större delen av regeringens argument för en svensk insats. Sveriges anseende i FN ansågs också ha ökat genom det svenska agerandet. Även om Sverige genom deltagande i MONUC bidrog till vad som måste anses vara fredsframtvigande verksamhet så var den svenska delen ändå att likna vid traditionella FN missioner tillhörande FGPK-operationer. Detta förstärks av att det gick ganska lång tid från förfrågan till dess det svenska förbandet var på plats i DR Kongo. Avslutningsvis är det värt att påpeka att svensk väpnad styrka i MONUC på samma sätt som i ISAF har tjänstgjort för att säkerställa en effektiv biståndspolitik.

.2.7 DR Kongo – operation Artemis - 2003¹⁴²

Under 2003 förvärrades situationen i östra delen av DR Kongo när Ugandiska styrkor intog staden Bunia i Ituruprovinsen. Internationella påtryckningar ledde fram till en överenskommelse om trupptillbakadragningar. Ett lokalt avtal om eldupphör undertecknades mellan regeringarna i Kinshasa, Uganda och sex lokala milisgrupper. För att stödja processen planerade MONUC att utöka sin närvaro i Bunia. Oroligheterna i området fortsatte dock och den 30 maj 2003 fattade FN:s säkerhetsråd resolution 1484, som under kapitel VII auktoriserade en tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka som skulle verka i nära samverkan med MONUC. Syftet med insatsen var att stabilisera säkerhetsläget tills MONUC hade förstärkt sin närvaro i Bunia. På initiativ från Frankrike åtog sig EU att genomföra operationen. Frankrike blev sammanhållande för denna operation i egenskap av *framework nation*.

Den 12 juni 2003 beslutade riksdagen att Sverige skulle delta med en väpnad styrka om 100 personer under högst 4 månader.¹⁴³ Det svenska bidraget skulle

¹⁴⁰ Isberg Jan-G, Brigadgeneral som var Deputy Force Commander för MONUC 2004–2005. Tillika chef över Bunia- och Iturubrigaden.

¹⁴¹ Isberg Jan-G, vid en föreläsning om MONUC för FHS ChP 02-04 strategiprofileringen. 2004-05-06

¹⁴² Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 2002/03:143 svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26

utgöras av ett specialstyrkeförband inklusive taktisk ledning. I regeringens proposition inför insatsen framgår att den folkrättsliga grunden för ett svenskt deltagande vilar på en resolution från FN:s säkerhetsråd samt att samtycke till insatsen föreligger hos samtliga parter i konflikten. Styrkans mandat är dock fattat under kapitel VII vilket ger rätt att använda våld utöver rent självförsvar och är därför enligt svensk tolkning att anse som en fredsframtvingande operation.

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Såväl FN som EU är starkt engagerade i fredsprocessen i DR Kongo. Enligt regeringens proposition var syftet med en EU-ledd operation i östra delen av DR Kongo att ge stöd till dessa ansträngningar och målsättningen med den militära insatsen var att biträda FN intill dess styrka där förstärkts.

Enligt skälen i regeringens proposition var en militär insats i Bunia nödvändig för att stoppa en situation som kunde urarta till folkmord och etnisk rensning. En fördjupad kris i Bunia skulle också kunna leda till att Uganda och Rwanda åter engagerar sig militärt vilket skulle få betydande konsekvenser för fredsprocessen.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet påtalar liksom inför MONUC att ett förbättrat säkerhetsläge i regionen är av avgörande betydelse för ett effektivt bistånd och för att den politiska processen skall kunna utvecklas i positiv riktning. Av detta framgår att det finns moraliska/ideologiska intressen som motiverar ett svenskt militärt ingripande i DR Kongo. Regeringen skriver också att en EU-ledd insats skulle vara ett effektivt sätt att stödja FN:s fredsanssträngningar i DR Kongo och kunna få stor betydelse för utvecklingen av ett:

”eftersträvat, breddat och fördjupat samarbete mellan FN och EU på krishanteringens område.”¹⁴⁴

Här för Sverige fram ett tydligt praktiskt intresse med internationella dimensioner. Sverige vill se ökad interaktion mellan två internationella organisationer. Vidare påtalar att EU genom ett snabbt agerande med egna militära resurser understryker i konkret handling den vikt som EU fäster vid att förebygga afrikanska konflikter och främja afrikansk-ledda fredsprocesser. Ett svenskt bidrag till denna styrka skulle också avspegla Sveriges vilja att utveckla EU:s krishanteringsförmåga. Det är alltså av svenskt intresse att delta i detta för att avspegla en vilja att utveckla denna krishanteringsförmåga. Detta torde inte vara en nödvändig formulering om strategiska intressen stod på spel. Således får svenskt deltagande i operation Artemis förklaras ur andra perspektiv än rent strategiska.

Även det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet visar på att en militär insats skulle stärka EU:s trovärdighet vad gäller fredsfrämjande insatser på längre sikt och visa att EU fäster vikt vid att förebygga afrikanska konflikter.¹⁴⁵

¹⁴³ Riksdagens protokoll nr 2002/03:121

¹⁴⁴ Proposition. 2002/03:143, sid 14,

¹⁴⁵ Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2002/03:UFöU2, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-01-26, sid 14

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Det är i stort sett samma hotbild som kan härledas i underlaget till denna insats som i underlaget inför deltagande i MONUC. Det finns inget i texten som beskriver på vilket sätt händelserna eller utvecklingen i DR Kongo påverkar den säkerhetspolitiska utvecklingen på andra ställen än i regionen. Ur ett moraliskt/ideologiskt perspektiv så är givetvis hotet mot ett sådant intresse oförmågan att få till stånd fungerade statsbildningar i fd kolonier. Förutsatt att deltagandet i operation Artemis främst baseras på praktiska intressen går det överhuvudtaget inte att tala om hotbilder. Hotbilden mot möjligheten att utveckla EU: s krishanteringsförmåga skulle i så fall vara avsaknaden av kriser.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Den fransk-ledda EU-styrkan om total cirka 1500 personer skulle i enlighet med FN: s säkerhetsråd, resolution 1484, förbättra säkerhetsläget i Bunia inklusive dess flygplats i avvaktan på att MONUC hunnit genomföra styrketillväxt på platsen. Resolutionen gav en tidsfrist till den 1 september 2003 då snabbinsatsstyrkan ovillkorligen var tvingad att avsluta sin verksamhet

De militära aspekterna på insatsen hade granskats av EU: s militära kommitté (EUMC¹⁴⁶) vilka kom till slutsatsen att den planerade insatsen förväntades leva upp till de politiskt ställda målsättningarna. De ändå begränsade militära resurser som EU-styrkan hade till förfogande resulterade i en lista på vad styrkan inte kommer att kunna åstadkomma.¹⁴⁷

Uppgifterna för den svenska styrkan skulle utgöras av fast och rörlig spaning, övervakning och att skydda objekt eller verksamhet inkluderande stridsinsatser i syfte att lösa uppgiften samt civil-militär samverkan. Regeringen skriver:

”Sannolikheten är hög för att styrkan skall tvingas utnyttja vapenmakt, inom ramen för de regler för våldsanvändning som etableras och grundat på att insatsen sker under kapitel VII i FN stadgan i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1484. Risk finns att sådan vapenmakt kan riktas mot barn”.¹⁴⁸

Liksom regeringen påtalar det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet vikten av att förändringar i hotbilden mot förbandet utvärderas kontinuerligt och att en negativ utveckling kan innebära ett beslut om att dra tillbaka styrkan. Utskottet betonar att en eskalerande situation inom ett större geografiskt område inte kan hanteras av styrkan eftersom mandatet endast gäller Bunia.¹⁴⁹

Den rådande situationen och de uppgifter styrkan fick visar att det var fråga om användning av militära maktmedel i form av tvångsmakt. Styrkan sattes in i ett område som präglats av oroligheter och tvingade med hjälp av större militär kapacitet och robusta ROE fram ett förbättrat säkerhetsläge. Regeringen skriver också i propositionen att:

¹⁴⁶ European Union Military Committee

¹⁴⁷ Proposition. 2002/03:143, sid 10. Det som nämns är bland annat att styrkan inte har resurser för att helt säkra och stabilisera Bunia med omnejd och att använda militär styrka för att etablera och upprätthålla fri rörlighet för humanitära organisationer eller MONUC, utom i lokala och begränsade situationer.

¹⁴⁸ Proposition. 2002/03:143, sid 11

¹⁴⁹ 2002/03:UFöU2, sid 15

”En EU-ledd insats bidrar, tillsammans med övriga instrument som står till EU:s förfogande, till att ge EU och medlemsstaterna möjligheter att utöva inflytande på parterna till stöd för fredsprocessen.”¹⁵⁰

Insatsen med specialförband avviker på många sätt från tidigare insatser. Betydelsen på det troliga behovet av att genomföra stridsinsatser och sannolikheten för att behöva utöva vapenmakt har inte i de tidigare analyserade insatserna varit lika stark. Operation Artemis var på alla sätt den sorts fredsframtvängande operation där centrala parter avtalat om en insats men där FN:s resolution syftade till att tvinga fram efterlevnad från andra aktörer i regionen¹⁵¹. Att insatsen på många sätt avvek från tidigare svenska insatser med väpnad styrka framgår tydligt av de erfarenheter som den svenska styrkan lämnade efter genomfört uppdrag.¹⁵²

Slutsatser

Trots att operation Artemis är en av de få fredsframtvängande operationer som svenska soldater genomfört var det moraliska/ideologiska intressen som låg till grund för ett svenskt engagemang i DR Kongo. I det politiska underlaget talas det om folkmord och etnisk rensning. Händelser som på senare tid inte anses utgöra en stats eller en nations interna angelägenheter men där det i detta fall fanns en FN resolution att falla tillbaka på för att legalisera insatsen. Det fanns dock också antydning till rent praktiska intressen i samband med att insatsen skulle ledas av EU. I ett nationellt perspektiv visades på svensk vilja att bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. I ett internationellt perspektiv talas om EU:s trovärdighet och möjligheten för EU och FN att bredda och fördjupa samarbetet. Beredskapen för användning av militär makt skiljer sig avsevärt från tidigare insatser. Det mandat och de uppgifter styrkan erhållit måste placera operationen i kategorin fredsframtvängande verksamhet av den sort där medgivande inte erhållits av perifera aktörer som till stor del orskar den uppkomna situationen.

.2.8 Liberia – UNMIL – LA01 - 2004¹⁵³

Från 1989 och fram till 1997 då Charles Taylor valdes till president pågick ett inbördeskrig i Liberia. Regeringen och oppositionen hade svårt att komma överens och vanstyret av landet med systematiska övergrepp mot mänskliga rättigheter och diskriminering fortsatte under Taylors ledning. Detta ledde under 1999 till oroligheter och stridigheter mellan rebellgrupper och regeringen. Under 2003 trappades striderna upp. Efter hårda påtryckningar från det internationella samfundet och sedan president Charles Taylor tvingats avgå och lämna landet kunde ett fredsavtal undertecknas i augusti 2003. I avtalet mellan rebellerna och regeringen bad parterna FN att skicka en fredsstyrka som under kapitel VII i FN-stadgan skulle stödja övergångsregeringen och genomförandet av fredavtalet. FN styrkan som genom resolution 1509 gavs ett brett mandat med allt från omedelbara säkerhetsfrämjande åtgärder till mer långsiktigt arbete, började verka den 1 oktober 2003.

¹⁵⁰ Proposition 2002/03:143, sid 14

¹⁵¹ Granholm m. fl., 1995, sid 85

¹⁵² Försvarsmakten/HKV, *Erfarenheter från EU-operation (DRK)*, 2003-11-20, 09500:74312

¹⁵³ Där inget annat anges är uppgifterna hämtade ur Regeringens proposition 2003/04:61 svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, Internet <http://rixlex.riksdagen.se> 2004-02-26.

Sverige beslöt den 18 februari 2004 att skicka en fredsbevarande styrka till Liberia på högst 240 personer under högst 12 månader.¹⁵⁴

Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Sveriges humanitära bidrag till Liberia uppgick under 2003 till 36 miljoner kronor. Därutöver lämnade regeringen ett stöd på ca 23 miljoner kronor åt organisationer, bland annat läkare utan gränser, som arbetade i landet. I propositionen nämner regeringen att en förbättrad säkerhetssituation utanför Monrovia är en förutsättning för att kunna hantera den humanitära situationen i landet. Regeringen påpekar också att UNMIL har mandat att säkerställa humanitärt stöd och främja mänskliga rättigheter och att detta kan ske med kraft först när styrkan blivit fulltalig. I propositionen nämns också att situationen i Liberia inneburit ett enormt lidande för den egna civilbefolkningen. Oroligheterna i Liberia anses ha haft en negativ inverkan på utvecklingen i hela Manu Riverunionen.¹⁵⁵ Detta tyder på att det har varit moraliska/ideologiska intressen som legat till grund ett svenskt deltagande i UNMIL.

Det går dock att finna andra skäl till varför Sverige sänder en väpnad styrka till Liberia. Bland annat nämns det svenska intresset av att delta med ett förband som är anmält till FN:s styrkeregister UNSAS. Detta skulle visa på svensk vilja att använda ett sådant förband och dessutom ge värdefulla erfarenheter och lärdomar till FM inför utvecklingen av dessa registerförband. Det är alltså för att utveckla en internationell förmåga som svenska soldater sänds på internationella uppdrag. Detta måste anses vara ett praktiskt intresse. Ett annat praktiskt intresse skulle kunna vara det faktum att Irland under missionen även är ordförandeland i EU.

Det framgår inte på något ställe i vare sig propositionen eller utrikesutskottets behandling av ärendet att konflikten i Liberia skulle ha någon säkerhetspolitisk dimension utanför regionen mot Europa som skulle tala för att det var kategorin balansintresse som låg till grund för ett svenskt deltagande.

Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Liksom var fallet med insatserna i DR Kongo framgår inte annat av det politiska underlaget än att hot mot svenska intressen är sådana som hänger samman med att respekten för FN urholkas.

Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

UNMIL är en fredsbevarande mission men med mandat från kapitel VII trots att samtliga inblandade parter lämnat samtycke till insatsen. Regeringen anser att detta är ett exempel på den nya sorts FN uppdrag som utvecklats efter Brahimi-rapporten.¹⁵⁶ För att missionen skall kunna leva upp till det robusta mandatet krävs att medlemsstaterna lämnar robusta bidrag. Det svenska bidra-

¹⁵⁴ Riksdagens skrivelse 2003/04:138

¹⁵⁵ Guinea, Liberia och Sierra Leone

¹⁵⁶ I Brahimi-rapporten föreslås att fredsbevarande operationer (PKO) skall ges mer robusta mandat som medger möjlighet att möta brott mot mänskliga rättigheter och andra övergrepp på civila. Detta har medfört att även missioner med parternas samtycke har fått stöd av kapitel VII i FN stadgan. Internet: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> 2004-04-07

get har mandat att kunna användas obegränsat inom ramen för UNMIL:s mandat.

FM föreslog efter förfrågan från regeringen att Sverige skulle bidra med enheter ur FM: s beredskapsenhet IA01 med bland annat stridsfordon 90. Dessa skulle ingå i en irländsk bataljon. Enligt regeringen är det svenska bidraget efterfrågat av Irland. Uppgifterna till bataljonen förväntas bli att utgöra förtrupp under UNMIL: s styrkeuppbyggnad, genomföra bevakningsuppgifter, svara för säkerhet i samband med DD&R-processen, skydda underhållsvägar inom missionsområdet samt inom ramen för den egna förmågan även skydda civila. Regeringen håller öppet för att mandatet kan komma att utvidgas till grannländerna.

Användningen av militär makt inom ramen för UNMIL får anses vara avskräckning då dess uppgift är att avhålla tidigare stridande parter från att återuppta striden eller anfälla civila. Liksom inom MONUC ingår i uppgifterna till UNMIL att avvärja beväpnade gerillagrupper och kriminella. Denna uppgift faller inom ramen för användning av militära maktmedel som tvångsmakt för att tvinga fram ett visst beteende. Mot bakgrund av detta sätt att använda militära maktmedel är insatsen ett typiskt exempel på en SGPK-operation och mycket nära fredsframtvängande verksamhet.

Slutsatser

Att bidra till en lösning av problemen i Liberia är av moraliskt/ideologiskt intresse för Sverige liksom det faktum att Sverige därigenom visar respekt för FN. Skälen till ett svenskt militärt bidrag till UNMIL måste i dock stor utsträckning också anses vara baserade på ett praktiskt intresse av deltagande med insatsförband. Det svenska militära bidraget i form av ett mekaniserat skyttekompani med stridsfordon 90 överstiger till synes behovet med hänsyn till den militära hotbilden men kan förklaras av detta praktiska intresse. Genom den robusta utrustningen och de mandat styrkan har är insatsen ett tydligt exempel på en SGPK-operation.

.3 Slutsatser

I det följande kapitlet förs en diskussion utifrån de slutsatser som dragits efter varje insats. Som avslutning på varje delfråga följer en kortfattad sammanfattning vilken avser besvara de frågeställningar denna uppsats har ställt upp. Först avhandlas de grundläggande frågorna vilka utgjort det analytiska redskapet. De två avslutande frågorna avser att besvara hela uppsatsens övergripande frågeställning och därmed även uppsatsens syfte.

.3.1 Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Det är mot bakgrund av vad som skrivits, eller inte skrivits, i propositioner och betänkanden möjligt men inte lätt att definiera svenska intressen där väpnad styrka skall användas som ett säkerhetspolitiskt instrument. I den första insatsen med väpnad styrka i krigets Balkan talades om att händelseutvecklingen hade betydande säkerhetspolitiska dimensioner och var av största betydelse för utvecklingen i Europa. Det var således av strategiskt intresse för Sverige att delta. Det kan också ha funnits rent praktiska intressen av deltagande då Sveri-

ge samtidigt hade startat förhandlingar med dåvarande EG om ett medlemskap även om detta inte nämns i dokumenten. Genom deltagande i denna med svenska mått nya typ av FN insats som med hänsyn till den materiel förbandet krävde ansågs vara den svåraste på mycket länge kunde internationellt anseende vinnas och därmed förbättra förhandlingspositionen.

I efterföljaren till UNPROFOR där svenska förband byter ledning och ingår under NATO i IFOR och SFOR talas om behovet av ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet för att kunna bidra till skapandet av en ny säkerhetsordning i Europa. Dessutom ansåg regeringen att deltagande i IFOR och SFOR var utmärkta tillfällen att utveckla samarbetet med NATO inom ramen för en fredsfrämjande insats vilket får anses vara ett rent praktiskt intresse.

När händelserna i Kosovo påkallade internationell uppmärksamhet påtalades ånyo att utvecklingen hade säkerhetspolitisk betydelse för Europa. Dessutom ansåg regeringen att händelseutvecklingen denna gång även hade global betydelse genom dess påverkan på arbetet i FN och FN:s säkerhetsråd.

Ingen av de insatser med väpnad styrka som genomförts utanför europeiskt territorium har haft skrivningar om säkerhetspolitisk betydelse för Europa eller globalt undantaget det ansvar Sverige känner för att upprätthålla respekten för FN:s fredsfrämjande arbete. Det torde således vara möjligt att hävda att kriser och väpnade konflikter på europeiskt territorium är av ett strategiskt intresse för Sverige.

Deltagandet i det fredsfrämjande arbetet på Balkan har också motiverats av argument som inte kan placeras i kategorin strategiska intressen. Det behov av folkrättslig legitimitet som en resolution av FN:s säkerhetsråd ger är fundamental för användning av svensk väpnad styrka i internationell krishantering. Enligt Jakobsen är moraliska/ideologiska intressen relaterade till en önskad världsordning.¹⁵⁷ Det är placerat längst ned i den hierarki som Jakobsen ställer upp men ingår ändå som ett av de intressen för vilket en stat kan tänka sig använda militär makt. Enligt Jakobsen är viljan att använda instrumentet militär makt större om fler än ett intresse är i fara men med en inbördes ordning som börjar med strategiska intressen. Mot bakgrund av denna undersökning förefaller ordningen för svensk del vara den omvända. Även vid tillfällen då utvecklingen anses ha haft utomordentligt stor säkerhetspolitisk betydelse också i ett bredare europeiskt och globalt sammanhang har behovet av en resolution i FN varit avgörande för svensk vilja att ställa väpnad styrka till förfogande. Kanske är FN och respekten för FN-systemet av strategiskt intresse för Sverige.

Vid några tillfällen har motiv för deltagande förstärkts med argument i kategorin praktiskt intresse. Tydligast är detta i deltagandet i IFOR/SFOR som av regeringen ansågs vara ett bra tillfälle att utveckla samarbetet med NATO inom ramen för en fredsfrämjande insats. Det torde vara första gången som ett sådant argument läggs fram inför en förestående insats med väpnad styrka internationellt och har sannolikt påverkats av de pågående samarbetet med NATO inom PARP och Pfp¹⁵⁸.

Det kan synas onödigt att förstärka motiven till svensk medverkan i en insats med syfte att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa. Praktiska in-

¹⁵⁷ Jakobsen, 2002, sid 37

¹⁵⁸ Partnership for Peace

tressen torde passa bättre där inte strategiska intressen står på spel. Det går också att finna praktiska intressen i motiven till deltagande i ISAF, operation Concordia och operation Artemis. I operation Concordia bidrog Sverige med 10 personer till EU:s första krishanteringsinsats. Motiven var att detta skulle visa på svensk vilja att bidra till en sådan förmåga. Samma argument återfanns inför deltagandet i operation Artemis medan insatsen i Afghanistan bland annat motiverades med de erfarenheter som deltagande i internationella operationer skulle ge. Det möjligen onödigt robusta och kostsamma deltagandet i Liberia motiverades med de erfarenheter som FM skulle få genom användningen av ett registerförband.

Det är i väldigt liten utsträckning som nationella värden lyfts fram i argumenten för svenskt deltagande i internationella insatser. Inför deltagande i UNPROFOR sades det att beslut i FN:s säkerhetsråd är bindande för medlemsstater och att medlemsstater är kollektivt ansvariga för genomdrivandet av dessa beslut. Inför IFOR/SFOR talades det om behovet av ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet för att skapa en ny säkerhetsordning. Efter händelserna i Kosovo 1999 var det de effekter som dessa händelser hade haft på FN och FN:s säkerhetsråd som var framträdande i det politiska underlaget. Inför de insatser som genomförts i Afrika har Sverige fört fram att landet som första västland hörsammat kritiken från FN om bristen av engagemang i fredsfrämjande arbete i Afrika. Det finns väldigt lite i det politiska underlag som relaterar till direkt nationella värden. Det enda i dessa kategorier som kan anses åberopa en nationell dimension är det närmast mantra-liknande upprepande om att deltagande i internationella operationer även stärker svensk säkerhet. Det framgår dock inte vad i svensk säkerhet som stärks. Det syns vara att Sverige gärna framhåller värden och värderingar med en internationell prägel inför beslut om deltagande i internationella operationer med väpnad styrka. I kategorin praktiska intressen är det däremot en övervägande nationell dimension med olika slags nytta för Sverige. Undantaget i denna del blir den ökade samverkan mellan FN och EU som angavs vara ett skäl till operation Artemis.

Det är mot bakgrund av denna undersökning möjligt att dra slutsatsen att kriser och konflikter i Europa är av strategiskt intresse för Sverige medan insatser i Afrika och Asien till större del motiveras med moraliska/ideologiska intressen förstärkt med praktiska intressen. Argumenten för deltagande baseras i huvudsak på argument som relaterar till en internationell dimension.

.3.2 Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Denna rubrik är mot bakgrund av genomförd undersökning svårast att svara på. Det framgår väldigt lite i det politiska underlaget argument som relaterar till vilka hot som riktas mot Svenska intressen. Möjligen är detta ett uttryck för den sorts abstrakta hot som det vidgade säkerhetsbegreppet ger upphov till. Händelserna på Balkan beskrivs i propositionerna såsom ett resultat av de svårigheter som hänger samman med upplösning och nybildning av stater. Argument i betänkanden och utfrågningar visar på etniska och religiösa problem men också att olika rent kriminella aktörer försöker dra nytta av den oreda som uppstod. Det finns inget i det underlag som granskats som mer direkt pekar ut de hot som medförde att krisen hade ”betydande säkerhetspolitiska dimensio-

ner”. Bara det faktum att Sverige agerar med väpnad styrka får anses utgöra underlag till en möjlig definition av hot mot svenska värden och/eller intressen.

Inte i något fall är det direkt militära hot som riktas mot Sverige. Konflikten i Kosovo hade betydande risker för spridning till grannländer men någon bedömning att detta skulle innebära att militära hot riktades mot Sverige kan inte anses belagt. Händelserna på Balkan totalt kan genom regeringens skrivning om ”utvecklingen i Europa” anses innehålla samhällseliga och ekonomiska hot.

Det hot mot ett svenskt intresse som en urholkad respekt för FN och FN-systemet utgör kan möjligen karaktäriseras som ett politiskt hot och möjligen i förlängningen ett militärt hot. Såsom Granholm m.fl resonerar innebär en utveckling där FN marginaliseras och världen på nytt delas upp i intressesfärer att små stater likt Sverige hamnar i ett farligt beroende av stormakternas vilja.¹⁵⁹

.3.3 Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Samtliga internationella insatser med väpnad styrka som Sverige deltagit i mellan 1993 och 2004 har haft mandat från FN kapitel VII utan att till alla delar ha varit fredsframtvängande. Detta är det tydligaste tecknet på den nya tidens fredsfrämjande insatser där högre grad av våldsanvändning sanktionerats för att lösa de uppgifter som ställts av säkerhetsrådet.¹⁶⁰ Det är också ett tydligt tecken på den förändrade roll för FM: s resurser som detta har lett fram till. Det fredsframtvängande mandatet till trots kan svensk väpnad styrka endast i operation Artemis och i ISAF anses ha haft fredsframtvängande uppgifter. I de övriga operationerna har uppgifterna varit typiska för SGPK. Flygplatsenheten i MONUC placerar sig i en särställning och liknar närmast ett traditionellt FN uppdrag i FGPK genom att deras beväpning endast var för till för självförsvar.

Den indelning i våldsmakt, tvångsmakt och avskräckning som kan göras på användning av militära maktmedel ger för Sveriges del endast liten vägledning av svenskt engagemang med väpnad styrka. Sett ur perspektivet att användning av tvångsmakt syftar till att antingen tvinga fram ett beteende eller tvinga någon att upphöra med ett beteende har svensk väpnad styrka endast i ISAF och operation Artemis närmast sig vad som kan kallas för utnyttjande av tvångsmakt. I ISAF hade det svenska förbandet i första omgången uppgifter som kan anses vara fredsframtvängande. I operation Artemis var uppgifterna definitivt sådana att de måste betecknas som fredsframtvängande. I övrigt har svenska förband deltagit i vad som närmast får anses vara övervakning av fredsavtal och skydd av humanitärt arbete genom att med robust materiel och robusta ROE avskräcka tidigare stridande parter från att återuppta striden. Operation Artemis framstår på många sätt som unik även i ett modernt perspektiv. Den politiska beredningsprocessen var snabb trots att det i underlaget tydligt framgår att den planerade operationen var vidhäftad med betydliga risker. Detta krisliknande förfarande till trots var det inte några strategiska intressen som stod på spel.

Är då användning av tvångsmakt uteslutet för svensk del? Denna undersökning visar att det i alla fall inte är ett instrument som hittills varit en del av svensk

¹⁵⁹ Granholm m.fl 1995, sid 105

¹⁶⁰ Ibid sid 73

säkerhetspolitik. I det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande inför insatsen i Kosovo framgår att utskottet förvisso anser att NATO:s bombningar för att tvinga fram ett förändrat beteende hos regeringen i Belgrad saknar folkrättslig grund. Folkmord och etnisk rensning kan dock inte anses vara ett lands inre angelägenheter. Det förslag som lämnas för att åstadkomma möjligheter till inblandning i sådana kriser är en reformering av beslutsformerna i FN: s säkerhetsråd. Förutsatt att FN sanktionerat åtgärden torde alltså användning av tvångsmakt vara tillämplig även för svenska insatser. Sett ur ett tidsperspektiv kan avskräckning användas tidigt för att förhindra en väpnad konflikt att uppstå samt i ett senare skede för att förhindra en konflikt att återuppstå. När konflikten redan brutit ut kan användning av tvångsmakt vara ett av många instrument för att få konflikten att upphöra. Detta samband ger en vägledning för vilken sorts förmågor Sverige bör åstadkomma. Snabbinsatsförband för att förhindra, avskräcka, en konflikt att utbryta bör kunna åtföljas av instrumentet tvångsmakt för att förändra ett oönskat beteende. Avskräckning i ett senare skede kräver inte så hög beredskap för insats.

Det finns liksom i fallet med tvångsmakt och avskräckning en gradering av svårighetsgrad mellan fredsframtvängande insatser och de två generationernas peacekeeping-operationer som Granholm m.fl. presenterar. För svensk del kan konstateras att det är en tydlig koncentration till SGPK. Svenska förband har dock deltagit i fredsframtvängande insatser. Kanske blir operation Artemis den vattendelare som pekar ut riktningen mot mer offensivt agerande i fredsfrämjande insatser.

Sett till beredskapen att sätta in väpnad styrka och den tid som stått till förfogande mellan beslut och insats så önskar regeringen vid flera tillfällen en uppsnabbad process med färre dagar till förfogande för remissbehandling. När det gäller längden på uppdragen så visar en jämförelse att det är de insatser som gjorts inom Europa, med undantag för Concordia som inte i ett tidigt skede getts en borte tidsgräns. Övriga insatser har tidsbegränsats med den kortaste insatslängden på operation Artemis och ISAF. Insatsen i ISAF gavs till en början en tidsfrist på 6 månader men förlängdes senare i samband med att insatsen förändrade karaktär från väpnad styrka till CIMIC.

Det finns ett förhållande mellan uppgiften som skall lösas, hur snabbt styrkan skall vara på plats och hur länge de skall vara på plats. De svenska insatserna har till största delen haft relativt lång tid för rekrytering och insats, haft uppgifter i SGPK och hållit på lång tid. Sverige är alltså beredd att delta i framförallt fredsbevarande uppgifter och i de fall det är av strategiskt intresse så kan dessa pågå under lång tid. Insatsen i ISAF med väpnad styrka och operation Artemis avviker med svårare uppgifter, kortare om tid till förfogande innan insats och kort tidsutsträckning. Detta kan möjligen vara ett trendbrott då åtminstone operation Artemis är en insats inom ramen för det pågående arbetet med en kris- hanteringsförmåga inom EU.

.3.4 Vilket mönster beskriver det svenska engagemanget med väpnad styrka i internationella insatser efter det kalla krigets slut

Det är tydligt att de händelser av strategiskt intresse för Sverige som inträffat i Europa har medfört ett ganska omfattande militärt engagemang för svensk del. De insatser med väpnad styrka som genomförts utanför Europa har varit av

mindre omfattning. Däremot har två av dessa insatser, ISAF och operation Artemis, varit unika på så sätt att de haft uppgifter som närmast kan betraktas som fredsframtvängande och där operation Artemis avviker genom det sätt på vilket regeringen närmast förutsätter att användning av väpnat våld för uppgiftens lösande. Direkt efter operation Artemis följer insatsen i Liberia där regeringen använder sig av en del av ett registerförband för insatsen. Såväl operation Artemis med sin tydliga prägel av hög risk och Liberiainsatsen, som till sin utformning får anses som väl robust och därmed kostsam sätts in i konflikter av moraliskt/ideologiskt intresse för Sverige. Det finns således inget direkt samband mellan graden av intresse och typen av insats på det sätt som Jakobsen gör gällande. Sannolikt ger flera olika intressen såsom moraliska/ideologiska i kombination med rent praktiska intressen tillräckligt med motiv för att pressa fram ett deltagande på det sätt som skedde till operation Artemis. De förhållanden som finns runt omkring dessa insatser med framväxten av en europeisk krishanteringsförmåga och riskerna med att FN:s fredsarbete i Afrika ignoreras av västländer ger dock bilden av att detta är praktisk politik baserad på rationella beslut. Samtidigt kan det, åtminstone som operation Artemis visar, vara tecken på en något mer offensiv roll för det säkerhetspolitiska instrument som en väpnad styrka utgör.

Varje insats som Sverige genomfört har varit folkrättsligt förankrad genom beslut i FN:s säkerhetsråd och i avtal mellan centrala parter i krisen. Insatserna har också kanaliserats genom endera FN, NATO eller EU. Inga insatser med väpnad styrka har genomförts med enskilda stater eller i en koalition av stater utanför någon internationell organisation.¹⁶¹ Även om NATO och EU samarbete är nytt för svenskt vidkommande så har samarbetsformerna för dessa successivt växt fram genom deltagande i PFF och medlemskap i EU. Det är inte möjligt att se något samband mellan typ av insats och valt samarbetsorganisation i det underlag som granskats. Övergången mellan FN och NATO på Balkan har sannolikt mer att göra med NATO:s förändrade roll. Att Sverige vid en kronologisk uppställning förefaller ha skiftat fokus från Europa till Afrika är ett resultat av att arbetet på Balkan varit framgångsrikt och inte längre kräver så robusta förband utan kan växla ut mot mer civilt inriktad verksamhet. Det finns dock betydande risker för bakslag vilket drabbade Kosovo under våren 2004.

Ett tecken på att svenskt deltagande i internationella insatser är intressestyrt eller hämtar stöd i en doktrin skulle vara att händelser på Balkan blir föremål för prioriteringar i händelse av negativ utveckling. Det är ju endast insatserna i fd Jugoslavien som har haft skrivningar om säkerhetspolitisk betydelse i det granskade underlaget. En möjlig koppling mellan intressen och hur Sverige agerar för att tillvarata dessa intressen uppstod i samband med de kravaller som inträffade i Kosovo under våren 2004. Försvarsministern uttryckte vid en TV intervju att svenska förband avsedda för insats i Afghanistan kunde bli aktuella att förstärka Sveriges KOSOVO bataljon.¹⁶²

¹⁶¹ Ofta benämnd *Coalition of the Willing*

¹⁶² Försvarsminister Leni Björklund i Rapport den 18 mars 2004. Trots att orsakerna till de ständigt uppblussande konflikterna inte har lösts så beslutades i april 2004 om neddragning av styrkorna i KFOR. Detta sker utan någon synbar höjning av beredskapen att förstärka om behov skulle uppstå.

.3.5 Hur kan detta mönster stödja en eventuell doktrin för internationella insatser med väpnad styrka?

Denna undersökning av praktisk säkerhetspolitik visar att det finns vissa kopplingar mellan intressen, hot och användning av väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument. Dessa är dock inte tillräckligt tydliga för att med bara detta som underlag utforma en doktrin men ger viss vägledning. Observera att nedanstående förslag endast behandlar instrumentet väpnad styrka.

Förhindrandet av kriser och konflikter i Europa är av strategiskt intresse för Sverige medan kriser och konflikter bortom Europas gränser är av moraliskt/ideologiskt intresse för Sverige. För Sverige rent praktiska intressen kan öka motiveringen att delta med väpnad styrka i internationella insatser. Sverige agerar i internationell krishantering utifrån värden och värderingar som i första hand är internationella. Ett grundläggande svenskt intresse är respekten för folkrätten och insatser där militärt våld krävs måste beslutas av FN:s säkerhetsråd.

Hotbilder mot i synnerhet internationella värden och värderingar, intressen, framgår endast svagt vid en granskning av praktisk säkerhetspolitik. Den påverkan på europeisk utveckling som nämns i propositionen till deltagande i UNPROFOR vidareutvecklas inte. Möjligen är detta ett uttryck för att dagens breddade hotbild är för abstrakt för att på ett enkelt sätt kunna framgå i en proposition eller ett betänkande.

Sverige agerar genom internationella institutioner vid användningen av militärt våld. Fredsframtvängande insatser skall ske i specialförband med anställda officerare som står i hög beredskap. Insatser med större förband skall ske i ett fredsbevarande syfte med frivilligt rekryterade i lägre beredskapsgrad men med längre uthållighet. Även dessa förband skall ha förmåga och utrustning att utföra fredframtvängande insatser. Det går inte att med undersökt material ge en geografisk begränsning på internationella insatser. Strategisk transportkapacitet med hög beredskap synes dock endast behövas för de mindre specialförbanden.

.4 Avslutande reflektioner och förslag på vidare forskning.

Det är som tidigare nämnts möjligt att se en attitydförändring mot att fredsframtvängande insatser kan bli aktuella i framtiden på ett annat sätt än tidigare. Insatserna med specialförband i Afghanistan och DR Kongo tillsammans med den relativt höga ambition Sverige haft avseende registerförband kan ha skapat en förväntning att sätta upp en så kallad *Battle Group* inom EU. På en förfrågan från regeringen har FM lämnat ett särskilt svar på hur ett svenskt *Battle Group*-koncept skulle kunna se ut.¹⁶³ I ÖB:s intern-TV information till FM: s anställda¹⁶⁴ redovisades huvuddragen i detta svar. Av detta framgår på inget sätt hur, var eller till vad dessa svenska eller delvis svenska *Battlegroups* skall användas. Däremot efterfrågas att hela konceptet sätts in i ett strategiskt sammanhang.¹⁶⁵ Hur vill Sverige påverka utformningen av detta strategiska sam-

¹⁶³ FMs skrivelse 2004-03-09, 03520:63996, Svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga.

¹⁶⁴ ÖB tal till anställda på FMs Intern TV 2004-04-29.

¹⁶⁵ FMs skrivelse 2004-03-09, sid 2

manhang? Många frågor återstår. Denna undersökning skulle tillsammans med en undersökning av retorisk politik kunna utgöra två av flera byggstenar i framtagandet av ett sådant strategiskt sammanhang.

I FM: s erfarenheter efter operation Artemis påtalas vikten av att FM tidigt kommer med i processen inför en eventuell insats.

”Försvarsmaktens närvaro vid internationella styrkegenereringskonferenser och logistikkonferenser är inledningsvis det viktigaste instrumentet för framgång. Denna verksamhet bör vara väl förberedd med en klar målsättning. [...] Ett dåligt slutresultat i denna verksamhet genererar oftast negativa konsekvenser för det tänkta nationella bidraget”.¹⁶⁶

För att detta skall vara möjligt krävs dock att Sverige har en klar och tydlig strategi avseende vid vilka kriser Sverige skall engagera sig och hur samt vad den väpnade styrkan förväntas bidra med. Det är för FM nödvändigt att med en doktrin eller motsvarande i botten skapa de förmågor som i första hand kan komma att utnyttjas som säkerhetspolitiskt instrument. Detta behov av en tydlig policy och medel för att leva upp till policyn har ingående beskrivits av Barry S Posen som också visar vad som kan hända om det finns diskrepans däremellan.¹⁶⁷ Erfarenheter av senare datum finns från Balkan där vikten av en klar policy och robusta medel krävs för att få till stånd en hållbar och positiv utveckling i regionen.¹⁶⁸ Ad hoc som politisk strategi kräver outtömliga resurser som tillåter många alternativa handlingsmöjligheter.

Förslag på vidare forskning

Den undersökning som genomförts här kan förstärkas av en motsvarande som i stället för praktisk politik tittar på retorisk politik. Dessa bägge undersökningar skulle tillsammans kunna visa på de miljöer och yttre omständigheter som skall gälla för utnyttjande av FM: s resurser och därmed bidra till framtidens utformning av FM.

Ett annat forskningsämne för framtiden är att söka belägga om den trend mot utnyttjande av väpnad styrka i fredsframtingande insatser som kan skönjas håller i sig. Ett underlag för detta är naturligtvis att fortsätta samma undersökning men komplettera med kommande insatser. Riktigt intressant blir detta då formerna för det kommande *Battle Group* konceptet börjar ta form. Likaså är det givetvis intressant att komplettera denna undersökning då insatser gjorda av Marin- och Flygförband är genomförda

Denna undersökning visar på ett tydligt sätt hur väpnad styrka inte enbart används som ett säkerhetspolitiskt instrument. I de fall där inte strategiska intressen stått på spel har humanitära/ideologiska intressen förstärkt motiven för ett deltagande. I flera fall argumenteras för att väpnad styrka skall stötta en effektiv biståndspolitik. En undersökning som tar fasta på en sådan total strategi för Sverige skulle kunna använda denna uppsats som ett ingångsvärde.

Den här undersökningen har tagit fasta på den politisk strategiska nivån. En kompletterande undersökning på militärstrategisk nivå skulle kunna undersöka

¹⁶⁶ FMs rapport 2003-11-20, 09500:74312, Erfarenheter från EU-operation (DRK).

¹⁶⁷ Posen, 1984, sid 25

¹⁶⁸ Brouhns Alexis, Belgisk Ambassadör som under operation Concordia var särskild representant för EU: s utrikespolitiska talesman Javier Solana, vid ett föredrag om utvecklingen av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna på den Belgiska Försvarshögskolan den 17 Maj 2004

om den militärstrategiska doktrinen har varit tillämplig i de internationella insatser som har belysts i denna undersökning. Det empiriska materialet skulle kunna utgöras av slutrapporter från insatserna tillsammans med intervjuer av befäl som deltagit. För att begränsa undersökningen används de operationer som sticker ut. Förslagsvis är då BA 05, operation Artemis och UNMIL bra exempel på olika sorters operationer vid olika geografiska platser där svensk väpnad styrka har varit flitigt förekommande. Operationerna berör också de två kategorierna specialförband och tyngre förband.

.5 Sammanfattning

Uppsatsen har analyserat det uttryck för en praktisk politik som deltagande med väpnad styrka i internationella insatser utgör. Syftet med detta har varit att hitta mönster för användning av väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument. Dessa skulle kunna utgöra byggstenar för att forma en doktrin för väpnad styrka i internationella insatser på politisk strategisk nivå.

Undersökningen visar att en analys av praktisk säkerhetspolitik med vissa undantag kan ge underlag för utformning av en doktrin för internationella insatser med väpnad styrka. Det är framförallt hotbilden som framträder väldigt tydligt i det undersökta materialet. Därutöver är mönstret som framträder inte i alla stycken rätlinjigt.

- Vilka nationella och/eller internationella värden och/eller intressen skall användningen av väpnad styrka i internationella insatser bevara och/eller skydda?

Inför UNPROFOR talades om att händelseutvecklingen på Balkan hade betydande säkerhetspolitiska dimensioner och var av största betydelse för utvecklingen i Europa. I efterföljaren till UNPROFOR där svenska förband byter ledning och ingår under NATO i IFOR och SFOR talas om behovet av ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet för att kunna bidra till skapandet av en ny säkerhetsordning i Europa. När händelserna i Kosovo påkallade internationell uppmärksamhet påtalades ånyo att utvecklingen hade säkerhetspolitisk betydelse för Europa. Ingen av de insatser med väpnad styrka som genomförts utanför europeiskt territorium har haft skrivningar om säkerhetspolitisk betydelse för Europa eller globalt undantaget det ansvar Sverige känner för att upprätthålla respekten för FN: s fredsfrämjande arbete. Detta visar att kriser och väpnade konflikter på europeiskt territorium är av ett strategiskt intresse för Sverige. Även FN och respekten för FN-systemet är att anse som ett strategiskt intresse för Sverige. Vid några tillfällen har motiv för deltagande förstärkts med rent praktiska intressen såsom att ge erfarenheter för FM och behovet av att demonstrera svensk vilja i olika sammanhang. Förutom dessa praktiska intressen av deltagande framhåller Sverige hellre värden och värderingar med en internationell dimension som beslutsunderlag för deltagande.

Undersökningen visar således att förhindrandet av kriser och konflikter i Europa är av strategiskt intresse för Sverige medan insatser i Afrika och Asien till större del motiveras med moraliska/ideologiska intressen förstärkt med praktiska intressen.

- Vad eller vem/vilka hotar dessa värden och/eller intressen?

Det framgår väldigt lite i det politiska underlaget om vilka hot som riktas mot Svenska intressen. Möjligen är detta ett uttryck för den sorts abstrakta hot som det vidgade säkerhetsbegreppet ger upphov till. Det finns inget i det analyserade underlaget som direkt pekar ut de hot som innebar att krisen i fd Jugoslavien hade "betydande säkerhetspolitiska dimensioner". Inte i något fall talas det om att direkta eller indirekta militära hot riktas mot Sverige. Konflikten i Kosovo hade betydande risker för spridning till grannländer men någon bedömning att detta skulle innebära att militära hot riktades mot Sverige kan inte anses belagt. Händelserna på Balkan totalt kan genom regeringens skrivning om "utvecklingen i Europa" anses innehålla samhällliga och ekonomiska hot.

Det hot mot ett svenskt intresse som en urholkad respekt för FN och FN systemet utgör kan möjligen karaktäriseras som ett politiskt hot och möjligen i förlängningen ett militärt hot. Såsom Granholm m.fl. resonerar innebär en utveckling där FN marginaliseras och världen på nytt delas upp i intressesfärer att små stater likt Sverige hamnar i ett farligt beroende av stormakternas vilja.¹⁶⁹

- Hur skall väpnad styrka som ett säkerhetspolitiskt instrument användas?

Samtliga undersökta insatser har haft mandat från FN kapitel VII utan att till alla delar ha varit fredsframtvängande. Detta är det tydligaste tecknet på den nya tidens fredsfrämjande insatser där högre grad av våldsanvändning sanktioneras för att lösa de uppgifter som ställts av säkerhetsrådet.¹⁷⁰ Det är också ett tydligt tecken på den förändrade roll för FM: s resurser som detta har lett fram till. Det fredsframtvängande mandatet till trots kan svensk väpnad styrka endast i operation Artemis och i ISAF anses ha haft fredsframtvängande uppgifter. I de övriga operationerna kan uppgifterna kategoriseras som tillhörande Second Generation Peace Keeping (SGPK). Flygplatsenheten i MONUC placerar sig i en särställning och liknar närmast First Generation Peace Keeping (FGPK) genom att deras beväpning endast var till för självförsvar.

Den indelning i våldsmakt, tvångsmakt och avskräckning som kan göras på användning av militära maktmedel ger för Sveriges del endast liten vägledning av svenskt engagemang med väpnad styrka. Då tvångsmakt syftar till att antingen tvinga fram ett beteende eller tvinga någon att upphöra med ett beteende har svensk väpnad styrka endast i ISAF och operation Artemis närmast sig vad som kan kallas för utnyttjande av tvångsmakt. operation Artemis framstår på många sätt som unik även i ett modernt perspektiv. Insatsen föranledde ett närmast krisliknande beslutsförfarande trots att inga strategiska intressen som stod på spel.

Undersökningen visar att även om tvångsmakt hittills inte varit ett instrument för svensk säkerhetspolitik så kan detta ändå vara en tänkbar åtgärd förutsatt att FN sanktionerat åtgärden. Svenska insatser har annars haft en tydlig koncentration till SGPK. Svenska förband har dock deltagit i fredsframtvängande insatser.

Det finns ett förhållande mellan uppgiften som skall lösas, hur snabbt styrkan skall vara på plats och hur länge de skall vara på plats. Denna undersökning visar att Sverige har deltagit i framförallt fredsbevarande uppgifter och i de fall det är av strategiskt intresse så kan dessa pågå under lång tid. Insatsen i ISAF

¹⁶⁹ Granholm m.fl 1995, sid 105

¹⁷⁰ Ibid sid 73

med väpnad styrka och operation Artemis avviker med svårare uppgifter, kort om tid till förfogande och under kort tid. Detta kan möjligen vara ett trendbrott då åtminstone operation Artemis är en insats inom ramen för det pågående arbetet med en krishanteringsförmåga inom EU.

- Vilket mönster beskriver det svenska engagemanget med väpnad styrka i internationella insatser efter det kalla krigets slut och hur kan detta mönster stödja en eventuell doktrin för internationella insatser?

Kriser och konflikter i Europa är av strategiskt intresse för Sverige medan kriser och konflikter bortom Europas gränser är av moraliskt/ideologiskt intresse för Sverige. För Sverige rent praktiska intressen kan öka motiveringen att delta med väpnad styrka i internationella insatser. Sverige agerar i internationell krishantering utifrån värden och värderingar som i första hand är internationella. Ett grundläggande svenskt intresse är respekten för folkrätten och insatser där militärt våld krävs måste beslutas av FN:s säkerhetsråd.

Hotbilder mot svenska nationella och/eller internationella intressen och eller värden finns endast beskrivet mellan raderna vilket bara kan tolkas som att dagens breddade hotbild är för abstrakt för att på ett enkelt sätt kunna låta sig beskrivas.

Sverige agerar genom internationella institutioner vid användningen av militärt våld. Fredsframtvängande insatser skall ske i specialförband med anställda som står i hög beredskap. Insatser med större förband skall ske i ett fredsbevarande syfte med frivilligt rekryterade i lägre beredskapsgrad men med längre uthållighet. Även dessa förband skall ha förmåga och utrustning att utföra fredsframtvängande insatser. Strategisk transportkapacitet med hög beredskap behöver endast finnas för de mindre specialförbanden.

Även om detta endast kan tjäna som en lite del i en formulering av en doktrin för internationella insatser finns det anledning att påpeka behovet av en klar policy och medel för att leva upp till denna. Ad hoc som politisk strategi kräver outtömliga resurser för att kunna skapa många alternativa handlingsmöjligheter.

.6 Käll och litteraturförteckning

.6.1 Källförteckning

.6.1.1 skriftligt underlag i kronologisk ordning

Regeringens proposition 1992/93:254, Svenskt deltagande i av FN: s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i fd Jugoslavien

Riksdagens skrivelse 1992/93:429

Utrikesutskottets betänkande 1992/93:UU35, svenskt deltagande i av FN: s säkerhetsråd beslutade insatser för fred i fd Jugoslavien

Slutrapport från BA 01, FM/HKV 1994-07-26, 01800:70311

Regeringens proposition 1995/96:113, svenskt deltagande i fredsstyrka i fd Jugoslavien

Riksdagens skrivelse 1995/96:109

Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU04, svenskt deltagande i fredsstyrka i fd Jugoslavien

Regeringens proposition 1996/97:54 svenskt deltagande i fredsstyrka efter IFOR i Bosnien-Hercegovina

Slutrapport BA05, FM/Högkvarteret 1996-05-29, 01800:66529

Regeringens proposition 1998/99:112 svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo

Riksdagens skrivelse 1998/99:252

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 1998/99:UFÖU02 svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo

Regeringens proposition 2002/03:43, svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien

Riksdagens skrivelse 2002/03:102

Pressmeddelande från Försvarsdepartementet 2000-11-09, svenskt bidrag till EU:s krishantering

Regeringens proposition 2001/02:60 svenskt deltagande i en säkerhetsstyrka i Afghanistan

Riksdagens skrivelse 2001/02:140

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2001/02:UföU2

Regeringens proposition 2002/03:21, fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan

Checkpoint 4, nyhetsbrev om FM: s internationella verksamhet, HKV/OPIL Stockholm februari 2004

Regeringens proposition 2002/03:58 svenskt deltagande i Förenta Nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo

Riksdagens skrivelse 2002/03:154

Regeringens proposition 2002/03:143 svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo

Riksdagens protokoll nr 2002/03:121

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2002/03:UFöU2

Rapport FM/HKV, *Erfarenheter från EU-operation (DRK)*, 2003-11-20, 09500:74312

Regeringens proposition 2003/04:61 svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia

Riksdagens skrivelse 2003/04:138

.6.1.2 Internet

http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm 2004-02-27

<http://www.riksdagen.se/eu/fakta/faktablad/pdf/nr08sv.pdf> 2004-04-28

<http://ue.eu.int/arym/index.asp?lang=EN> 2004-04-11

<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> 2004-04-07

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=155126&i_word=doktrin 2004-05-07

<http://rixlex.riksdagen.se>

.6.1.3 Muntliga källor

BrigGen Jan-G Isberg, Deputy Force Commander för MONUC 2004 –2005

Överste Sverker Ulving, svenska FN delegationens militäre rådgivare

Alexis Brouhns, Belgisk Ambassadör, särskild representant för EU: s utrikes-
politiska talesman Javier Solana under operation Concordia.

.6.2 Litteraturförteckning

Agrell Willhelm, *Alliansfrihet och atombomber – kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982* Liber Stockholm 1985

Allison, Graham, Zelikow, Philip, *Essence of descision – explaining the cuban missile crisis* 2nd edition, Addison-Wesley, New York 1999

Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar*, Norstedts juridik stockholm 1997

Brodin Katarina, *studiet av utrikespolitiska doktriner*, akademisk avhandling, Stockholms universitet, 1977

Buzan Barry, *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (2a uppl), Harlow:Pearson Education Limited, Essex 1991

Edström, Håkan *Hur styrs Försvarsmakten – politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*, Umeå universitet, 2003

Ericsson Lars, *Den svenska militären och de fredsbevarande operationerna 1956 – 1996*, *Militärhistorisk tidskrift* 1999

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L, (2003) *Metodpraktikan* konsten att studera samhälle individ och marknad Andra upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm.

Forsvarets Overkommando, *Forsvarets fellesoperative doktrine – Grunnlag*, Oslo 2000

Försvarsmaktens rapport 2003-11-20, 09500:74312, Erfarenheter från EU-operation (DRK).

Försvarsmaktens skrivelse 2004-03-09, 03520:63996, Svar på anmodan avseende utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga

Försvarsberedningens rapport Ds 2003:8, *Säkrare grannskap-osäker värld*, Norstedts tryckerier Stockholm 2003

Försvarsberedningens rapport vilja och vägval Ds 2003:34, Stockholm 2003

Goldmann Kjell, Hallenberg Jan, Jacobsson Bengt, Mörth Ulrika och Robertsson Alexa, *Politikens internationalisering*, Studentlitteratur Lund 1999

Granholt Niklas, Omang Frode.H, Tjöstheim Inge, *Ordning eller Kaos?*, FOA rapport Stockholm 1995

Haldén Eva, Försvaret och det vidgade säkerhetsbegreppet, *Försvarsberedningens skriftserie nr 4*, Graphium Norstedt, Stockholm 2001

Jakobssen, Peter Viggo, *Western use of coercive diplomacy after the cold war*, Palgrave Macmillan, New York 2002

Pettersson Magnus, "Break glass only in case of war", Tidskrift Institutet för försvarsstudier nr 5/02, Oslo.

Pettersson Stefan, enskild uppsats på C-nivå, *en komparativ studie av hur inrikespolitiska faktorer påverkar en fortsatt linje av alliansfrihet och neutralitet för Finland, Sverige och Österrike*, FHS 2003-07-21

Posen, Barry S *The sources of military doctrine –France, Britain and Germany between the world wars*, Cornell University press, London 1984,

Regeringens proposition 1995/96:12, Totalförsvaret i förnyelse.

Regeringens proposition 2001/02:10, Fortsatt förnyelse av Totalförsvaret

Ring Stefan, *Tvångsmakt – en metod för konflikthantering*, FHS/ISS 2004-02-07

Schelling Thomas, *Arms and influence*, Yale University Press, London 1966

Utrikes- och Försvarsdepartementets promemoria, *svensk syn på den fredsfrämjande verksamheten – några huvudlinjer*, (datum saknas)

.6.2.1 Internet

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O105422&i_word=ansvar

http://www.riksdagen.se/arbetar/demgrund/grund_k.asp

.6.2.2 Övrigt

Ambassadör Alexis Brouhns från Belgien som under operation Concordia i FYROM var särskild representant för EU utrikespolitiska talesman Javier Solana

Försvarsminister Leni Björklund i Rapport den 18 mars 2004

ÖB tal till anställda på FM: s Intern TV 2004-04-29

VAR / NÄR / VAD	91-92	92-93	93-94	1994 – 1995 aug 94(?)	95-96	96-97	98-99	99-00	01-02	02-03	03 – 04 aug 03
EUROPA				Bosnien UNPROFOR BH 1,150 Infanteribataljon :	Bosnien UNPROFOR BH 1,121 Inf.bat, 6 obs 5 civ.pol :	Bosnien IFOR 500 mek. Inf.bat, UNMIBH 39 civ.pol :		Bosnien SFOR II 510	Bosnien SFOR II 41	Bosnien SFOR II 41	Bosnien SFOR II 7
		Kroatien UNPROFOR 66 stabs.komp, 34 obs., 6 mil.pol, :	Kroatien UNPROFOR 97 inf.komp, 5 obs., 6 mil.pol, 30 civ.pol :	Kroatien UNPROFOR I 114 stab, 5 obs., 6 mil.pol, 35 civpol :	Kroatien UNCRO 137 stab, 11 obs., 30 civpol :	Kroatien UNTAES 5 obs., 11 civpol UNMOP 2 obs. Kstnad:	Kroatien UNMOP 1 obs SFOR 1 obs	Kroatien UNMOP 1 obs SFOR 1 obs	Kroatien UNMOP 1 obs SFOR 1 obs	Kroatien UNMOP 1 obs SFOR 1 obs	
			Makedonien UNPROFOR M 153 inf. Coy, stab :	Makedonien UNPROFOR M 121 elm(?) Nordiska bataljonen :	.6.2.3 <i>FYROM</i> UNPREDEP 38, 1 obs.	.6.2.4 <i>FYROM</i> UNPREDEP 41, 1 obs.	.6.2.5 <i>FYROM</i> UNPREDEP 39, 1 obs.		Jugoslavien KFOR 751	Jugoslavien KFOR 751	Serbien Montenegro KFOR 703
ASIEN	Libanon UNIFIL 495 i logistik bataljon	Libanon UNIFIL 495 i logistik bataljon	Libanon UNIFIL 495 i logistik bataljon	Libanon UNIFIL 495 i logistik bataljon						Syrien UNDOF 1	Syrien UNDOF 1
	Cypern UNFICYP stab	Cypern UNFICYP 8	Cypern UNFICYP 21 pol..5 stab :								
	Mellanöstern UNTSO 17 obs :	Mellanöstern UNTSO 17 obs :	Mellanöstern UNTSO 18 obs :	Mellanöstern UNTSO 17 obs :	Mellanöstern UNTSO 17 obs :	Mellanöstern UNTSO 17 obs :	Mellanöstern UNTSO 11 obs :	Mellanöstern UNTSO 11 obs :	Mellanöstern UNTSO 11 obs :	Mellanöstern UNTSO 7 obs :	Mellanöstern UNTSO 8 obs :
	Irak/Kuwait UNIKOM 8 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 7 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 7 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 6 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 6 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 6 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 5 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 5 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 5 obs.	Irak/Kuwait UNIKOM 2 obs.	
	Korea NNSC stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 6 stab. :	Korea NNSC 5 stab. :		Afghanistan ISAF 45	Afghanistan ISAF 34
	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 3 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 9 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 8 obs.		Indien/Pakistan UNMOGIP 7 obs.	Indien/Pakistan UNMOGIP 6 obs.
	Afghanistan/Pakistan OSGAP 6		Kambodja UNTAC 36 civ.pol :	Georgien UNMOGIP 3 observatörer :	Georgien UNOMIG 7 observatörer :	Georgien UNOMIG 6 observatörer :	Georgien UNOMIG 4 observatörer :	Georgien UNOMIG 5 observatörer :	Georgien UNOMIG 5 observatörer :		Georgien UNMOGIP 3 observatörer :

SYDOST ASIEN									Öst Timor UNMISSET 2 obs	Öst Timor UNMISSET 2 obs	Öst Timor UNMISSET 2 obs
AFRIKA			Mocambique ONUMUZ 19 obs.	Mocambique ONUMUZ 19 obs. 45 civ pol							
	Angola UNAVEM II observatörer :	Angola UNAVEM II 15 obs. 10 civ pol :	Angola UNAVEM II 3 observatörer :	Angola UNAVEM II 3 observatörer :	Angola UNAVEM II 20 observatörer :	Angola UNAVEM II 20 observatörer 10 civ pol :	Angola UNOMA 3 observatörer				
			Somalia UNOSOM 155 sjv	Somalia UNOSOM 3 civ pol			Västra Sahara MINURSO 75		Sierra Leone UNAMSIL 3 obs	Sierra Leone UNAMSIL 3 obs	Sierra Leone UNAMSIL 3 obs
									Kongo MONUC 1 obs.	Kongo MONUC 2 obs.	Kongo MONUC 6 inkl 5 obs.
									Etiopien / Eritrea UNMEE 13 inkl 8 obs	Etiopien / Eritrea UNMEE 5 obs	Etiopien / Eritrea UNMEE 6 obs
CENTRAL AMERIKA	Central Amerika ONUCA observatörer										
SYD AMERIKA		El Salvador ONUSAL 2 obs, 1 civ.pol	El Salvador ONUSAL 2 obs, 2 civ.pol	El Salvador ONUSAL 2 obs, 1 civ.pol							

	UNPROFOR	IFOR/SFOR	KFOR	CONCORDIA	ISAF	MONUC	ARTEMIS	UNMIL
VAR	Europa	Europa	Europa	Europa	Afghanistan	Afrika	Afrika	Afrika
NÄR	1993 – 1995	1995 – pågår	1999 - pågår	203	2002 - pågår	2003-pågår	2003	2004 - pågår

INTR	UNPROFOR	IFOR/SFOR	KFOR	CONCORDIA	ISAF	MONUC	ARTEMIS	UNMIL
STRAT	Betydande säkerhetspolitiska dimensioner	Skapa ny freds- och säkerhetsordning i Europa. Vikten av en multinationell insats	Utomordentligt stor säkerhetspolitisk betydelse i ett bredare europeiskt perspektiv.					
STAB				rättstat, fungerande marknadsekonomi		Flyktingar – endast indirekt antytt.		
MOR/ID	FN styrka Stödja hum. insatser	FN resolution	FN eller OSSE beslut Folkmord, etnisk rensning	I enlighet med FN resolution Demokratiska institutioner, mänskliga rättigheter,	Ta ansvar föl FN:s fredsarbete i Afghanistan. Förutsättningar för ett effektivt bistånd ta ansvar för FN:s arbete	Brist på västligt engagemang i FN operationer i Afrika Förutsättningar för bistånd	Resolution i FN säkerhetsråd Folkmord, etnisk rensning	Parterna överenskom om fredstyrka från FN. säkerställa humanitärt stöd, främja mänskliga rättigheter
PRAKT		Utveckla samarbetet med NATO		Vilja att aktivt bidra till EU:s krishanteringsförmåga	Erfarenhet av internationella operationer		Bidra till EU krishanteringsförmåga	Förband anmält till UNSAS

Abstract

This thesis deals with using armed forces as an instrument for Swedish security policy. Participation in Peace Support Operations (PSO) under the framework of The United Nations (UN) has been a part of Swedish Foreign Affairs and Security policy since 1948. In 1993, in the beginning of the post cold-war period, Sweden sent armed forces to a somehow different PSO in Bosnia-Herzegovina. This was in many ways a new kind of PSO acting under chapter VII of the UN Charter using all necessary means to enforce compliance with The UN Security Council Resolution. Swedish participation in a European crisis was possible due to the new post cold-war security policy environment. Since 1993, Sweden has participated in PSO under the command of THE UN, North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and European Union (EU).

Post cold war security environment with no foreseeable military threat towards Sweden, has caused a transformation of the Swedish armed forces. Today, new tasks put an emphasis on participation in PSO in close cooperation with other countries and organisations. Sweden has armed units on seven days alert to join a multinational PSO within 30 days. This means that the preparedness and willingness to use armed forces as an instrument for security policy has increased since the cold war ended. Under what conditions should this instrument be used and how? Is it possible to track a Swedish doctrine for international operations? This inquiry analyses the use of Swedish armed units in PSO between 1993 and 2004 on a political-strategic level.

The Swedish constitution requires a decision from the parliament when Swedish armed units are sent abroad for more than Peace Keeping operations. Due to this fact, the use of armed forces as an instrument is subject to a parliamentary process that gives a lot of paper to analyse. The use of armed units in PSO is a good expression for practical security policy. Even though it is not possible to formulate a doctrine only by this inquiry it can be a building block together with other inquiries. It is also worth mentioning that a doctrine like all other analysing tools is a simplification of the reality. The real use of armed forces is influenced by a lot of reasons. It is however useful to know the conditions for using armed forces in order to develop the right means to a certain policy.

The tool for this inquiry has been developed by analysing foreign affairs policies and security policies. A doctrine, in short, consists of three parts.

The first thing is a description of what values or interests the doctrine is supposed to protect. The willingness of using armed forces needs certain interests to be at stake. What are the Swedish interests and do they have a national or an international dimension?

Secondly there needs to be a description of the threats against those values and interests. The definition of security and the threats to this security is in many ways contested. What is the Swedish point of view for using armed forces?

Lastly a doctrine should deal with strategies for how to encounter those threats. How should the use of armed units in multinational PSO be used to fulfil political and military objectives will therefore be the question in this inquiry?

Analysing the use of armed units in PSO gives some guidelines to support the formulation of a doctrine. The description of threats is the weakest link. This is possibly because of the difficulties to define security and the threats to this security within the widened security agenda of today. This inquiry shows in a way that security and the use of armed forces to support that security is more than lack of military threats.

The prevention of conflicts and crises on the European mainland is of strategic interest for Sweden. Even the international law and the respect for The UN are strategic interests. Conflicts and crises in Africa and other places are to be looked upon as of moral/ideological interest.

The use of armed forces implies certain risks. If the interests at stake are weak or are not sufficient to take the risk, some decision are strengthened with more or less practical interests such as experience for The Armed Forces or the need to show political will. Even an argument on the need for The UN and The EU to cooperate in PSO is used as a reason for participating in multinational operations. If Strategic interests are at stake Sweden is willing to use armed forces for a long duration.

Even if all operations have been working under the auspices of chapter VII of the UN charter, not all of them have included Peace Enforcement (PE). This is typical for what is called Second Generation Peace Keeping (SGPK). Although PE has been a part of the operation the tasks for Swedish units have been mostly SGPK. There are two major deviations from this picture. In ISAF in Afghanistan, Swedish units were tasked to strengthen the security around Kabul. This was more PE than something else. In Operation Artemis in Democratic Republic of Congo (DR Congo) Swedish units were tasked to facilitate the establishment of a UN mission in the eastern part of DR Congo. Also this operation was more PE than something else. The last one was also a EU-led operation. This could be a watershed that points out a new direction for the use of armed forces in the framework of European Security and Defence Policy (ESDP).

The use of armed forces could also be divided in Deterrence, Compellence and Brute Force. Brute Force aims at taking total control of a defined enemy and is not very common in PSO. Deterrence is supposed to prevent crises to arise or arise anew. This could be used as a means of prevention or in a peacekeeping situation. PE situation might need strategies for use of violence. Compellence aims to initiate target action or stop target action. The opposing actor can stop the violence by full compliance with the condition that gives the operation legitimacy. For Sweden, this condition must be a UN Security Council Resolution. Even if Swedish units only in Operation Artemis and ISAF have used PE means, this tool is not abandoned. It is however significant that those operations were carried out by professional officers within units highly specialised.

There is in many ways a need for clear policy lines and corresponding necessary means including military means. This is, if nothing else, the lessons learned of the Balkan crises. The Swedish participation in PSO since the cold war could very well be the reason for EU expecting Sweden to put up a Battle Group. Such a policy needs to be followed by some kind of doctrine. Ad hoc as policy strategy is only possible if the means to fulfil that policy allows almost endless amount of courses of action. This Inquiry could be a building block for such a doctrine.

To conclude, this inquiry shows that small units specialised with high readiness should be developed for use on the European mainland and has PE capabilities. Larger units could be put together for use in SGPK operation globally.