

## FÖRSVARSHÖGSKOLAN

# C - UPPSATS

<i>Författare</i> Övlt Alar Laneman	<i>Förband</i> EFM	<i>Kurs</i> ChP 99 - 01
<i>FHS handledare</i> Docent Bertil Nygren, Kk Arne Nilsson.		
<i>Uppdragsgivare</i> FHS SI		
<b>De estländska myndigheternas roll i utarbetning av en säkerhetsagenda 1997 – 2000.</b>  Estland har under 1990-talet genomfört en förändring från en del av allsovetiskt system till en självständig stat. Statsapparaten har fått en helt ny mening. Detta arbete granskar de estländska myndigheternas syn på hotbilden mellan 1997 – 2000 och i deras roll i utarbetning av en säkerhetsagenda. Studien sker genom besvarandet av ett antal frågeställningar. Hur såg Estlands myndigheters hotbild ut? Vilka skillnader och likheter kan observeras mellan myndigheternas syn på hot och hur förändrades synen på hot under tiden? Vilken är myndigheternas roll i utarbetning av säkerhetsagendan?		

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	3
1.1. Bakgrund och problemformulering .....	3
1.2. Syfte och frågeställning.....	4
1.3. Källbeskrivning .....	4
1.4. Teoribeskrivning .....	7
1.4.1. Säkerhet och stat.....	7
1.4.2. Securitization.....	8
1.4.3. Hot och hotbild.....	10
1.4.4. Hot inom sektorer .....	13
1.5. Metod .....	18
1.5.1. Tema.....	18
1.6. Avgränsning .....	19
<b>2. Myndigheternas syn på hot.</b> .....	20
2.1. Försvarsmakten.....	20
2.2. Gränsbevakningsverket.....	24
2.3. Polisverket.....	27
2.4. Räddningsverket.....	31
2.5. Tullverket.....	33
<b>3. Jämförelse av myndigheternas hotbilder</b> .....	36
3.1. Jämförelse av myndigheternas hotbilder kopplat till sektorer..	36
3.2. Myndigheternas roll i securitization.....	42
3.3. Förändring av hotbilden över tiden.....	43
3.4. Generella skillnader och likheter.....	44
3.5. Slutsatser om myndigheternas hotbild.....	46
<b>4. Fortsatt forskning.</b> ....	48
<b>5. Sammanfattning</b> .....	50
Källförteckning. ....	53
Bilaga 1. Tabell. Myndigheternas sammanfattande hotbild.....	58
Bilaga 2. Tabell. Hur förändrar sig myndigheternas hotbild över tiden.	59
Bilaga 3. Förkortningslista.....	60
Bilaga 4. Estland. Introduktion.....	61

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund och problemformulering.**

Temavalet för uppsatsen berodde huvudsakligen på två faktorer. Kunskap inhämtad på skolan måste kunna översättas till villkor och möjligheter i Estland. Beskrivning av hotbilden skulle här bli en bra utgångspunkt för fortsatt arbete inom totalförsvaret.

Efter självständighetsdeklareringen 1991 skulle alla myndigheterna börja fungera på ett nytt sätt. Från att vara en del av ett allsovjetisk system blev de estniska myndigheterna självständiga och med egen beslutsfattningsfunktion. Totalförsvaret blev ett koncept för uppbyggandet av försvarsförmågan och krävde ett effektivt samarbete mellan de olika myndigheterna, särskilt i ett litet land med begränsade resurser.

Estlands säkerhetspolitiska val med prioritering av integrationen till NATO och EU, var genomfört innan diskussionen om säkerhetspolitiska intressen hann utvecklas. Estlands strävan att bli medlem i de internationella organisationerna definierades redan i början av 1990-talet. Estlands militärstrategi var utarbetad år 2001. Detta lämnade stor frihet för myndigheterna att tolka sina egna uppgifter och utvecklingsriktningar relativt självständigt.

Efter kalla krigets slut har säkerhetsproblematik fått en ny mening. Faktorer utanför de traditionella militära hoten har kommit in i hotbilden. Teknologikutvecklingen har närmat länder till varandra och det ömsesidiga beroendet har ökat.

Därför var det relevant att försöka förstå vilken hotbild som var dominerande i myndigheternas verksamhet. Hotbildsbeskrivningen kan förklara hur myndigheternas roll och funktioner förändrades över tiden och vilken roll de spelade i säkerhetsproblematiken.

## **1.2. Syfte och frågeställning.**

Uppsatsens syfte är att beskriva och jämföra hotbilden hos olika myndigheter i Estland under 1997 - 2000. Uppsatsen skall svara på följande frågor:

1. Hur ser de estländska myndigheterna på hotbilden?
2. Vilka skillnader och likheter kan observeras mellan olika myndigheternas syn på hot och hur förändrades det över tiden?
3. Vilken är myndigheternas roll i utarbetandet av Estlands säkerhetsagenda?

Säkerhetsbegreppet innehåller tre element, de är hot, aktion som är utanför normalt beteende och effekter på relationer.<sup>1</sup> Myndigheternas analys har målet att undersöka vad detta innebär för myndigheternas hotbild, vilka element innehåller hotbilden och i vilken dimension, inre eller yttre, ligger det. Vidare analyserar uppsatsen myndigheternas roll i utformning av säkerhetsagendan.

## **1.3. Källbeskrivning.**

Källor består huvudsakligen av myndigheternas årliga planerings- och sammanfattningsdokument. Materialet är hämtat från primära källor från respektive myndigheter. Inledningsvis var planen att använda myndigheternas rapporter till respektive högre instans eller ministerium men det visade sig vara en komplicerad fråga. Därför gjordes en anpassning och alla tillgängliga dokument inom myndigheterna som kunde visa deras syn på hot användes för analys. Materialet presenterades av myndigheternas kontaktpersoner som i sin tur var utvalda av ansvariga ministerium.

Avsaknaden av gemensamma standarder för rapporter, och ofta även själva rapporten under en viss tidsperiod, är ett resultat av olika arbetsordningar mellan ministerier och myndigheter.

---

<sup>1</sup> Buzan, Waeber, de Wilde; *Security: A New Framework For Analysis* 1998, Lyonne Rinner Publishers s.26

Kontaktpersonerna förklarade att ministeriet inte alltid krävde en rutinmässig rapportering från myndigheterna, och de rapporter som finns är skrivna för själva myndigheten främst som en sammanfattning av genomfört arbete, men också som underlag för fortsatt verksamhetsplanering.

Det är viktigt att skilja på dokumentationens olika karaktärer. Verksamhetsrapporterna beskrev genomförd verksamhet och har därför mer en reagerande karaktär och planeringsdokumenten mer en agerande karaktär. Av den anledningen är planeringsdokumenten mer värdefulla för att beskriva myndigheternas syn.

En typ av källmaterial var inte tillgängliga mht sekretesskäl, detta var Försvarmaktens underrättelseavdelnings hotanalys. Huvuddelen av materialet är på estniska.

### **Försvarmakten.**

Källorna består av två olika typ av dokument. Dels Peastaap<sup>2</sup> årliga verksamhetsrapporter samt planeringsdirektiven fastställda av ÖB. Årsrapporter fanns för 1997 och 1999. Årsrapport för 1998 fanns inte på grund av olika tolkningar mellan Peastaap och Försvarministeriet av lydtnadsförhållanden.<sup>3</sup> Planeringsdirektiv finns för 1997, 1998, 1999 och 2000. Rapport för 2000 var inte färdig under materialinsamlingen. Dokumenten är relativt lakoniska och har olika struktur och omfattning.

### **Polisverket.**

Källorna består av Utvecklingsprogram 1999 – 2000 fastställd av Polisverkets Generaldirektör, Prioriteringar för Estnisk Polis för 2000 fastställd av Generaldirektören, Polisverkets presentation om läget avseende brottslighet under 1999 på sammanfattande årligt möte.

Polisgeneraldirektörens tal med sammanfattning av verksamheten under 2000 användes också; Sammanfattning över ordningsläge och brottslighet under 2000; Översikt avseende prioriteringar och säkerhetsläget för 2000, sammanställd av Polisverket. Källorna tillåter inte att ge en relevant bild om verksamhet före 1999.

Avsaknaden av källor förklarades av kontaktpersonerna huvudsakligen med att rapportering till Inrikesministeriet inte krävdes under den perioden.

---

<sup>2</sup> Högkvarteret

Dokumenterna har olika struktur. Dokument med sammanfattning av verksamhet innehåller i huvuddelen statistisk material med slutsatser och jämförelse med föregående år.

### **Gränsbevakning.**

Hotbildbeskrivningen baseras på tre källor – Verksamhetsrapporterna för 1997, 1998 och 1999. Rapporten för 2000 och andra dokument med verksamhetsbeskrivning var inte tillgängliga. Dokumenten presenterades av en avdelningschef. Alla rapporter är skrivna i form av Generaldirektörens order. Rapporterna har olika struktur vilka utvecklades över tiden. Arbetet med källorna genomfördes på myndigheten.

### **Tullverket.**

Dokumenterna presenterades av myndighetens avdelningschef. Följande dokument använts som källor: Årsböcker för 1999 och 2000 med sammanfattning om verksamhet; Tullverkets årliga Verksamhetsplaner för 1998, 1999 och 2000; Strategisk plan för 1998 - 2002; Rapport i april 2000 till Utrikesministeriet om Tullverkets administrativa och organisatorisk kapacitet avseende integrering till EU; Framstegsrapport till EU Estland subkommitté om perioden 01 september 1999 – 15 september 2000. Årsböckerna finns tillgängliga på Internet.

### **Räddningsverket.**

Material presenterades av Räddningsverkets ställföreträdande generaldirektör och en hög tjänsteman. Följande dokument var tillgängliga och användes som källor: Utvecklingsplan för 1995 – 2000, Utvecklingsplan för 2000 – 2006, Översikt av Räddningsverkets verksamhet under 1995 – 1997, brev från Räddningsverket till inrikesministern den 10 maj 2000 om Räddningstjänstens ordning efter en förvaltningsreform, Räddningsverkets rapport till inrikesministern om verksamheten under år 2000, generaldirektörens föredrag 06 april 2000. Dokumenterna var fastställda av generaldirektören. Inte alla rapporter var tillgängliga för perioden 1997 – 2000. Dokumenterna hade olika struktur och omfattning.

---

<sup>3</sup> Försvarsministerns brev till ÖB den 09.november 1999 visar att rapporten var inte skickad till ministern.

## 1.4. Teoribeskrivning.

### 1.4.1. Statens säkerhet.

Uppsatsen baseras på B. Buzan's teori om nationell säkerhet och securitization.<sup>4</sup> Begreppet säkerhet är svårdefinierat. Säkerhetsbegreppet är komplext och har använts under mer än tvåtusen år i ett stort antal politiska, ekonomiska och sociala sammanhang.<sup>5</sup> För att beskriva hot avseende problematiken inom nationell säkerhet måste man först veta vad som är utgångspunkten för nationell säkerhet. Traditionellt har staten varit central i säkerhetskoncept och som utgångspunkt. Även om integrationstendenser observeras i de internationella systemen där staten lämnar vissa egna funktioner över till de internationella organisationerna är staten fortfarande den mest kraftfulla aktören. Staten är i relationer beroende av andra stater och agerar i en anarkisk konkurrensmiljö.<sup>6</sup>

*"Security is about the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity."*<sup>7</sup> Faktorer som skadar identiteten och den funktionella integriteten kan bli klassificerade som hot. Den exakta betydelsen varierar inom olika sektorer och det utgör hotets natur.<sup>8</sup> Säkerhet är om överlevnad. Säkerhetsobjekt kan vara stat, individ, grupp, företag.

Säkerhetsproblematiken är så bred så att för att förstå den måste man förstå vad som är en stat och vilka påverkansfaktorer som finns inom och utanför staten.

**Stat.** I jämförelse med individen är en stat relativt amorfisk och därför är det svårt att bedöma vilka risker som hotar staten. För denna analys krävs kunskap om statens säkerhetsgränser; är dessa liktydiga med de geografiska gränserna eller finns andra kriterier? Systemperspektivet ser staten som en territoriellt definierad sociopolitisk enhet eller ett mänskligt kollektiv där regerande institutioner och samhället är förenade inom ett territorium.

---

<sup>4</sup> B. Buzan, *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, 1991; B. Buzan, Weaver, de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>5</sup> L. Aggestam, K. Engelbrekt, C. Wagnsson; M. Winnerstig; *Säkerhetsbegreppets etymologi*, kap 1, *Europeisk säkerhetspolitik*, Lund, 2000

<sup>6</sup> Buzan B., *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, 1991, s.22

<sup>7</sup> Ibid., s.18.

<sup>8</sup> Buzan B., Weaver O., de Wilde J., *Security: A new Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, s. 21

Interaktion inom systemet av territorium, regering och samhället är stat. Staten är en produkt av självdynamik och anarkisk internationell miljö. Staten har likheter med individen. Båda har eget beteende, intresse och fysiska attribut. Båda befinner sig i en social omgivning med liknande subjekt. Båda har ett humant innehåll. Olikheter ligger i storleken, att stater är fixerade inom ett territorium. Människa och stater har olika livscykel. Staten som ett komplex bestående av territorium, politik och samhälle är samtidigt abstrakt och konkret.

För att förstå säkerhet är det viktigt att förstå den abstrakta sidan av staten. Staten är mindre känslig för fysisk skada – staten kan existera även utan territorium. Det betyder att en stats riktiga innehåll och betydelse ligger på ett sociopolitiskt plan. En stat är mer en idé som drivs av en grupp människor. Fysisk bas består av befolkning och territorium.<sup>9</sup>

Två huvudkällor för idén är nation och en enande ideologi. Idén kräver också fysiska uttryck genom en stats institutioner för att behärska sitt territorium. Men institutioner är inte innehållet i staten utan det är idén som bärs upp av befolkningen. Idén binder ihop territorium, politik och samhälle samt bestämmer dess karaktär och kraft. Så är idé ett centralt objekt i nationell säkerhet.

#### **1.4.2. Securitization.**

Securitization är en process när politiken tas utanför ramarna av vanliga politiska procedurerna och kan därför kallas en extrem form av politisering. Ett problem är presenterat och accepterat som hot mot objektens existens.<sup>10</sup> Genom definiering av säkerhetsproblem legitimeras användningen av extraordinarie medel. Processen där man deklarerar ett problem som säkerhetsproblem är **securitazing move**.<sup>11</sup> Så länge ett problem håller sig inom normalbilden av politisk verksamhet är det en del av en politisk process eller politiserad. När ett problem nämns som ett säkerhetsproblem och extra åtgärder framhålls som de enda för att lösa problemet genomförs **securitization**.

---

<sup>9</sup> B.Buzan, *People, States and Fear*, 1991, kap.2,

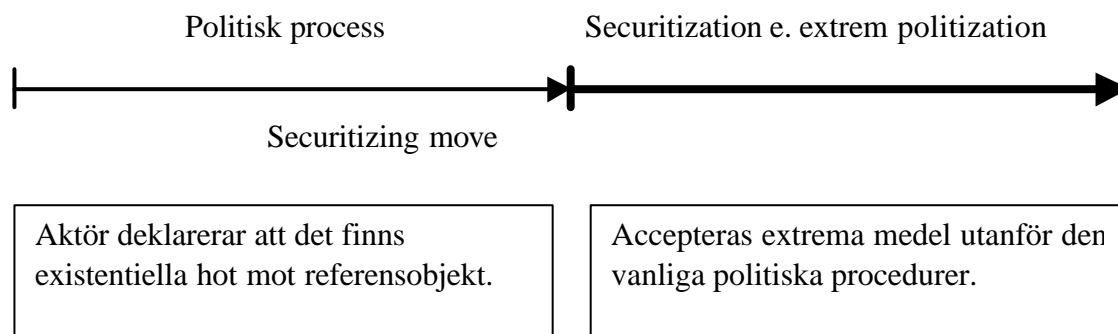
<sup>10</sup> Buzan, Waever, de Wilde. *Security: A New Framework For Analysis*. s.23

<sup>11</sup> *ibid.*, s. 25



Securitization består av två delar, securitizing move och acceptans.<sup>12</sup> Med positiv acceptans ges legitimitet att bryta regler av normal politisk process. Problemet definieras nu som hot mot objektens existens.

Brytpunkten mellan den vanliga politiska processen och securitization är när beslutsfattare<sup>13</sup> som är en separat kategori, accepterar användning av extrema medel. Detta kan uttryckas schematiskt med en enkel modell:



Securitization kan vara institutionaliserad när staten som respons mot konstanta hot, har byggd upp byråkratiska institutioner för att möta dessa.<sup>14</sup> Processen måste betraktas som intersubjektiv eftersom objektiv mätning av hot är omöjlig. Den är hypotetisk, handlar om framtiden och är kontroversiell.<sup>15</sup>

Securitization har tre komponenter: **hot**, **nödaktion** och **effekt** på relationer med brytning av normalbildens regler.<sup>16</sup> Samtidigt är securitization inte längre en del av en normal politisk process, eftersom agerandet pågår utanför den vanliga politiska processer enligt andra regler och normer.

### **Aktör, referensobjekt och funktionell aktör i securitization.**

En **aktör** är person eller grupp som kan bestämma om ett hot är existentiellt och måste inkluderas i säkerhetsagendan. Så genomförs transformering av problemet från normal politisk dimension till säkerhetsagendan, där extrema lösningar krävs.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *ibid.*, s. 25

<sup>13</sup> eller audience, *ibid.*, s.41

<sup>14</sup> *ibid.*, s.27

<sup>15</sup> *ibid.*, s.32

<sup>16</sup> *ibid.*, s.25

<sup>17</sup> Buzan, Waever, de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rinner Publishers, 1998, s.33

Traditionellt har en stat procedurer om vem som representerar staten och agerar som aktör. Aktör kan vara exempelvis regering, officiella representanter, underrättelsetjänst men det kan också vara lobbygrupper. I svaga stater kan det vara olika grupper och även maffia.

**Referensobjekt** är ett objekt mot vem hot finns eller bedöms vara riktat och som har legitim rätt till överlevnad. Traditionellt är det en stat men kan också vara befolkningsgrupper på grund av nationalitet eller religion. I vissa fall kan objekt själva agera som aktör. För staten är överlevnad kopplat till suveränitet, för nationen till identitet. Det är diskutabelt om begreppet kan gälla för en mindre grupp eller objekt.<sup>18</sup>

**Funktionell aktör** är en aktör som kan påverka dynamiken inom sektorer och inom säkerhetsagendan genom sitt agerande utan att vara referensobjekt eller aktör. Det kan vara försvarsindustri, militär byråkrati, politiker, intressegrupper, militära kulturer.

**Sammanfattningsvis är** kriterier på securitization att hot definieras som existentiella för referensobjekt. Därmed accepteras extraordinarie medel utanför vanliga politiska procedurer och effekter nås på andra enheter i det politiska systemet.

### 1.4.3. Hot och hotbild.

Hotbilden är en föreställning om risker. Det handlar om en situation eller händelseutveckling där värden som är viktiga kan sättas på spel.<sup>19</sup> Ursprungligen från psykologin har termen kommit till användning i säkerhetspolitiska sammanhang i situationer där maktmedel kunde komma till användning av en fientlig part. Hot ses som ett verktyg i en politisk process.<sup>20</sup> Definiering av hot måste ske tillsammans med objektets svagheter.

---

<sup>18</sup> ibid.,s.36

<sup>19</sup> Nationalencyklopedin, [http://www.ne.se./jsp/search/article.jsp/i\\_art\\_id=205347](http://www.ne.se./jsp/search/article.jsp/i_art_id=205347)

<sup>20</sup> ibid.

Hot blir hot för objekt och problem för nationell säkerhet bara om det finns relevanta svagheter. *"Insecurity reflects a combination of threats and vulnerabilities, and the two cannot meaningfully be separated."*<sup>21</sup>

Hotets kriterium: Det uppfattas i form av rädsla, det hotar existens, det finns en korrelation mellan uppfattning och hotets substans.

Bara vissa hot håller inom den nationella säkerhetens område. Invasionshot, politisk destabilisering och blockad tillhör klart de legitima nationella säkerhetsfrågorna. Däremot finns en stor gråzon mellan dem och en normal internationell miljö. I gråzonen finns en mängd olika faktorer som bara efter noggrann analys kan bli inkluderade i den säkerhetspolitiska hotbilden eller lämnade utanför som vanliga konkurrensproblem av internationell art. Det är svårt att separera seriösa hot mot nationell säkerhet och de hot som är resultatet av normal konkurrens inom det internationella området.<sup>22</sup>

Hot kan finnas utanför den nationella säkerheten om ett hot finns men inte uppfattas, ett politiskt val beslutar så eller är hotet inte relevant, eftersom det finns inga motsvarande sårbarhet.

Hot har också subjektiv eller objektiv karaktär. Subjektiv är att hot uppfattas som hot av ett subjekt. Objektiv karaktär är att hotet existerar. Samtidigt saknas det objektiva kriterier för hot eftersom alla aktörer som kan definiera hot har egna värderingar.<sup>23</sup>

Lösningen för säkerheten kan vara av två slag – att minska svagheter och att förebygga eller minska hot. Eftersom staten agerar i två dimensioner - inre och yttre - måste fokus vara riktat båda inåt och utåt. Exakt definiering av relevanta hot mot en viss stat är en resultat av kombination av svagheter och hot. Man kan påstå att bara de hot som passar för svagheter innehåller en realistisk hotbild.

Om svagheter går relativt konkret att mäta och definiera är själva hotfaktorerna svåra att definiera av två orsaker. Först är problemet med subjektivitet och objektivitet.

---

<sup>21</sup> B. Buzan, *People, States and Fear*, s.112

<sup>22</sup> *ibid.*, s. 115

<sup>23</sup> Buzan, B.Waever, O., de Wilde., *Security: A New Framework for Analysis*, s.30

Hot som domineras av förståelse och väcker rädsla kan samtidigt vara utan reell substans. Aktuella hot kan vara omöjliga att mäta och därför inte möjliga att förstå.

Svagheter är starkt förbundna med svaga stater och svaga makter. Även starka stater fast svaga som makter kan vara ineffektiva inom den militära sektorn i det långa perspektivet. Svag stat och svag makt kan bli skadade av de flesta hot. Svag makt men stark stat är högst sårbara för militära hot. Stark stat och stark makt är relativt säkra mot de flesta hot och stark makt och svag stat kan bli skadade av politiska hot.<sup>24</sup>

En annan viktig faktor är att hot måste ses som en helhet. Hot inom en sektor kan avspeglas inom andra sektorer.

Ett annat problem är hur man separerar vardagsproblem, orsakade av tävlande karaktär i internationell miljö, från realistiska hot. Att skilja mellan vanligt och farligt är ofta en fråga om politiska val.<sup>25</sup> Alla aktörer har sina individuella kriterier.

Det är viktigt att sätta urvalskriterier på rätt nivå för att undvika uttömning av resurser, en aggressiv politik och svåra ansträngningar på samhället. Från annat perspektiv får valkriterier inte ligga för högt eftersom det kan orsaka felaktiga bedömningar av hot och lämna staten oförberedd. Hur problem som illegal immigration, narkotikahandel och annat skulle kunna klassificeras som hot mot nationell säkerhet, kan besvaras först efter analys av objektens sårbarheter och säkerhetspolitiska intresse.

Potentiella frågor av nationell säkerhet utsträcker sig till alla sektorer: militär, politisk, ekonomisk, samhällelig och ekologisk. Hot mot staten inom de olika sektorerna är inte en statisk agenda för nationell säkerhet. Förändringar i prioriteringarna kan vara aktuella. Även om i hotanalys den militära sektorn ofta bedöms vara viktigast, kan den mest fullständiga hotbilden nås genom ett helhetsperspektiv. Hot kan ofta uppfattas från en starkt väpnad granne med våldsam historia.

**Hotets intensitet.** Det är viktigt att beskriva hur ett hot kan bli en fråga om nationell säkerhet. Det beror på hotets typ, hur mottagaren uppfattar det och hotets intensitet.

---

<sup>24</sup> ibid. Kap.3.

<sup>25</sup> Buzan, B. *People, States and Fear*, 1991, Harvester Wheatsheaf, s.115

Intensitet beror på följande faktorer: hotets specifika identitet, närhet i rum och tid, sannolikhet, vilken vikt konsekvenserna får och om uppfattningen av hotet är förstärkt av historiska förhållande. Närhet är sett som distans mellan källa och objekt och gäller mest i den militära sektorn men är viktig för politiska sektorn. Territoriell närhet tillåter effektivt genomförandet av militära aktioner och politiskt påverkan. Distans i tid betyder hur lång tid det tar för ett hot att bli aktuellt.

#### 1.4.4. Hot inom sektorer.

Under sektorer avses en viss typ av interaktion.<sup>26</sup> En sektor kan klassificeras enligt medel som inte finns inom andra sektorer.

**Politisk sektor.** Denna sektor handlar om maktstående status, auktoritet och erkännande.<sup>27</sup> Nationalencyklopedin definierar begreppet *politik* som statskonst och processen att utöva makt. I viss mening är alla sektorer politiska eftersom säkerhet är alltid ett politiskt problem. I centrum står ickemilitära hot mot suveränitet. Två typer av hot kan ses inom sektorn. De är hot mot legitimitet av politiska enheter, deras ideologi eller andra grundläggande konstitutionella idéer och hot mot erkännande eller yttre legitimitet. **Aktör** som genomför securitization är en stat med sin legitima representant regeringen men kan vara det internationella samhället när de gemensamma värdena hotas. Idéer kan hotas av nationalism, etnisk nationalism, politisk ideologi. Hot kan vara riktat mot regering genom ifrågasättandet av regeringens ideologiska legitimitet. Hot kan riktas mot **territoriell integritet**, mot **suveränitet** eller mot **erkännandet**.

#### **Hot inom sektorn:**

**Med avsikt:** vägran av erkännande, ingripande i inrikespolitik med

propaganda, ifrågasättande av grundidéers legitimitet, ifrågasättande av institutionens legitimitet, ifrågasättande av suveränitet, splittring med stöd från grannstat.

**Strukturella:**<sup>28</sup> Ideologiska, nationalitetsbaserade, integration.

---

<sup>26</sup> Buzan, B., O.Waever, de Wilde J., *Security: A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, s. 7

<sup>27</sup> *ibid.*s.7

<sup>28</sup> Buzan, B., *People, States and Fear.*, s.120

### **Militär sektor.**

Den militära sektorn handlar om våld i säkerhetsrelationer.<sup>29</sup> Huvudsakligen ses faktorer som är riktade mot statens fysisk bas som hot. Den militära sektorn har starkt samband med den politiska sektorn. Säkerhetsagendan handlar om överlevnad och har två dimensioner - inre och yttre. Den inre dimensionen innebär civil ordning, fred, administration, lag. Hot kan exempelvis vara militär separatism, revolt, terrorism och kriminella organisationer. Yttre hot är militärt angrepp.

Aktör kan vara regering, officiella representanter, underrättelsetjänst men det kan också vara lobbygrupper.

**Referensobjektet** är traditionellt staten men staten är inte alltid en perfekt representant för samhället. Objektet kan vara nation, befolkningsgrupper eller religion. Det är möjligt att objektet är grupper som försöker skapa en egen stat, militär, polis, ras och kön.

Funktionella aktörer kan vara olika aktörer som kan påverka dynamiken inom sektorn: försvarsbyråkrati, försvarsstruktur och även legosoldater. Aktör kan också vara regering om den har egna överlevnadsintressen, byråkratier, väpnade strukturer med egen kultur som vapengrenar, men det kan vara även den privata sektorn.

### **Hot inom sektorn:**

**Direkta:** trakasseri, straffraid, ockupering av delar av territorium eller full okkupation, attack mot befolkning med blockad eller bombning;

**Indirekta:** hot mot allierade, hot mot sjölinjer, hot mot strategiska territorier.

**Inre:** militär separatism, terrorism, kriminella organisationer.

**Samhällssektorn.** Sektorn handlar om kollektiv identitet.<sup>30</sup> Samhällelig säkerhet handlar om kontinuitet i kulturell och etnisk identitet och hotet kommer oftare ursprungligen från samhället. Hotet inom sektorn är ofta en organisk del av politiska hot och är relaterade till nationell identitet eller militära ärenden.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Buzan B., Waever O., de Wilde J., *Security: A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, s.7

<sup>30</sup> Buzan.B, Waever.O,de Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publ, 1998, s.7

<sup>31</sup> Buzan, s.122, *People, States and Fear*

Det är viktigt att skilja på evolutionsprocessen med långsamma förändringar och snabba ändringar som kan uppfattas som hot mot existenser. När statens utveckling är riktad mot att åstadkomma en homogen stat kan det orsaka rädsla inom minoritetsgrupper.<sup>32</sup>

Det är viktigt att skilja samhällelig säkerhet från social säkerhet. Samhällelig säkerhet handlar om kollektiv säkerhet, social om individens säkerhet och mest i ekonomiska termer.

**Referensobjekt** är en grupp med identitet. Det kan vara stammar, nationer, civilisation, religion, ras. Hot kan presenteras i form av nationalism och olika rörelse som kulturella, antiintegration, antiimmigration. Tävling mellan nationsgrupper kan förstärkas med olika faktorer där olika naturliga tillväxttempo kan vara ett exempel. Snabb tillväxt kan betraktas av annan nationsgrupp som ett hot.

**Följande hot kan klassificeras inom sektorn:** Samhälleliga hot är riktade mot den kollektiva identiteten. Språkärenden, religiösa ärenden, kulturella ärenden, migration, horisontal och vertikal tävling mellan grupper, minskning av populationen på grund av sjukdomar eller katastrof, olika naturliga tillväxttempo.

**Ekonomisk sektor.** Sektorn handlar om relationer inom handel, produktion, och finans.<sup>33</sup> Nationell ekonomi är en del av statens fysiska bas men är samtidigt starkt bunden till statens ideologi och institutioner. Ekonomiska hot är mest svåra att definiera inom en anarkisk världsordning. Den centrala paradoxen är skapad av fri marknad - vad betyder ekonomisk säkerhet i marknadskontexten om aktörerna måste vara osäkra för att skapa ett effektivt system.

Ekonomiska hot ligger ofta inom ramar av normalt beteende på marknaden. Den nationella säkerheten berörs klarare när konsekvenser av ekonomiskt beteende påverkar den militära, politiska och sociala sfären.

Ekonomiska hot kan definieras som en attack mot staten där andra aktörer med sitt agerande materiellt skadar statens institutioner, befolkning eller välstånd.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> I Sovjetunionen var Baltiska nationer rädda för russificering; *ibid*,s123.

<sup>33</sup> Buzan B.,Waever O., de Wilde J., *Security: A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, s.7

<sup>34</sup> Buzan, Waever, de Wilde, *Security: A New Framework For Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, s.130

**Referensobjekt** kan vara individ, företag, klass, stat, marknad på lokal, regional och global nivå. Ett företag kan bli securitized när det påverkar människor eller en stad, eller om företaget är viktigt för militär mobilisering.

Funktionella aktörer är huvudsakligen företag, stat och internationella aktörer. Motsättningen ligger också i det faktum att staten efter ekonomisk kollaps kan gå i konkurs men fysiskt kommer att finnas kvar. Generellt når ekonomiska hot sällan en storlek som kan hota existensen. I den liberala ekonomin befinner sig ekonomiska hot inom ramen av en normalbild.

**Följande hot nämns inom säkerhetsagendan:** Inom den ekonomiska sektorn är hot de faktorer som speglas med svåra konsekvenser i andra sektorer. Skadas förmågan till militär mobilisering, skadas reformer, hot mot försörjningslinjer, kollaps av basindustrier, minskning av ekonomisk makt och förmåga, störning av handels- eller finansströmmar, social polarisering, illegal handel, kriminalitet, spridning av militär teknologi.

**Ekologisk sektor.** Handlar om relationer mellan mänsklig aktivitet och biosfär.<sup>35</sup> Grunden till problemet är att mänskligheten genom sin utveckling har nått en förmåga till självförstörelse. Ömsesidigt beroende tar sig uttryck i att inte bara människan är beroende av naturen utan att naturen också är beroende av människans agerande. Hot i den ekologiska sektorn är riktat mot statens fysiska bas och i viss utsträckning mot statens institutioner och idé. Här kan två olika agendor observeras. En är vetenskaplig och den andra är politisk. Två agendor täcker delvis varandra. Under den politiska agendan finns problem som genom securitization har blivit inkluderade i politik.

Hotfaktorer ses mer som en normal del av levnadsvillkoren än en fråga av nationell säkerhet.<sup>36</sup>

Typiska problem på agendan är förstörelse av ekosystem som exempelvis föroreningar, erosion, energiproblem, olyckor, befolkningsproblem som överbefolkning, epidemi, okontrollerad migration, näringsproblem, våld på grund av miljöförstörelse.

---

<sup>35</sup> *ibid.*, s.7

<sup>36</sup> *ibid.* s.131



**Referensobjektet** är miljö eller delar av miljön. Huvudobjekt är miljön som människans levnadsvillkor. Objektet innehåller två delar: miljö och människa. Aktörer som bestämmer agendan är stater, politiska eliter, ekonomiska grupper.

Funktionella aktörer är huvudsakligen ekonomiska aktörer, samt statliga och ickestatliga aktörer.

**Hot inom sektorn:** Konsekvenser av manipulering av naturen, mindre naturkatastrof, större naturkatastrof, energiproblem, befolkningsproblem, överbefolkning, epidemier, migration, näringsproblem, överkonsumeringsrelaterade sjukdomar, minskning av kultiverad mark, våld orsakad av miljöförstörelse, användning av resurser som kan ersättas av andra materiell eller teknologier.

**Sammanfattning.** Man kan konstatera att hot är ett komplext fenomen som har objektiva och subjektiva karakteristika och en yttre och inre dimension. Hot placeras i säkerhetsagendan under en process som kallas securitization. Genom securitization legitimeras användning av extraordinarie medel utanför ramarna av en normal politisk process. Hot är inte konstanta inom sektorer utan kan variera och vara relaterade till andra sektorer. Hot måste alltid ses i relation mot sårbarhet. Bara ett begränsat antal hot är konstanta inom säkerhetsagendan. Mellan den internationella miljön och den nationella säkerheten finns ett grått område där beslutsfattare avgör om hot är blivande säkerhetsproblem eller om frågan är en normal tävling i den internationella miljön.

## **1.5. Metod.**

Metoden som används i denna uppsats är en kvalitativ innehållsanalys med användning av teman som återger beskrivningar av myndigheters syn på hot. När myndigheterna nämner hot i sina dokument beskrivs hot direkt. Polisverkets scenariobeskrivning och Räddningsverkets generaldirektör nämner vissa hot direkt.

Myndigheternas dokument analyseras genom att beskriva myndigheternas verksamhet i form av olika teman. Genom analys av ett tema beskrivs myndighetens uppfattning av hot. Eftersom hotbilden är en grund för planering är det relevant att bedöma relevansen för följande tidsperiod. I analysen skall presenteras vilken roll myndigheterna ser sig i samt utvecklingen av hotbilden över tiden.

I diskussionen karakteriseras myndigheternas hotbild med Estlands säkerhetspolitiska målsättnings perspektiv. Hotbildsbeskrivning presenteras inom olika sektorer och olika element i hotbilden jämföras.

### **1.5.1. Tema.**

Det framgår inte i källorna vilken utveckling eller process som var relevant för myndigheten i sin verksamhet. Eftersom målet är att förstå vilka hot myndigheter ser framför sig använder jag teman för att från verksamhetsbeskrivning selektera ut bakomliggande hotfaktorer. Från verksamhetsbeskrivning eller planer tas teman ut som uttrycker myndigheternas idé eller motiv. Teman belyser vilka verksamhetstyper som var prioriterade och vilka effekter som eftersträvades och genom detta kan möjliga hot tolkas. Metoden ger indirekt en bild av myndighetens målsättning och med den vilka möjliga hot som var grund för myndigheternas verksamhet.

Olika teman kan ge en bild om vad myndigheter såg som sina akuta uppgifter. ”Producera krigsförband” visar att förberedelse för försvarskrig sågs som uppgift och därför kan man tolka det att ett angrepp sågs som hot. På samma sätt visar utveckling av enheter mot narkotikasmuggling att bekämpning av smuggling ses som mål. Tema har begränsningar för bedömning av viktiga kriterier som hotets intensitet.

## 1. 6. Avgränsning.

Uppsatsens avgränsning i tid, material samt val av myndigheter kommer att förklaras. Uppsatsen undersöker myndigheters hotbild under en tidsperiod mellan 1997 och 2000. Under den perioden genomfördes viktiga steg i integration med NATO och EU.<sup>37</sup> Perioden ligger i närtid och därför har bilden relevans även idag. Ett annat valmoment för tiden var att i mitten av 1990-talet var etableringen av myndigheternas grundstruktur genomförd. De viktigaste elementen i myndigheters lagliga bas var skapad. Myndigheterna bytte fokus från uppbyggandet till funktionella uppgifter. Tillgång eller rättare sagt existens av material var annan faktor. Som det framkom från kontakter med myndigheter var uppbyggnadsperioden karakteriserad av utveckling, bland annat inom administrativa procedurer och regler. Det innebär att från tidigare perioder var det svårt att hitta relevant materiel på den nivån.

Utvalda myndigheter är Försvarmakten, Polisen, Räddningstjänsten, Gränsbevakningen och Tullen. Det skulle vara logiskt att inkludera Säkerhetspolisen men tillgången till deras verksamhet och dokument är hindrad av sekretesslagen. Utvalda myndigheter motsvarar logiskt olika sektorer där Försvarmaktens och Gränsbevaknings ansvarsområden traditionellt ligger i den yttre dimensionen av militär sektor, Tullverkets i ekonomisk sektor och Räddningstjänst med Polis i samhällelig.

Uppsatsen kommer inte att analysera funktionella aktörer. De beskrevs för att öka förståelse om dynamiken inom hotbilden.

---

<sup>37</sup>1997 startades dialog Estland - EU och sedan 1999 följer Estland NATO Membership Action Plan.

## **2. Myndigheternas syn på hot.**

Myndigheternas hotbild sammanfattas med en tabell i bilaga 1.

### **2.1. Försvarsmakten.**

I dokument saknas hänvisning till det säkerhetspolitiska läget och Försvarsmaktens övergripande mål. Endast i rapporten för år 1999 hänvisades till olika dokument som innehåller hotanalys men några säkerhetspolitiska motiv beskrevs ej och inga lägesbeskrivningar delgavs. Likaledes förklarades inte i dokumenten i vilket syfte uppgifter ställdes, strukturer utvecklades eller hur materialanskaffningar planerades. Kort referens gjordes till ett dokument avseende analys av Ryska Federationens väpnade styrkor.

Inom området internationellt samarbete är målet samarbete med europeiska säkerhetsorganisationer. Politisk prioritet är NATO. I beskrivningen angående bilaterala relationer nämndes, att det var svårt att bedöma effekten av arbetet eftersom analys saknas. I slutet av perioden skrevs att interoperabiliteten är prioriterad, och utgör tyngdpunkten i krigsorganisationens förberedelser. Här beskrevs också deltagandet i fredsoperationer.

Stöd till samhället nämns. Men det är formulerat som kontakter efter behov och att detta genomförs mest på lokal nivå. Åtgärder beskrevs för Försvarsmaktens egen säkerhet samt planering för väpnat försvar. Vad avser utveckling nämns två huvudriktningar, självständigt försvar och beredskap.

Detta möjliggör följande tolkning: att avvärja ett väpnat angrepp sågs som en primär uppgift. Troligen var båda formerna av angrepp, begränsat och totalt, inarbetat i verksamheten. Vad avser mindre angrepp beskrevs ett uttalat missnöje över lagen som tillåter mobilisering bara i händelse av krig.

Samarbete med andra internationella försvarsorganisationer är delvis en förberedelse för integration men också ett sätt att säkra förbindelser för framtiden. Den påtalade vikten av deltagandet i fredsoperationer stärker denna tolkning.

Försvarsmaktens verksamhet med teman:

**Direktiv för 1997.**

- Klarare krigstidsuppgifter
- Bättre hotanalysförmåga
- Effektivare organisation
- Organiserade reserver

**Plan för 1998.**

- Effektivare producering av krigsförband
- Bättre stridutbildning och fältränning
- Utvecklad förmåga att agera under speciellt läge
- Bättre försvarsberedskap och ledning
- Högre mobiliseringsförmåga

**Direktiv för 1999**

- Effektivare producering av krigsförband
- Förberedd krigsorganisation.
- Bättre fältkunskap
- Högre försvarsberedskap och mobiliseringsförmåga
- Närmare samarbete med civila struktur i försvarsberedskap

**Direktiv för 2000.**

- Prioriterad förberedelse av krigsförband
- Bättre försvarsberedskap
- Utvecklad snabbinsatsförmåga
- Högre minröjningsförmåga under kris och krigsläge

**Rapport för 1997**

- Bättre utbildningssystem
- Tillräcklig avvärjningsförmåga
- Klarare krigstidsorganisation
- Förberedd reserv
- Bättre analysförmåga
- Effektivare internationellt samarbete

Rapport för 1998 saknas

**Rapport för 1999.**

- Högre förmåga för väpnat försvar
- Förstärkt försvarsvilja i samhället
- Effektivare planering,
- Bättre konflikthanteringsförmåga
- Bredare mobiliseringslagar
- Effektivare integrationsarbete
- Närmare samarbete med samhällets strukturer

Väpnat angrepp ses genom användningen av följande teman: utveckling av krigsorganisationen, utbildning av reservpersonal, tillräcklig avvärjningsförmåga, produktion av krigsförband, bättre försvarsberedskap, utveckling av mobiliseringssystem. I dokument nämns att för verksamheten är produktion av stridsförband central. I utbildningen är stridslära och fältränning centrala.

Kris eller konflikt i Estland eller regionen skulle mötas med förberedelse av snabbinsatsstyrkor, förmågan att lösa konflikter, deltagandet i regionala försvarsprojekt. Mobiliseringsenheter måste kunna agera i ett speciellt läge eller krisläge.<sup>38</sup>

Möjligt hots skala går från konflikt och kris till krig. Geografisk omfattning är Estland och regionen. Hur hot operativt hanteras framgår inte eftersom inga beskrivningar om detta fanns. Attityden var negativ för att delta i räddningsarbete under stora olyckor eller i brandsläckningsarbeten. I rapporten för 1999 förklarades detta med otillräcklig utbildning av värnpliktiga. Det bevisade att räddningsarbete inte sågs som en del av försvarets uppgifter under den perioden. Rapport för 1999 hänvisade till att år 1998 genomförde en internationell arbetsgrupp en bedömning av Försvarsmaktens integrationsutveckling. Här betonades behovet av att förbereda en laglig bas och ramdokument för definiering av säkerhetsmiljön, statlig säkerhetsstrategi och försvarsstrategi. Dokumentet bevisade att utveckling av analysförmåga sågs som en brist.<sup>39</sup>

### **Analys.**

**Tema – sektor relation.** Av trettioen teman är tjugofem riktade mot möjliga hot i den militära sektorn, den politiska sektorn har fyra teman och samhällssektorn ett. Fyra lämnar rum för bredare tolkning där hotfaktorer från andra sektorer kan bli aktuella. Fyra teman gäller samtidigt för två sektorer: konflikthanteringsförmåga, bättre snabbinsatsförmåga, minröjning under kris och krigsläge och integrationsarbete har alla politiska målsättningar men användes också för att öka krigsduglighet.

Vilka hot som FM ser inom sektorer:

**Militär.** Försvarsmakten har sett ett militärt angrepp som hot och genomfört verksamhet för att möta detta. Hot ses på en skala konflikt - kris - krig. Geografiskt sågs kriser på lokal nivå samt upp till regional nivå. Hotet ses som direkt. Utelämnade är indirekta hot – hot mot allierade, mot kommunikationslinjer och strategiskt viktiga områden.

**Politisk.** Integrationsproblem och internationella konflikter.

---

<sup>38</sup> Försvarsmaktens *Direktiv för 1998*

<sup>39</sup> *Direktiv för 1997* eftersträvar hotanalysförmåga

**Samhällssektorn.** Konsekvenser av militära hot på samhället.

**Ekonomisk.** Försvarsmakten ser inga ekonomiska hot.

**Ekologisk.** Inom den ekologiska sektorn ser myndigheten inga hot.

Huvudsakligen ser myndigheten i sin hotbild militära hot som konflikt, kris, angrepp, krig. Tyngdpunkten är inom den militära sektorn.

**Referensobjekt** är staten och dess fysiska bas. Också var verksamheten riktad mot samhälle, försvarsvilja, integration, närområde och Försvarsmaktens egen organisation. Försvarsmakten som institution var referensobjekt när man diskuterade åtgärder för att öka FM skydd och utveckling.

**Förändring över tiden.** Ny internationell dimension tillkom 1999 och utvecklades 2000. Samhällets betydelse ökade 1999. Hotbilden dominerades fortfarande av angreppshot men förståelse av hotets komplexitet var 1999 mer djup och utvecklad.

I jämförelse med 1997 utvecklades teman:

**1998.** Betonades bättre stridsutbildning, utvecklad förmåga under speciellt läge, bättre beredskap och ledning, högre mobiliseringsförmåga.

**1999.** Tillkom ett tema - närmare samarbete med den civila strukturen. I redan existerande teman betonades utveckling av försvarsviljan, bättre konflikthanteringsförmåga, bredare mobiliseringslagar, integrationsarbete.

**2000.** Snabbinsatsförmåga och minröjningsförmåga under kris- och krigsläge blev utvecklad under krishantering.

Under perioden kan noteras dynamik i hotbilden där regional verksamhet tillkom samt olika graderingar i militär hot – kris, speciellt läge. Dessutom spreds verksamheten i liten grad in i andra sektorer – arbetet med samhället är ett exempel. Geografisk spridning observerades också. Omnämmande av regionalt arbete och utveckling av snabbinsatsförmågan syftar till detta. Från 1999 identifieras behovet av att arbeta med civil sektor, konfliktlösningsförmågan blev aktuell 1999 samt utveckling av reaktionsförmågan. Reaktionsförmåga har vidare definierats som snabbinsatsförmåga. Därtill kom också arbete i regionala försvarsprojekt. Tyngdpunkten låg på de direkta hoten inom den militära sektorn.

## **Slutsatser om Försvarmaktens hotbild.**

Man kan konstatera att hotbilden inte definierades direkt. Det kan vara två möjliga orsaker, det fanns inga hot eller att bilden är så naturlig att utan att nämna det, vet alla vad hotet är. I 1999 års rapport gjordes referenser till bedömningen av Ryska Federationens stridskrafter. Inga andra länder nämndes. Verksamheten var riktad huvudsakligen mot militär angrepp och var accentuerad på beredskap, beredskap på militära staber och andra enheter. Huvudsakligen var verksamheten koncentrerad inom den militära sektorn och i den yttre dimensionen. Inre dimensionen nämndes aldrig.

## **2.2. Gränsbevakningen.**

Verksamhet var relativt bred och balanserad över hela perioden. Även dokumenten som hade strukturändringar täckte huvudsakligen samma teman. Tidigt identifierades akuta tendenser i brottsligheten exempelvis narkotikabrott och utvecklades motsvarande egna förmågor. Tillgängliga var rapporter om verksamheten för 1997, 1998 och 1999.

Verksamhetens teman var följande:

### **Rapport 1997**

- Förstärkt gränsbevakning
- Starkare brottsbekämpning
- Effektivare ekologikontroll
- Organisationens ökad effektivitet
- Närmare internationellt samarbete
- Högre militärförmåga
- Bredare stöd till befolkning

### **Rapport 1998.**

- Förstärkt gränsbevakning
- Starkare brottsbekämpning
- Effektivare ekologikontroll
- Organisationens ökad effektivitet
- Närmare internationellt samarbete
- Högre militärförmåga
- Bredare stöd till befolkning

### **Rapport 1999.**

- Förstärkt bevakning och gränskontroll
- Effektivare försvarsarbete
- Bättre brottsbekämpning
- Effektivare ekologikontroll
- Organisationens ökad effektivitet
- Närmare internationellt samarbete
- Bredare stöd till befolkning
- Förstärkt beredskap och resurser för sjöräddning



Gränsbevakningen har varit aktiv inom andra sektorer. Inom den militära sektorn tog de initiativ avseende diskussioner om militär materiell och krigsplanering. Målet var förberedelser mot ett möjligt angrepp. Men verksamheten var även mer specialiserad som exempelvis strid på djupet. Liknande aktiviteter och initiativ visades i kampen mot brottslighet där aktioner mot alkoholsmuggling genomfördes utanför gränzonen och djupt inne i landet.<sup>40</sup> Dessutom var myndigheten aktiv inom andra områden relaterade till individuell säkerhet, såsom sjuktransport, olyckor och miljöbevakning.

### **Analys.**

**Tema – sektor relation.** Huvudsakligen handlar det om sju teman som varierades och repeterades under perioden. De totalt tjugotvå teman delas upp på följande sätt: den ekologiska sektorn tre, den ekonomiska sektorn två, åtta i samhällssektorn, fyra i politiska sektorn och tre i militära sektorn. Sex teman internationell samarbete och organisationens utveckling tillåter bredare tolkning. Ekologikontroll syftar både på miljöskydd och skydd av miljöresurser som kan tolkas ligga i den ekonomiska sektorn. Fokus var starkt på den militära sektorn. Myndigheten var i konstant och intensiv dialog med Försvarsmakten för att få resurser för sin militära förmåga. Detta speglades också i strukturutvecklingen och utbildning. Förberedelse för strid på djupet tillåter en tolkning av att ett militärt angrepp med djupt intrång i landet sågs som ett hot. Sjöräddningsuppgifterna är enligt internationella överenskommelser och fyller samtidigt politiska och samhällsfunktioner.

### **Hot inom sektorer.**

**Militär.** Myndigheten har sett militära angreppsformer som möjliga hot och genomfört verksamhet för att möta detta. Hot ses på en skala konflikt - kris - krig. Geografiskt sågs kriser på lokal nivå upp till regional nivå. Begreppet region är inte definierat och nämndes utan att ange geografiska punkter. Samarbetsprojekt indikerar att här menades det område som även omfattar grannländerna.

**Politisk.** Stoppad integration, hot mot territoriell integritet. Även internationellt samarbete nämndes.

---

<sup>40</sup> Gränsbevakning konfiskerade inne i landet över 70 ton av illegal alkohol, *Eesti Päevaleht* (online), <http://www.epl.ee/artikkel.php?id=82898>

**Samhällssektorn.** Brottslighet, smuggling, olyckor, illegal immigration.

**Ekonomisk.** Smuggling.

**Ekologisk.** Olyckor, föroreningar.

**Referensobjekt.** Följande objekt är nämnda eller kan tolkas med teman: statens fysiska bas, institution, integrationen med EU.

**Utveckling över tiden.** Hotbilden var generellt oförändrat men utvecklades med förståelse och bredd av hotbilden. Den visar tillkomst av narkotikabrott men huvudsakligen är det samma teman under perioden. Ytterligare beskrev rapporterna samarbete med internationella partner men huvudsakligen nämndes kontakter utan koppling till mål. Karaktären av kontakterna tillåter tolkningen att myndigheten ser sig i stort sett som en del av ett internationellt nätverk. Ökad säkerhet för gränsbevakningsobjekt visar att inre hotfaktorer fick mer uppmärksamhet. Brottslighetsbekämpning blev bredare och kompletterades med större analysförmåga 1998. Eurointegrationstemat blev starkt 1998 och kompletterades med operativt samarbete med Ryssland. I militära förmågor tillkom 1998 krishanteringsförmåga och okonventionell krigföring, 1999 strid på djupet och deltagandet i demilitarisering av gränsområde. År 1999 blev sjöräddning och radioaktiva ämnen nya teman.

**Slutsatser om Gränsbevakningens hotbild.** Referensobjekt var i dokumenten huvudsakligen statens fysiska bas men också integrationstemat är förekommande. Hotets dimensioner är både yttre och inre. Den yttre dimensionen representerades exempelvis av hot mot territorium och den inre av hot mot befolkningen. I vissa moment var referensobjektet själva myndigheten, t. ex. egna gränsbevakningsobjekt och egna förmågor och laglighet. Hotbilden är bred och omfattar alla sektorer men är mer koncentrerad i de politiska, samhälls- och militära sektorerna. **Hot** ses av myndigheten som militärt angrepp, hot mot territoriell integritet, ockupation, att integration hindras, brottslighet, kris, illegal immigration, olyckor.

### 2.3. Polisverket.

Utvecklingsprogrammet 1999 –2000 är det mest omfattande dokumentet, vilket ger en bild av säkerhetsmiljöns möjliga utvecklingar och prioriteringar i polisarbetet. Hot är nämnda direkt och användning av tema behövs inte. Teman användes under tolkning av prioriteringar. Möjliga faktorer och processer som beskrevs i scenariot var emellertid inte återspeglade i de årliga dokumenten.

I utvecklingsprogrammet var två olika möjligheter beskrivna, ”rosa” och ”svart” scenario med möjliga hot under båda scenarierna.<sup>41</sup> Hot var beskrivna som riktade mot två typer av objekt - mot polisorganisationen och generellt. Hot mot organisationen var processer i samhället som kan sänka organisationens effektivitet. Som hot mot polisorganisationen sågs nämnda fördröjning av statliga program, liberaliserad straffpolitik som skapar en känsla av ostraffbarhet, politisk kamp som hindrar polisarbete.

**”Svart” scenario.** Här beskrevs generella hot samt specifika hot mot polisstruktur. Generella hot var följande: aktualisering av sociala problem i samhället, ökande social skillnad mellan samhällsnivåer, befolkningens ökade missnöje med den statliga strukturen, växande brottslighet med spridning från nordöstra Estland till andra områden, formering av illegala väpnade medborgargarden, väpnad konflikt mellan brottslingar och medborgargarden, demonstrationer med stöd av väpnade medborgargarden, konflikter mellan nationella grupper, utländska investeringar upphör, brottsligheten tar kontroll över ekonomin, integrationsprocessen hindras. Aktualisering av rättsliga frågor på den politiska arenan, minskning av ekonomiska resurser, personalproblem, spridning av olagliga metoder inom polisen klassificerades som hot mot strukturen.

**”Rosa” scenario** beskriver positiva utvecklingar i samhället och i polisstrukturen. Här nämndes ökning av skattebrott, tvättning av pengar. Vissa områden inom polisarbetet nämndes som prioriterade: allmän ordning; lösandet av de farligaste brotten; snabbare polisutredningar; bättre professionell utveckling; förbättrad arbetskultur; bättre relationer med befolkningen.

---

<sup>41</sup> Polisverkets *Utvecklingsprogram 1999 - 2000*

Det övergripande målet var att bygga en polisstruktur som motsvarar vanliga medborgares förväntningar och räknar med samhällliga processer. Detta visar att polisledning såg sin organisation som byggd på en princip där kunden är en vanlig medborgare och polisen arbetar med deras sociala behov i form av förväntningar.

Polisprioriteter för 1999 fastställdes av generaldirektören och omfattade följande mål: Kvalitetsökning i garantierna för allmän ordning, lösandet av farliga våldsbrott, bekämpning av illegal tobak och alkoholhandel, kontakter med allmänheten, förbättring av polisutbildningen. Dokumenten avslöjar inte vilka övervägningar som varit grunden för prioriteringen. I ett bifogat förklarande brev definierade ställföreträdande generaldirektören uppgifter för polisorganisationen avseende förbättring av analys och planering. Processen förväntas ta normal form under 2001.

Polisens prioriteringar för 2000 är baserade på utvecklingsplanen, data om brottslighet, Regeringens verksamhetsriktningar och Inrikesministeriets prioriteringar. Följande områden angavs i verksamhetsprioriteringarna: garantier för allmän ordning, svåra våldsbrott, narkotikabrottslighet, illegal tobak och alkohol, kontakter med allmänheten, polisutbildning. I jämförelse med 1999 har narkotikabrott blivit en ny prioritering. I likhet med föregående dokument fanns inga analysbaserade slutsatser som förklarade prioriteternas önskad effekt.

En sammanfattning av polisverksamhet under 1999 beskriver läget utan analys av hotfaktorer. Bakomliggande idéer förklarades av Polisverkets generaldirektörs tal på årsmöte där han sammanfattade målet: utveckla polisstruktur till en organisation som tjänar samhället där befolkningens synpunkter är avgörande.<sup>42</sup> Metoder att öka polisarbetets effektivitet sågs i en ökning av professionalismen, optimal struktur och tillräcklig finansiering.

En viktig notering bör göras avseende jämförelsen mellan utvecklingsprogram och årliga prioriteringar. Polisens uppgifter sågs i utvecklingsplanen betydligt bredare, där de omfattade alla sektorer samt att där definierades möjliga hot och utvecklingar.

---

<sup>42</sup> Inrikesministern hade liknande syn på polisproblematiken i sitt föredrag, Haapsalu, okt.2000

Årliga prioriteringar var främst relaterade till allmän ordning, polisorganisation och utveckling av kontakter med samhället. Delvis förklaras detta med tendensen att brott mot ordning och den allmänna säkerheten ökar.<sup>43</sup>

### Hot och teman.

#### Utvecklingsplan 1999 – 2000.

##### Hot. Svart scenario.

- Ökade sociala problem till konflikter
- Befolkningens växande missnöje med statliga strukturer
- Nya ickestatliga väpnade aktörer
- Större ekonomiska problem
- Brottslighetens växande betydelse
- Långsammare integrationstempo
- Polisorganisationens lägre effektivitet
- Spridning av olagliga metoder inom polisen.

##### Rosa scenario.

- Ökad ekonomisk brottslighet, skattebrott och tvättning av pengar

#### Polisprioriteter 1999

- Bättre allmän ordning
- Effektivare lösandet av våldsbrott
- Hårdare bekämpning av illegal handel
- Närmare relationer med allmänheter
- Effektivare polisorganisation

#### Polisprioriteter 2000

- Bättre allmän ordning
- Effektivare lösandet av våldsbrott
- Hårdare bekämpning av illegal handel och narkotikabrott
- Närmare relationer med allmänheter
- Effektivare polisorganisation

#### Polisarbetets sammanfattning för 1999.

- Bättre tjänst för befolkningen
- Ökad effektivitet i polisorganisationen

### Analys.

**Tema sektor –relation.** Av totalt tjugoen teman ligger i den militära sektorn ett, fem i den politiska, nio i den samhällssektorn, fyra i den ekonomiska och inga i den ekologiska sektorn. Fyra är universella eller riktade mot organisationsutveckling. Brottslighetsbekämpning har samtidigt ekonomiska och samhällsfunktioner, likaså ligger åtgärder mot sociala konflikter i samhälls- och politiska sektorer.

<sup>43</sup> Polisens Utvecklings och infoavdelning, *Översikt om arbetet med prioriteringar för 2000.*

## **Hot inom sektorer.**

**Militära sektorn.** Polisen ser hot från ickestatliga väpnade grupper.

**Politisk.** Endast polisen har direkta uppgifter i den politiska sektorn av alla myndigheterna. I beskrivningen av möjliga utvecklingsscenarion hade polisen sett hot utgående från nationella och sociala konflikter. Hotas statens koherens, förlorar statens institutioner kontroll över staten, ickestatliga väpnade grupper deltar i konflikter.

**Samhällssektorn.** Brottslighet, nationell konflikt, social konflikt. Polisen har pekat ut ett möjligt geografiskt område, nämligen nordöstra Estland där de faktorerna är koncentrerade. I scenariobeskrivningen har polisen också visat på en möjlig spridning till andra områden med störst koncentration av ickeestniska befolkningsgrupper. Referensobjektet är befolkningens fysiska och sociala säkerhet.

**Ekonomiska sektorn.** Stoppas ekonomisk utveckling; ses illegal handel, smuggling och ekonomiska brott som hot.

**Referensobjekt** i hotbilden är statens koherens, samhället, medborgare/befolkning, statliga institutioner, ekonomin, polisorganisationen, och intressant nog reformer, integration.

**Förändring.** Hotbilden var relativt oförändrat. En omfattande beskrivning av hotbildsscenario var grunden. I slutet av perioden betonas bekämpning av narkotikabrott. Prioriteringen av narkotikabrott står i direkt korrelation med ökning av narkotikabrott i vissa regioner.<sup>44</sup> En annan viktig detalj är att målgruppen definierades på olika sätt: Som medborgare i utvecklingsplanen och som befolkning i det årliga dokumentet. I Estland är den skillnaden relevant.

**Slutsatser om Polisens hotbild.** Hotbilden i ”svart” och ”rosa” scenario omfattar alla hot polisen ser framför sig, betoning på narkotikabrottet visar att motåtgärder mot denna typ av brott i samhället var inte tillräckliga. **Hot** inom bilden är brottslighet, inre konflikter på social och nationell grund, parallella väpnade struktur, stopp för ekonomisk utveckling och integration, allmän oordning, våldsbrott, smuggling och illegal handel, svag kontakt med allmänheten. Huvudsakligen ligger hotbildens tyngdpunkt i inre dimension och samhällssektorn.

---

<sup>44</sup> Narva 20 gånger och Tallin 5 gånger i jämförelse med föregående period; ibid.,

## 2.4. Räddningsverket.

Tillgängliga dokument visade följande teman och hot under observerad tidsperiod:

### **Rapport 1995 -1997**

- Ökad (organisationens) effektivitet
- Högre civil säkerhet i strålningsskydd och räddning
- Bättre riskanalysförmåga
- Högre skydd för statens ledningspersonal
- Bättre beredskap
- Utvecklade förmågor för terrorismprevention

### **Utvecklingsplan 1995 - 2000**

- Effektivare räddningsarbete
- Ökat beredskap
- Högre ledningsberedskap mot storolyckor,
- Moderniserad material bas
- Samordnad verksamhet med frivilliga organisationer
- Bättre planering
- Aktivt agerande med internationella plikter

### **Utvecklingsplan 2000 - 2006**

- Högre beredskap för samhällets säkerhet i nöd och krissituationer
- Utvecklad krigs- och katastrofmedicin
- Bättre beredskap för regionalt arbete
- Utvecklad förmågor mot terrorism
- Effektivare miljöskydd

### **Rapport för 2000**

- Ökad brandsäkerhet
- Ökad beredskap för krishantering
- Likviderande av kemiska- och strålningsoolyckor

### **Generaldirektörens föredrag. April 2000. Typer av hot.**

- Olyckor, epidemier
- Kris, krig
- Hot mot allierade stridskrafter i landet
- Sociala, etniska konflikter
- Terrorism och sabotage
- Brottslighet
- Egna organisationsbrister
- Illegal immigration
- Ekonomiska kriser

### **Brev: Plan för verksamhet efter förvaltningsreform.**

- Högre förmågor för räddningsarbete

**Tema –sektor relation.** Under perioden kan trettioen teman observeras. Sju av dem syftar på några sektorer samtidigt, men huvudtrenden är följande: den ekologiska sektorn ett tema, samhällssektorn fjorton, politiska fyra och militära sex, kris- och krigsåtgärder kan speglas i den militära sektorn och samhällssektorn samtidigt.

### **Hot inom sektorer.**

**Militära sektorn.** Hot ses på en skala terrorism, konflikt, kris, krig. Geografiskt sågs kriser på lokal nivå upp till regional nivå. Region är inte definierat.

**Politisk.** Hot mot statens grundstruktur, kris i närområde, social och etnisk konflikt.

**Samhällssektorn.** Myndighet har identifierat sociala och etniska konflikter, illegal immigration och epidemier som hot.

**Ekonomiska sektorn.** Har nämnt ekonomisk kris som hot men i dokumenten finns inga konkreta åtgärder i verksamheten.

**Ekologiska sektorn.** Myndigheten har specificerat industriolyckor i sin hotbild samt effekter från kemiska och radioaktiva ämnen.

**Referensobjekt** i bilden är samhället, befolkning, miljö, statens institutioner och ledningspersonal, allierade stridskrafter. Referensobjekten var statens fysiska bas representerad av befolkning och institutioner.

### **Förändring över tiden.**

**1997 – 2000.** Teman: olyckor, svag egen organisation, samhällskriser, hot mot statens ledningsstruktur, terrorism, internationella kriser, kemiska och radioaktiva hot.

**2000.** Krigs- och katastrof, hot mot allierade stridskrafter i landet, epidemier, ekonomiska kris, beredskap mot sociala och etniska konflikter.

Analys av dokument visar skillnad mellan planeringsdokument för 1995 –2000 och 2000 –2006. I det senare har myndighetens ansvarsområde blivit bredare. Det bevisade att nya hotfaktorer var identifierade. Verksamheten täcker alla sektorer med tyngdpunkten på samhällssektorn och den militära sektorn. Undantag är den ekonomiska sektorn som inte är representerad fast ekonomisk kris är identifierad som hot.

**Slutsats.** Teman är svåra att jämföra eftersom dokumenten har olika kvalitet. Den mest utvecklade bilden presenterades av Räddningsverkets generaldirektör i april 2000. Hotbilden blev betydligt bredare, inre konflikter tillkom på grund av sociala och etniska motsättningar, konflikter uppfattades som kris eller krig med deltagande av allierade stridskrafter, terrorism och sabotage blev tydligare element i hotbilden.



**Hot** identifierade inom bilden är olyckor, terrorism, sabotage, kriser i närområde, kriser eller krig i landet, ekonomiska kriser, epidemier, social och etnisk konflikt, olaglig migration, kemiska och strålningshot. Inre och yttre dimensioner är representerade. Intensitet är svår att mäta. Intressant är den militära sektorns närvaro i räddningsverkets hotbild och särskilt vad gäller hot mot allierade. Räddningsverket har också direkt definierat hot mot rikets grundstruktur som ligger i den politiska sektorn.

## 2.5. Tullverket.

Hotbilden är inte beskriven i dokumenten. Grund för verksamhetsplaneringen var lagar samt uppgifter från regeringen. Brister var i organisationen funktionell planerings- och analysförmåga. Integrationsprocessen är tydligt representerad. Rapporter skrevs enligt EU formalia och myndigheten rapporterade till UD. Teman i verksamheten:

### **Verksamhetsrapport 1998**

- Effektivare skatteinsamling
- Ökad stöd till handel
- Utvecklad organisation

### **Verksamhetsrapport 1999.**

- Stöttat baltisk transit
- Hindrat skatte- och handelsbrott
- Modernare struktur

### **Verksamhetsrapport 2000.**

- Effektivare skatteinsamling
- Ökad utredningsförmåga

### **Rapport till EU.**

- Effektivare bekämpning av narkotikasmuggling
- Ökad spaningsförmåga.

### **Rapport till UD**

- Ny utredningsfunktion.
- Effektivare bekämpning av narkotikasmuggling.
- Utvecklad baltisk vägtransit.
- Starkare strålningskontroll.

### **Tullens strategisk plan för 1998 – 2000.**

- Bättre skydd av inrikesekonomin och legal handel
- Ökad stöd till samhället mot smuggling och bedrägeri
- Högre effektivitet i bekämpning av skattebrott.

## **Analys.**

**Relation tema – sektor.** Teman delades mellan sektorer på följande sätt: den ekologiska en, den ekonomiska sex, samhällssektorn tre, för den politiska sektorn passar huvudsakligen organisationens utveckling enligt integrationskrav. Tyngdpunkten ligger i Tullverkets naturliga sektor – ekonomiska sektorn. Inga träffar i den militära sektorn.

### **Hot inom sektorer.**

**Militär.** Myndigheten ser inga hot inom den militära sektorn.

**Politisk.** Hot ses i form av hinder för integration.

**Samhällssektorn.** Dominerar brottslighet som hot mot den sociala säkerheten.

**Ekonomisk.** Dominerar hotbild som innehåller minskning av statens ekonomiska tillgångar, störning av transit och handel och ekonomiska brott.

**Ekologisk.** Inga direkta hot men kontrollåtgärder mot transport av radioaktiva ämne har påverkan inom sektorn.

**Referensobjekt** är direkt nämnda: statens ekonomi, samhället, handel, baltisk transit, indirekt kan tolkas ekologi och egen organisation.

**Förändringar över tiden.** Till 2000 var hotbilden presenterad av ekonomiska brott, smuggling och skattebrott. Huvudmålet i verksamheten var att garantera skatteinkomst för staten och skydda inrikesekonomin. År 2000 blev brottslighetsbekämpning mer aktuell, särskilt mot narkotikabrott, och skydd för transit och kontroll över transport av radioaktiva ämnen utökades. Det kompletterades i organisationen med utveckling av utrednings- och spaningsfunktioner. Åtgärder mot narkotikabrott har starka samband med integrationstemat. Det är viktigt att Estland effektivt kan stoppa narkotikahandel och skydda sig och EU.

Hotbilden blev samma med starkare betoning på transitskydd, brottslighetsbekämpning och skydd mot radioaktiva ämnen.

### **Slutsatser om Tullverkets hotbild.**

Högt prioriterat stod organisationsutveckling som förklarades med integrationsprocesser på väg mot EU. Verksamheten genomfördes huvudsakligen i ekonomisk sektor – skatteinsamling samt stöd till handel.

Delvis ligger brottslighetsbekämpning också i samhällssektorn. Ekologisk sektor representeras av strålningskontroll. Det framgår inte på vilken intensitetsnivå Tullen ser olika hot. De överstiger troligen inte vardagsproblemnivån eftersom i dokumenten ligger en tyngdpunkt under den redovisade perioden på organisationsutveckling. Både inre och yttre dimension var presenterade. Referensobjekt är huvudsakligen staten med sin fysiska bas – ekonomi. Effekten av verksamheten kan avspeglas på miljö och befolkningens sociala säkerhet. **Hot** som kan tolkas är statens minskade ekonomiska tillgångar, ökad ekonomisk brottslighet, transport av strålningsämne, störning av handel och transit och hindrande av integrationen.

### **3. Jämförelse av myndigheternas hotbilder.**

#### **3.1. Jämförelse av myndigheternas hotbilder kopplat till sektorer.** Tabell i bilaga 1.

##### **Militära sektorn.**

Fyra myndigheter av fem har i sina verksamhetsuppgifter sett militära hot. Hot ses på en skala konflikt - kris - krig. Försvarsmakten, Räddningsverket och Gränsbevakning har sett militära angreppsformer som möjliga hot och genomfört verksamhet för att möta detta. Polisen ser hot från ickestatliga väpnade grupper. Geografiskt sågs kriser på lokal nivå och upp till regional nivå. Problemet är att begreppet region är inte definierat och inga geografiska punkter eller gränser angavs. Man kan anta från vissa samarbetsprojekt att här menades det område som även omfattar grannländerna.

Hotet sågs i former av väpnat angrepp, terrordåd riktat mot befolkning eller ledningen, och intrång och ockupation men även ickestatliga väpnade grupper. **Referensobjektet** är staten och dess fysiska bas. Redovisade är direkta hot. Det saknas indirekta hot – hot mot allierade utanför landet, mot kommunikationslinjer och strategiskt viktiga områden. Det kan innebära att en viktig del av hotbilden ej har blivit uppmärksammas. Under stöd till allierade i Räddningsverkets hotbild menades stöd till allierade inom landet. Dominerande myndigheter inom sektorn var FM, Gränsbevakningen och Räddningsverket.

##### **Politiska sektorn.**

Här nämnda **referensobjekt** var statens koherens, statens institutioner, men även reformer och gemensam hos alla var integrationstema. Av alla myndigheterna har endast polisen direkta uppgifter i den politiska sektorn. Delar av nämnda hotfaktorer är delvis kopplade till uppgifter som polisen har aktualiserat inom den samhällliga sektorn. I beskrivningen av möjliga utvecklingsscenario hade polisen sett hot utgående från nationella konflikter, fast utan att nämna sambandet avseende påverkan från ett internationellt miljöperspektiv. Hot inom den politiska sektorn kan vara relevanta för alla myndigheterna. Bred uppfattning om möjliga hot har också Räddningsverket – kris i närområde, hot mot grundstruktur, social och etnisk konflikt. Dominerande inom sektorn är Polisen och Räddningsverket.

### **Samhällssektorn.**

Sektorn är representerad i hotbilden hos alla myndigheter. Hotbilden inom sektorn är bredast hos Räddningsverket och Polisen. Andra har begränsat sig mest till mer indirekta faktorer såsom hot mot befolkningens individuella säkerhet. Polisen har inte sett religiösa, språk- eller kulturella frågor som grund för möjlig konflikt. Samtidigt har de pekat ut ett möjligt geografiskt område, nämligen nordöstra Estland där de faktorerna är koncentrerade. I scenariobeskrivningen har polisen också visat på en möjlig spridning till andra områden med störst koncentration av ickeestniska befolkningsgrupper. Det visar att polisen hade sett dessa faktorer som potentiella konfliktkällor.

Andra myndigheter var indirekt aktiva mot hot inom sektorn. Deras aktiviteter ligger på nivån befolkningens individuella säkerhet. **Referensobjektet** kan bedömas vara befolkningen, nationella grupper. De skyddar också befolkningens fysiska och sociala säkerhet och det är en del av statens fysiska bas.

I samhällssektorn finns det svåraste problemet för Estland och det som spelar en stor roll i inrikes- och utrikespolitiken, nämligen den nationella strukturen. Stora grupper av minoriteter skapar belastningar på samhället.<sup>45</sup> Detta faktum tjänar också som argument för Ryssland då det gäller att hindra utvecklingen mot normala relationer mellan Estland och Ryssland. På sikt kan detta också vara ett hinder i realiseringen av Estlands utrikespolitiska målsättning.<sup>46</sup> Frågan har också en ny praktisk dimension eftersom Estland planerar att gå över till en gymnasieutbildning där estniska språket är huvudspråk.<sup>47</sup> I myndigheternas hotbild, med undantag av polis och räddningsverket, är samhällssektor och etniska problem svagt identifierade. Brottslighetstema är huvudsakligen det som nämns.

Ett annat exempel på problem kan vara befolkningens åldersstruktur som ligger inom den samhällssektorn men som kan spela en avgörande roll inom alla sektorer.<sup>48</sup> Säkerhetsproblemen är en fråga om nationens överlevnad.

---

<sup>45</sup> Klaar T., *Estonias security policy priorities i Baltic Security. Looking towards 21th century*, Latvian Institute of International Affairs & Försvarshögskolan, 1997

<sup>46</sup> Vershinin, V.A., *Russian national interests and the dynamics of Russo-Baltic relations*, i *The Baltic States at historical crossroads*, Academy of Sciensis of Latvia, Riga, 1998

<sup>47</sup> Utbildningsministeriet (online), *Utbildningsystemets utvecklingsprogramm*, <http://www.hm.ee/arenduskava/2html>

<sup>48</sup> Socialminister E. Nestor 2001,07.aprill, <http://www.delfi.ee/archive/index.php?id=1394554>; BNS

Det betyder att åldersstruktur som en spegel av negativ befolkningstillväxt har potential att bli ett säkerhetsproblem. Minskad mängd arbetskraft kan bromsa den ekonomiska utvecklingen och öka pressen på den politiska sektorn att tillåta immigration. Immigration kan också orsaka ytterligare spänning mellan olika befolkningsgrupper. En sociologisk fråga om befolkningens tillväxt kan bli flyttad till den ekonomiska sektorn.<sup>49</sup>

### **Ekonomiska sektorn.**

Myndigheterna har aktualiserat risker som kan skada statens ekonomiska makt. Kampen mot alkohol-, tobaksmuggling, skattebrott, ekonomiska brott och tvättning av pengar var aktuella för polisen, tullen samt delvis för gränsbevakning. Tullen nämnde skydd av ekonomin och stöd till transit som sin direkta huvuduppgift.

**Referensobjektet** kan bedömas vara inrikesekonomi med sina element: handel, investeringar och transit. Inom den ekonomiska sektorn saknas uppmärksamhet vad avser hot mot försörjningslinjer, kollaps av basindustrier, störning av finansströmmar. Kan dessa hot vara ett resultat av konflikt inom samhällssektor eller tvärtom, kan ekonomiska svårigheter bli förstärkta av motsättningarna inom samhällssektor. Monofunktionella orter som en potentiell plats för sådan utveckling finns fortfarande i Estland.<sup>50</sup>

Försörjningslinjernas aktualitet för landet skulle stå klar efter en analys av den ekonomiska strukturen. I myndigheternas dokument diskuterades inte detta. En av orsakerna bakom utelämnandet av försörjningslinjerna kan vara att det saknas resurser för att skydda dem. Men åtminstone teoretiskt kan det vara tvärtom, nämligen att resurser saknas eftersom man inte har identifierat aktualiteten av försörjningslinjerna.

Basindustrifrågor som är utelämnade kan vara ytterst relevanta, eftersom en del av basindustrierna ligger i ett område som är utpekade av polisen som ett möjlig konfliktområde i det svarta scenariot.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Finansministern om avsaknaden av arbetskraft som hindrar en ekonomisk utveckling, tidning *Äripäev*, 18.december 2000.

<sup>50</sup> Orter som är beroende av en funktion eller lokalt företag, *Om kris i monofunktionella regioner*, <http://www.epl.ee/artikkel.php?id=27914>

<sup>51</sup> Privatisering av järnvägar orsakade diskussion mellan Presidenten och Statsministern, Presidentkansliet (online), [http://www.president.ee/est/e\\_ametted.html?DOCUMENT\\_ID=5529](http://www.president.ee/est/e_ametted.html?DOCUMENT_ID=5529)

Den ekonomiska sektorn kan spela även en direkt roll inom andra sektorer. Enligt RAND Corporation är den ekonomiska utvecklingen ett av de viktigaste kriterierna för ett land vad avser integreringen i NATO.<sup>52</sup>

### **Ekologiska sektorn.**

Ekologiska sektorn var svårbedömd. Bara naturkatastrofer och föroreningar var med i myndigheternas verksamhetsbeskrivningar. Huvudsakligen sågs föroreningar, bränder och olyckor som möjliga hotfaktorer. Det intressanta var att Gränsbevakningen var aktiv i ekologiska frågor. Deras verksamhet innehöll inte bara bevakning och hjälp med miljöproblem utan specifika uppgifter som jakt- och fiskekontroll, trafikkontroll och väderobservation. Motiven eller uppgifternas ursprung framgår inte av dokumenten.

Räddningsverket har specificerat industriolyckor i sin hotbild och också effekter från radioaktiva ämnen. Ekologi är en del av statens fysiska bas, så kan man bedöma att **referensobjektet** var statens fysiska bas.

### **Sammanfattning. Referensobjekt och hot inom myndigheternas hotbild.**

Analysen visade en bred bild av olika referensobjekt i myndigheternas hotbilder. Inom olika myndigheterna ger analys följande resultat:

<b>FM.</b>	Staten, samhället, försvarsvilja, integration, organisationen, närområde.
<b>Gränsbevakning.</b>	Territorium, samhället, befolkning, miljö och miljöresurser, staten, ekonomin, organisationen, integrationsintresse.
<b>Räddningsverket.</b>	Samhället, statens strukturer och ledning, befolkning, organisationen, allierade stridskrafter, miljö, ekonomin, social och etnisk koherens.
<b>Tullverket.</b>	Ekonomin, samhället, handel, transit, ekologi, integration, organisationen.
<b>Polisverket.</b>	Statens koherens, statliga institutioner, samhället, reformer, ekonomin, befolkningen, organisationen.

---

<sup>52</sup> Rand Corporation, (online), *Aspirantländernas ekonomiska karakteristika*, NATO aspirantländer måste ha GDP per capita jämförbar med ett NATO land med lägst GDP, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MP1243.ch.4.pdf>

Statens fysiska bas och institutioner som referensobjekt har alla utan Tullen. Polisverket ser statens institutioner och koherens som objekt, Räddningsverket statens struktur och ledning. Miljön saknas i FM och polisens hotbild. Alla myndigheterna utom FM har stark målsättning på samhället. Alla utom FM ser ekonomin som referensobjekt. Räddningsverket ser ekonomisk kris som hot men verksamheten visar inga åtgärder för att möta detta.

**Slutsatser.** Polisen, Gränsbevakningen samt Räddningstjänsten ser sin verksamhet bredare och inom andra sektorer än sina naturliga ansvarsområde. Försvaret och Tullen är mer koncentrerade i sin naturliga sektor. Polismyndigheten ser hotfaktorer inom militära, politiska, samhälls- och ekonomiska sektorer. Gränsbevakningens verksamhet är mest riktad mot hotfaktorer inom den militära, samhälls, ekonomiska och ekologiska sektorn. Räddningstjänsten såg hot huvudsakligen inom den militära, politiska, samhälls- och ekologiska sektorn. Tullverkets verksamhet täckte faktorer inom samhälls, ekonomiska och ekologiska sektorn. Alla sektorer är representerade inom myndigheternas gemensamma hotbild.

Hot som var identifierade kan bli existentiella men presenterades av myndigheterna utan dramatisering och inga extrema lösningar eller reaktioner krävdes. Undantag var Försvarmakten som ville ha bredare möjligheter för mobilisering, vilket kan tolkas som ett försök att presentera hot som farliga säkerhetsproblem. Integrationstema var närvarande hos alla myndigheterna men ofta som förmåga och inte hot.

Separat kommentar måste göras för den **politiska sektorn**. Politiska hot kan vara ideologibaserade, nationalitetsbaserade eller avsiktliga som ifrågasätter statens idéer eller institutioner. Estlands historiska motståndare Ryssland har sett på konflikt i politisk sektor som krigets start.<sup>53</sup>

Närmast ligger polisverkets hotbild som har identifierat behovet att skydda statens koherens, att undvika nationalitetsbaserade konflikter i samhället och formering av ickestatliga väpnade strukturer. Den politiska sektorn kan återspeglas inom andra sektorer.

---

<sup>53</sup> Vigor.P.H., *Soviet blixkrieg theory*, s.28; Houndmills:MacMillan, 1987



Diskussionen mellan Estland och Ryssland avseende Estlands legitimitet är välkänd. Det diskuteras om Estland ursprungligen är från perioden före andra världskriget eller efter den år 1991 nyformade republiken. Detta har påverkat gränsförhandlingarna mellan Estland och Ryssland, samt frågan om medborgarskap och troligen även ekonomiska relationer.<sup>54</sup>

Huvudsakligen var referensobjektet statens fysiska bas eller institutioner. Utan integrationsprocessen saknas det klara idérelaterade referensobjektet inom hotbilden. Det indikerades några idérelaterade faktorer - koherens mellan statens institutioner och befolkningen, samt försvarsvilja.

Jag tror att avsaknaden av idérelaterade hot i myndigheternas hotbild är farligt. Några möjliga förklaringar kan ges. En är att en idé är abstrakt och myndigheterna har svag analysförmåga. En annan orsak kan vara att normativa dokument framförallt ett strategisk koncept saknades. En tredje möjlig förklaring ligger i idéns struktur. Om två möjliga källor för idén är nationen och statlig organiserande ideologi, är det svårt att hitta idérelaterade hot i Estland. Befolkningen innehåller en stor grupp av minoriteter och en organiserande idé om säkerhet var inte formulerad. Frågan kräver uppmärksamhet eftersom det kan vara avgörande faktor för överlevnad.<sup>55</sup>

Stor vikt på samhällsektorn kan betyda att myndigheterna ser statens svagheter och det skulle vara en viktig grund att undersöka statens inre styrkor och svagheter.<sup>56</sup> Samtidigt lyckades statsmakten under den observerade tidsperioden undvika eskalering av hot mot inre svagheter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att hotbilden har ett gemensamt drag hos alla myndigheter. Referensobjekt är den fysiska basen eller institutionerna. Om vi utesluter statens grundidé suveränitet och integration har inga myndigheter nämnt idérelaterade objekt inom sina respektive hotbilder. Referensobjekt bevisar också myndigheternas tendens att vara koncentrerad inom sin naturliga sektor.

---

<sup>54</sup> V.A.Vershinin, *Russia's national interests and the dynamics of Russo-Baltic relations i The Baltic States at Historical Crossroads*, Academy of Sciensis of Latvia, Riga, 1998

<sup>55</sup> Vital. D., *I kriget mot Sovjetunionen var idé av oberoendet ytterst viktigt för Finlands överlevnad, The survival of small states*, Oxford University Press, 1971

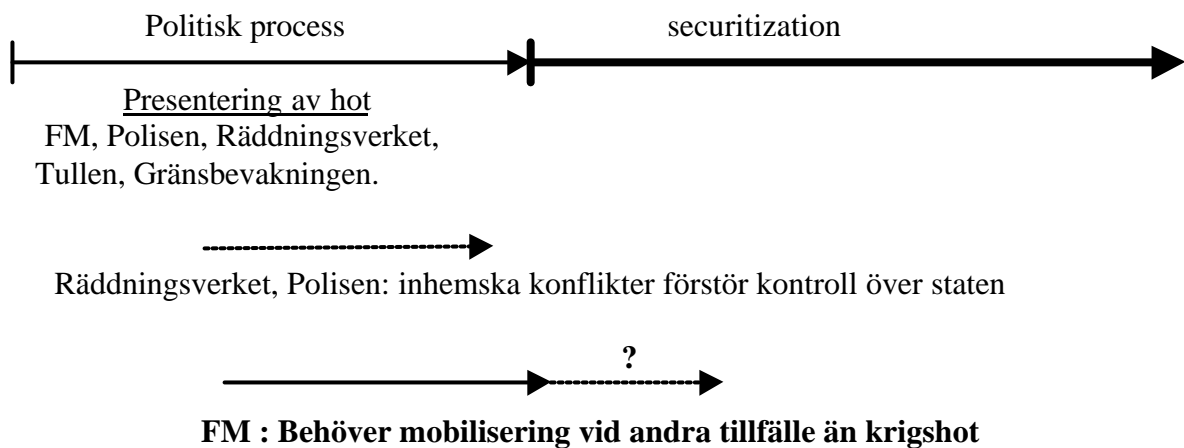
<sup>56</sup> Hettne, B., *Orsaker till etniska konflikter i Internationella relationer*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, s. 100

### 3.2. Myndigheternas roll i securitization.

I en analys av securitization är det svårt att kontrollera hur acceptans utformas eftersom det ligger utanför myndigheternas ansvarsområde. Däremot kan en analys visa hur myndigheterna deltar i identifiering av hot och securitizing move.

Alla myndigheterna har definierat en rad faktorer som kan tolkas som hot liggande inom olika sektorer. Huvuddelen av presenterade hot kan bli existentiella men presenterades av myndigheterna utan att visa behov av extrema medel. Mest aktiva roller hade här Polismyndigheten med sitt "svarta" scenario, Räddningsverket med Generaldirektörens föredrag och FM med sin kommentar om bredare mobiliseringslagar. Men endast FM är den myndigheten som gör securitizing move med sin kommentar om behovet att använda mobilisering för andra tillfällen än krig. Här finns två element av securitization - **securitization move** och identifiering av **extrema medel**. Och om man hade lyckats med att nå acceptans skulle man kunna **påverka** hela samhället och troligen fått effekt utanför landet. Resultat visas med hjälp av modellen:

#### Securitization.



FM definierade inte mot vilka hot man behöver mobilisering. Föregående sektor- och referensobjektanalys visade att Försvarsmakten huvudsakligen ser militära hot inom sin hotbild. Detta kan betyda att Försvarsmakten försökte flytta alla militära frågor utanför den vanliga politiska processen och skapa en mer aggressiv säkerhetsagenda.

### **3.3. Förändring i hotbilden över tiden. Tabell i bilaga 2.**

Man kan notera harmoni mellan myndigheterna. Alla myndigheterna utvecklade redan existerande hotbilder.<sup>57</sup> Nya hotfaktorer identifierades och förståelse av redan identifierade hot blev djupare, nya förmågor utvecklades - analys, utredning och spaning. Det gav möjligheter att agera mer preventivt. Förvarsmakten stannade huvudsakligen inom redan existerande hotbild.

Under perioden kan noteras dynamik i hotbilden där regional verksamhet tillkom samt olika graderingar i militär hot – kris, speciellt läge. Dessutom sprides verksamheten i liten grad in i andra sektorer – arbetet med samhället är ett exempel. Geografisk spridning observerades också. Omnämmande av regionalt arbete och utveckling av snabbinsatsförmågan syftar till detta.

Narkotikabrott, radioaktiva ämnen, kemiska hot, störning av baltisk transit, katastrof och smuggling tillkom hos myndigheterna i slutet av perioden. I hotbilden identifierades nya hot av Räddningsverket, Gränsbevakningen och Tullen, Polisen omprioriterade bekämpning av narkotikabrott. Narkotikabrott identifierades starkt först av Gränsbevakningen. Tullverket och Polisen följde i slutet av perioden. Tullverkets prioritering var påverkat av integrationsarbetet. Samtidigt hade narkotikahandeln inte varit definierat mer än vanliga brott, varför möjligheten att skapa en koppling till organiserad brottslighet och dess påverkan på samhället saknades.

Myndigheter med uppgifter inom brottsbekämpningsområdet hade under perioden utvecklat hotbilden. Den traditionella bilden av brott mot personer hade utvecklats mot en ekonomisk dimension – skattebrott, bedrägeri, illegala varutransporter och handel.

Myndigheterna utvecklade nya förmågor - analys, utredning och spaning. Det gav möjligheter att agera mer preventivt.

---

<sup>57</sup> Juliusson P., beskrev liknande hotbild, *Enskild Utredning*, 1996, LHU Ju 19100:4112, s.14

### 3.4. Generella skillnader och likheter.

Följande aspekter som ligger utanför hotets element kommer att diskuteras: koncentration av myndigheternas tyngdpunkt, koppling till säkerhetspolitisk situation, utveckling av egna strukturer.

**Tyngdpunkt i hotbilden.** Gemensamt för allas bild är att tyngdpunkten i myndighetens hotbild är koncentrerad inom dess egen sektor enligt myndigheternas syfte. Tullverket såg som huvudmål att avvärja ekonomiska hot, polisen koncentrerade sig på samhällets säkerhet i form av brottsbekämpning. Mest slående var Försvarmaktens hotbild. De såg sina uppgifter bara i den strikt militära sektorn, inriktade mot direkta hot, fast man på regional nivå också ser effekter mot indirekta hot. Samtidigt var FM under en viss tidsperiod även negativ mot deltagandet i större olyckor. Saknas hot som har sin ursprung i den politiska sektorn men som bland andra medel också kräver militära lösningar.

Gränsbevakning, räddningsverk och polis ser sina uppgifter betydligt bredare än övriga. Koncentrering på egen sektor gav effekt inom andra område. Det händer t ex under bekämpning av smuggling att kampen mot brottslighet ger en direkt ekonomisk effekt. Att hindra smuggling av radioaktivt material ökar såväl samhällets som den ekologiska säkerheten.

**Koppling till säkerhetspolitisk situation.** Inga myndigheter definierade sin verksamhet med en tydlig koppling till en säkerhetspolitisk situation. Hotbildens ursprung är lika svår att bedöma hos alla myndigheter eftersom man inte kan se en analys som grund för detta. I FM senaste dokument beskrevs den genomförda analysen och motsvarande dokument med lägesbeskrivningar, men det framgår inte hur det har påverkat verksamheten. Kopplingen till säkerhetspolitiska mål var mest direkt i integrationsarbetet men även där var det huvudsakligen en verksamhetsbeskrivning. Även polisen med sin djupa syn på hotfaktorer i sitt utvecklingsprogram såg sin organisation byggd på principer av kundtjänst, där befolkningen var kunden och verksamheten skulle tjäna kundens intresse.

Detta gav en relativ känsla av naturlighet. Alla visste vad som egentligen var verksamhetsmotivet men inga dokument förklarade myndigheters målsättning i säkerhetspolitiska termer eller vilken effekt man ville uppnå. Detta kan betyda att Estlands historiska och geografiska läge alltid kommer att finnas i bakgrunden och det bör inte vara någon subjektiv uppfattning utan objektiva faktorer<sup>58</sup> som gäller när även Estlands grannland har definierat sin nya utrikespolitik och militära doktrin.<sup>59</sup>

Alla myndigheter var likvärdigt aktiva i integrationsprocessen mot EU och NATO. Huvudsakligen handlade det om organisationens utveckling men säkerhetsproblematiken märktes tydligt i bakgrunden i integrationen. ”... *it is inconceivable that they could permit a military attack on an EU member to take place.*”<sup>60</sup> Polismyndigheten hade sett integrationen i bredare perspektiv än bara genom anpassning av organisationen i enlighet med europeiska standarder. Negativa utvecklingar i samhället kunde hindra integration och det ses som hotfaktor i sig själv. Observationerna visar på en positiv effekt av integrationsprocessen som är riktad mot ett medlemskap i NATO och EU. Myndigheter, som i sina dokument beskriver sin verksamhet som relativt autonom, har inom integrationsarbetet varit aktiva i koordineringen av sin verksamhet.<sup>61</sup> Integrationen har förhoppningsvis en potentiell möjlighet att öppna en ny dimension för estniska myndigheter, där deras verksamhet och uppgifter kunde ses som en del av ett gemensamt säkerhetspolitiskt agerande. Samtidigt behöver motsättningar mellan integrationsidéer och befolkningens pessimism i Estland analyseras djupare.<sup>62</sup>

**Utveckling av egna strukturer.** Alla myndigheter beskrev behovet av att utveckla planeringsenheter och analysfunktioner.

Det fanns tendenser där en myndighet kände behovet att utveckla förmågor som kan ändra på verksamhetens karaktär till att bli mer aktiv och förebyggande. Ett tydligt exempel är polisenheten mot skattebrott.

---

<sup>58</sup> Rand Corporation (online), *Russland är svag för att vara hot mot Östeuropa, undantag är Baltiska länder*, <http://www.rand.org/publications/MR/MR897/ch5.pdf>

<sup>59</sup> *Russlands Utrikesministerium (online), Russlands säkerhetskoncept*, <http://www.ln.mid.ru/website/ns-osnoc.nsf/osnbez>; *Militärdoktrin*, <http://www.ln.mid.ru/website/ns-osndoc.nsf/osnvdoc>

<sup>60</sup> Klaar T., *Estonian's security policy priorities i Baltic Security. Looking towards the 21 century*. Latvian institute of Foreign Affairs& FHS, Latvia, Riga, s.25

<sup>61</sup> Utrikesministeriet (online), 1999 började Estland följa NATO MAP – Membership Action Plan för aspirantländer, <http://www.vm.ee/eesti/nato/index.html>

### 3.5. Slutsatser om myndigheternas hotbild.

Myndigheternas hotbild ligger inom den vanliga politiska processens ramar. De har identifierat en rad hotfaktorer från spänning mellan samhällsgrupper till krig. Men de ser inte i sitt agerandet behov att använda extrema medel. Enligt definitionen skulle dessa hotfaktorer inte klassificeras som hot på säkerhetsagendan. Undantag är Försvarsmakten som i sin Rapport för 1999 indikerat att för att möta vissa utvecklingar måste man ha bredare mobiliseringsmöjligheter. Polisverket och Räddningsverket har identifierat en möjlig utveckling när statens strukturer förlorar kontroll över staten. Dock presenterades utvecklingen som lika trolig med ett mer positivt scenario och polisen kräver inga extrema lösningar. En bild dominerar som saknar dramatisering och de flesta tema kan klassificeras som inom en normalbild. En paranoid attityd skulle bedöma det som ett misslyckande att inte uppfatta klara hot och som passivitet. Men det finns en positiv sida här. Jag tycker att normalbildens dominans kan betraktas också som ett märke av effektivitet och självförtroende.

Försvaret var aktivt bara i den militära sektorn men negativt inställd mot engagemang i andra sektorer. Stark koncentration av FM verksamheten inom den militära sektorn visar att militär byråkrati är separerad från den politiska processen men också att FM inte användes fullt ut för samhällets behov.

Eftersom det framgår tydligt från dokumenten att alla myndigheterna hade begränsad analysförmåga kan man dra slutsatsen att utelämnandet av hot inte kunnat ske som ett resultat av analys. Detta betyder att ingen kunde argumentera för att dessa hot inte finns. Jag tror att det lämnar en farlig möjlighet att vissa riskfaktorer inte fick relevant uppmärksamhet eller att man inte uppfattade hot, även om dessa existerade.

Avsaknaden av hotbilden i dokumentet kan inte fullt förklaras med hemlighetskraven. Hotbildsanalysen med en riskbeskrivning mot statens konstitutionella ordning klassificerades som hemlig den 26 januari 1999.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> EMOR enkät: emot EU var 53 % och för 36 %, tidning *Postimees* den 17. april, 2001.

<sup>63</sup> *Statssekretesslagen (Riigisaladuse seadus)*,

[http://www.pol.ee/kasulik/politseiseadused/riigisaladuse\\_seadus.html\\_seadus.html](http://www.pol.ee/kasulik/politseiseadused/riigisaladuse_seadus.html_seadus.html)

Det finns inga bevis för detta men det är logiskt att anta att om inte dessa myndigheter användes aktivt i analyserandet av hotbilden, hade staten andra strukturer med denna funktion.

En myndighet har förutsättningar att bli en aktiv part i säkerhetsagendan för staten. Presentationen är mer än rapportering eller en officiell korrespondens. Troligen fanns det alternativa former av dialog mellan myndigheterna och den högre nivån, men det framkommer inte av källmaterialet.

Myndigheterna hade under den diskuterade tidsperioden ingen gemensam syn på hotbilden. Totalförsvarets koncept framkom inte i deras verksamhet.<sup>64</sup> Samtidigt erkänner alla myndigheter sina svagheter i planeringen och inom vissa frågor har myndigheterna börjat ett intensivt samarbete. Tillsammans med erfarenheter från ett gemensamt integrationsarbete kan detta vara en förutsättning för en gemensam planering inom totalförsvaret. Tydlig var fokus på egen naturlig sektor.

Myndigheterna har visat i sina hotbilder en rad hot som kan bli aktuella inom kort tid eftersom dess källor befinner sig i närheten. I hotbeskrivningen är kombinationen av sårbarheten och hotets intensitet de viktigaste kriterierna i bedömningen av hot. I myndigheternas hotbild är det komplicerat att hitta information kring dessa två kriterier. Sårbarheten och hotets intensitet diskuterades aldrig. Hotets kriterium var att det uppfattas i form av rädsla, det hotar existens, det finns en korrelation mellan uppfattning och hotets substans. Från myndigheternas hotbild kan ses två komponenter men det saknas en bedömning av korrelation mellan uppfattning och hotets substans.

Att sårbarheter och intensitet inte beskrivits i dokumenten är inte ett bevis för att de inte existerade i verkligheten eller i planeringspersonalens tankar.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att inom observerad tidsperiod var myndigheternas hotbild subjektiv utan analys mot sårbarheter. Hotbilden fanns i den politiska processen med undantag för Försvarmaktens försök för bredare mobiliseringslagar.

---

<sup>64</sup> Konceptet saknades i 1996 *Försvarspolitiska huvudriktningar* och antogs officiellt 2001 med *Försvarsstrategi* (<http://www.mod.gov.ee/pdf/kaitsestrateegia.pdf>) och *Säkerhetspolitikens Grunder* ([http://www.mod.gov.ee/pdf/julgeolekupoliitika\\_alused.pdf](http://www.mod.gov.ee/pdf/julgeolekupoliitika_alused.pdf))

#### 4. Fortsatt forskning.

En viktig del av hot är dess komplexa karaktär. Myndigheternas hotbild lämnar utrymme för vidareutveckling av helhetsbilden och analys av enskilda hot mot sårbarheter. Ett tema kan bli statens idé som ett möjligt referensobjekt.

Kan myndigheternas nuvarande läge vara tillräckligt lämpligt för att få uppmärksamhet och aktivera problemet i säkerhetsagendan? Det kan finnas kanaler utanför officiell rapportering som exempelvis Regeringskommissionen.<sup>65</sup> Från källorna får man en uppfattning att exempelvis polisverksamhet planeras samtidigt på olika nivåer och att vissa beslut kan fattas på regeringsnivå. Polisverksamhetens mål för brottslighetsbekämpning fastställdes även av regeringen.<sup>66</sup>

Polismyndighetens hotbild var omfattande men jag tycker att följande frågor fortfarande behöver svar: Samhället innehåller ett stort antal icke estniska medborgare delade i två kategorier - medborgare från andra länder och befolkning utan medborgarskap. Polisen använde två termer i beskrivningen av sina referensobjekt - befolkning och medborgare. Är problemen av olika typ eller är det en olycklig definition av målgruppen?

Den kulturella dimensionen är underskattad i hotbilden. En av frågor är hur negativ är minoritetens närhet till grannlandet. Det har ofta klassificerats som ett hot. Men hotet i den kulturella dimensionen formeras när gruppens identitet hotas. Kan närheten till Ryssland ge en positiv trygghetskänsla för minoriteter? En annan fråga är hur minoritetens identitet har förändrats över tiden. Frågan är relevant eftersom det förekommer diskussioner om minoriteters roll i Estland. Ofta klassificerade som svåra villkor för ett medborgarskap i Estland har inte orsakat total övergång till rysk medborgarskap. Enligt estniska myndigheters bedömningar har processen varit passiv.<sup>67</sup> Ryssland har i frågan om nationella grupper använt termen ”rysktalande” befolkning.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Det har formerats en kommission mellan myndigheter för koordinering av integration samt Regeringskommission under statsministern; <http://www.vm.ee/eesti/nato/index.html>

<sup>66</sup> *Utskrift från regeringsprotokoll nr.33 25.juli 2000 punkt.5*

<sup>67</sup> Migrationsverket (online), 31.12.00 har 64% av uppehållstillstånd givits till personer med obestämd medborgarskap, [http://www.mig.ee/eng\\_index.html](http://www.mig.ee/eng_index.html)

<sup>68</sup> Rysslands Utrikesministerium (online), *Ryska minoriteter i Estland och Lettland*, (online), Uttalande på OSCE möte 31.juli 2000, <http://www.ln.mid.ru>



Är det ett försök att öka sin legitimitet och antal av sina allierade eller finns andra orsaker och vilken effekt har det i praktiken?

Även ateister lever alla enligt en religiös kalender och en religiös kultur speglas starkt i samhällets kultur. Den Moskva-kontrollerade kyrkans närvaro kan vara en väg för att aktivera politiska och nationella motsättningar. Ryssland ser ortodoxa kyrkans rättigheter i Estland som icke tillfredsställande.<sup>69</sup> Behovet av att analysera religiösa frågor bekräftas genom diskussionen i Tallinn omkring moskébyggandet.<sup>70</sup>

Utveckling av egna förmågor var relativt underskattad i jämförelse med integrationsarbetet<sup>71</sup>. Jag tycker att en tidig målsättning utan en djup och förklarande analys kunde störa utveckling av Estlands egen försvarsförmåga. Försvarets högsta chef President L. Meri uttryckte missnöje med utvecklingen av försvarsförmågan och dess organisatoriska del.<sup>72</sup>

Avsaknaden av en gemensam idé och en helhetlig syn hindrade inte myndigheterna att vara effektiva i sin verksamhet under den undersökta perioden. Det bekräftar att avsaknaden av formella procedurer inte automatiskt innebär avsaknad av effektivitet.<sup>73</sup> Frågan kan illustreras med ett exempel i NATO's integrationsarbete. Arbetet började 1991. Målet var deklarerat i mitten av 1990-talet, från 1999 skedde arbetet enligt MAP och ANP<sup>74</sup> men en officiell strategi antogs 2001.<sup>75</sup> Kommande beslut om Estlands medlemskap i NATO och EU kommer troligen i hög grad att påverka säkerhetspolitisk verksamhet oberoende vilken karaktär beslutet har.<sup>76</sup>

---

<sup>69</sup> Vershinin, V. A. *Russias national interests and the dynamics of Russo-Baltic relations i The Baltic States at Historical Crossroads*, Academy of Sciencis of Latvia, Riga 1998.s.533

<sup>70</sup> *Motstånd mot moske*, artikel i Eesti Päevaleht; <http://www.epl.ee/artikkel.php?id=93714>

<sup>71</sup> Laaneots, A. generalmajor, *tidning Postimees*, 28.februari 2001; FM Rapport för 1999 påstår att det är viktigt att integrationsarbetet och utveckling av egna försvarsförmåga ses som en helhet.

<sup>72</sup> Meri., L., Estlands President, *Tal på självständighetsdagen* 24.februari 2000; [http://www.president.ee/est/e\\_koned.html?DOCUMENT\\_ID=5387](http://www.president.ee/est/e_koned.html?DOCUMENT_ID=5387)

<sup>73</sup> Handel.M., Israel är inte alltid hatt ett formellt beslutsfattning system., *The evolution of Israeli strategy: The psychology of insecurity and the quest for absolute security i The Making of Strategi*, Cambridge Univerity Press, 1994.

<sup>74</sup> MAP – Membership Action Plan, ANP – Annual National Program, grunddokument för NATO integration; <http://www.mod.gov.ee/nato/integratioon.html>

<sup>75</sup> Regeringen, *Beslut nr. 156*, 28.februari 2001, <http://www.mod.gov.ee./pdf/kaitsestrateegia.pdf>

<sup>76</sup> Se Rand corporation bedömning av Estlands möjligheter för medlemskap, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MR1243.ch4.pdf>

## 5. Sammanfattning.

Det geografiska läget mellan öst och väst har genom historien orsakat turbulens och territoriet har legat under olika stormakter. Självständigheten 1991 byggdes på en historisk kontinuitet. Men detta har blivit en av diskussionsfrågorna med Ryssland som fortfarande är en militär stormakt i Östersjöområdet.

De säkerhetspolitiska processerna startades tidigt, i början av självständigheten, när diskussionen ännu inte hade kunnat formulera det säkerhetspolitiska läget och målet med detta. Samarbetet med NATO startades 1991 och följdes av integrationsarbetet med EU.

Myndigheterna, som under sovjettiden var en del av ett allunionssystem, började agera självständigt och med en egen beslutsprocess, dock i avsaknad av erfarenhet, kunskap och resurser. Säkerhetspolitiska grunddokument tillkom i mitten av 1990-talet och ett strategiskt koncept år 2000. Estland har deklarerat totalförsvaret som en av grundprinciperna för försvaret.

Men tiden har visat att myndigheterna genomförde sin verksamhet relativt effektivt. Grundorganisationerna var uppbyggda i mitten av 1990-talet och sedan följdes detta av integrationsarbete. Arbetet skedde samtidigt med den praktiska verksamheten i lösandet av statens akuta problem. I mitten av 1990-talet insåg myndigheterna behovet av en ny kvalitativ nivå. Alla myndigheter har identifierat behovet av att vidareutveckla organisationens förmåga. Det förklarar också den stora vikt som organisationsutveckling har i verksamheten. Analysförmåga nämndes av alla som en av de viktigaste delarna och bekräftades också genom skapandet av analysenheter. Integrationsarbetet har blivit ett gemensamt område och en potentiell faktor för att kunna utvecklas vidare inom totalförsvaret.

Källor som användes i undersökningen var myndigheters rapporter och planeringsdokument över perioden 1997 - 2000. Myndigheternas dokumentation var olika till sin karaktär och formalia. Även dokument inom myndigheter hade under tiden genomlevt förändringar. Över vissa tidsperioder saknade dokument.

Den teori som användes i uppsatsen är B.Buzan's teori om statens säkerhetsproblematik och securitization. Den avhandlar hur hot utformas i statens säkerhetsagenda inom olika sektorer.

Hot är en komplex faktor som saknar objektiva karakteristika och blir ett hot under en subjektiv process som en resultat av aktörens uppfattning. Hot går genom komplicerade processer till presentation och acceptans innan det hamnar på säkerhetsagendan. Acceptans av hotet legitimerar extraordinära medel utanför det normala politiska beteendet.

Hot har en dubbel karaktär - objektiv och subjektiv. Hot kan existera men inte uppfattas som hot, och inte existerande kan det ändå uppfattas som hot. Hot måste alltid ses i relation med sårbarheter.

Metoden innehållsanalys med användning av teman var en lösning för att analysera hotbilden utifrån verksamhetsbeskrivningen. Metoden passade bäst för att få en bild över myndigheter med klart olika administrativa procedurer och även olikheter inom myndigheterna över tiden. Olikheter i myndigheternas verksamhet, saktermer samt begränsad användning av verksamhetsmotiven gjorde användning av teman som den mest passande lösningen.

Analysen visade att myndigheterna hade en tendens att koncentrera sin verksamhet inom sitt naturliga ansvarsområde. Mest gäller detta för Försvarmakten som beskrev faktorer som enbart ligger inom den militära sektorn och även var negativt inställd mot aktiviteter inom andra sektorer. Gränsbevakning, Räddningsverket och Polisverket hade tydligt bredare funktioner. Gränsbevakning såg militära hotfaktorer, ekonomiska hotfaktorer och även befolkningens individuella säkerhet inom sina uppgifter. Räddningsverket var aktivt inom den militära sektorn. Förberedelser för kris och krig låg inom deras verksamhet. Polisen hade den mest omfattande hotbildbeskrivningen. Även om tyngdpunkten låg inom den naturliga samhällssektorn förstod man att relationen med ekonomiska faktorer – hot mot investeringar och med politiska faktorer – hot mot integration, var viktiga.

Relativt autonoma myndigheter agerar gemensamt inom integrationsområdet. Med en utveckling av deras funktionella förmågor kan det vara en bra förutsättning för den gemensamma planeringen inom totalförsvaret.

Myndigheterna definierade inte vilka målsättningar deras verksamhet följer. Inom myndigheternas hotbild saknades beskrivningar av sårbarheter. En analys av hot i jämförelse med sårbarheter är det närmast möjliga objektiva sättet att mäta hotets relevans.

Myndigheterna hade möjlighet och skyldighet att aktivt delta i en presentering av hot. Under den här perioden var deltagandet lägre än deras potential. För totalförsvaret är alla fem myndigheterna viktiga element och de bör därför användas effektivt. Hotbildsanalysen visade utvecklingen av myndigheternas funktionella förmågor under perioden. Analysförmåga stod främst på prioritetsslistan.

Referensobjekten inom myndigheternas hotbild är huvudsakligen statens fysiska bas eller institutioner. Däremot saknas statens idé inom referensobjekt. Antalet minoriteter gör det svårt att hitta en enande idé på nationens nivå. Sökandet efter en enande idé skulle vara en viktig del av den säkerhetspolitiska analysen.

Myndigheternas hotbild betraktade risker inom ramarna av vanlig politisk process. Därför kan man påstå att enligt den teori, som är grund för uppsatsen, ser myndigheterna inga hot i sin verksamhetsbeskrivning. Undantag är Försvarsmakten som försökte ha bredare mobiliseringslagar.

Uppsatsen visar att myndigheternas hotbildsanalys har utelämnat väsentliga delar. Exempelvis var privatiseringsprocessen genomförd av med en ekonomisk kalkyl som grund, men processen har blivit en del av den säkerhetspolitiska processen med inblandning av rikets högsta ledning. Ekonomiska sektorn har kommit i interaktion med de militära och politiska sektorerna. Alla delarna kan bli aktuella i en säkerhetspolitisk diskussion.

## **Källförteckning.**

### **Källor.**

- Gränsbevakning. *Verksamhetsrapport för 1997.*
- Gränsbevakning. *Verksamhetsrapport för 1998.*
- Gränsbevakning. *Verksamhetsrapport för 1999.*
- Försvarsmakten (1997) *Direktiv för 1997.*
- Försvarsmakten, (1997) *Direktiv för 1998.*
- Försvarsmakten (1998) *Direktiv för 1999.*
- Försvarsmakten, (1999) *Direktiv för 2000.*
- Försvarsmakten (1998) *Årsrapport för 1997.*
- Försvarsmakten (2000) *Årsrapport för 1999.*
- Försvarsministern (1999, 09. november) *Brev till ÖB, Tallinn.*
- Inrikesministern,(2000.oktober), *Tal på sammanfattande årligt möte, Haapsalu.*
- Polisverket, (2000) *Översikt om allmän ordning 1999, rapport, Tallinn.*
- Polisverket, *Utvecklingsprogram för 1999 –2000.*
- Polisverket, *Prioriteringar för Estnisk Polis 2000.*
- Polisverket, *Presentation om brottslighetssituation för 1999 på årligt möte.*
- Polisgeneraldirektören. *Föredrag med sammanfattning för 2000.*
- Polisverket. *Sammanfattning om ordningsläget och brottslighet för 2000.*
- Polisverket. *Översikt om arbetet med prioriteringar och säkerhetsläget för 2000*
- Räddningsverket. *Utvecklingsplan för 1995 – 2000*
- Räddningsverket. *Utvecklingsplan för 2000- 2006*
- Räddningsverket. *Översikt om verksamhet för 1995 –1997*
- Räddningsverket. (10.maj 2000) *Brevet till Inrikesministern om ordning efter förvaltningsreform.*
- Räddningsverket. *Rapport till inrikesministern om verksamhet för 2000.*
- Räddningsverket. (06. April 2000) *Generaldirektörens föredrag.*
- Regeringsprotokoll, nr.33, (juli 2000), *Polisverkets mål på brottsbekämpningen, utskrift, Tallinn.*
- Tullverket. *Årsbok 1999.*
- Tullverket. *Årsbok 2000.*

Tullverket. *Verksamhetsplan för 1998*

Tullverket. *Verksamhetsplan för 1999*

Tullverket. *Verksamhetsplan för 2000*

Tullverket. *Strategisk plan för 1998 – 2002*

Tullverket. ( April 2000) *Rapport till Utrikesministerium om integrationsarbetet.*

Tullverket. *Progress rapport till EU Estlands subkommitté om perioden september 1999 –september 2000.*

## Litteratur.

Aggestam, L., Engelbrekt, K. Wagnsson, C., Winnerstig, M. (2000) *Europeisk säkerhetspolitik*, Studentlitteratur, Lund

Barkova, N.(2000) Räddningsverket, *Befolkningskydd i Estland. Läge och perspektiv*, Tallinn, Uppsats

Buzan, B., (1991) *People States and Fear*, Harvester Wheatsheaf

Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J., (1998) *Security: A New Framework For Analysis*, London, Lyonne Rinner Publishers

Eesti Ekspress (09.nov 2000), *Moskébyggandet i Estland*, artikkel, Tallinn

Ejvgård, R. (1993, 2000) *Vetenskaplig metod*, Lund, Studentlitteratur

EMOR, *EU motstånd*,( 17.april 2001), tidning Postimees, enkät

Finansministern, (2000 18. december) *Arbetskraftsproblem*, Äripäev, Tallinn

Handel, I. Michael, (1994). *The evolution of Israeli strategi: The psychology of insecurity and the quest for absolute security*, i *The making of strategy*, Williamson Murray, Macgregor Knox, Alvin Bernstein, Cambridge Univ press

Hettne, B., *Internationella relationer*, Studentlitteratur, andra upplagan, Lund.

Juliusson, P. (1996), *Vad vill omvärlden med Baltikum?*, enskild utredning, LHU Ju 19100:4112, MHS, Stockholm

Kirch, A., (1998) *Russians in contemporary Estonia – different strategies of the integration into the Nation – State i The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of Sciensies of Latvia, Riga

Klaar, T. (1997) *Baltic security priorities, Baltic Security. Looking towards 21 century*, Latvian Institute of International Affairs&FHS, Riga, Latvia

Kvaerne, O. ( 2000) *A Clash of Security Strategies – the security Dilemma of The Baltic Three*, i *The Baltic Room*, Strategic Yearbook 2001, Swedish National Defence College, Stockholm

Laaneots, A., Genmajor,(Feb 2001) *Om Estland försvarsarbete*, intervju i tidning Postimees

Lange, P.(1998) *The Russian Faktor in Regional Security, The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of sciences of Latvia, Riga, 1998.

Meissner, B (1998) *The Occupation of the Baltic States from a present –Day Perspective*, i *The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of science of Latvia, Riga.

Postimees (22.juni 1999) *Ortodoxkyrkans konflikt i Estland*, Tartu

Postimees (28.mars 2001) *Nya enklavidentiteter i Kaliningrad*, Tartu

Vershinin, V. A., (1998) *Russias national interests and the dynamics of Russo-Baltic relations. The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of sciences of Latvia, Riga, 1998.

Vigor, P.H., (1987) *Soviet Blixtkrieg Theory*, Houndmills:MacMillan

Viksnins, G. J., ( 1998) *World Economic growth and the Baltic States, The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of sciences of Latvia, Riga, 1998.

Vital, D. (1971) *Survival of Small States*, Oxf Univ Press, London

### **Internet material.**

Estlands Finansministerium (online), *Ekonomisk tillväxt*, (2001), <http://www.fin.ee>

Estlands Försvarsmakter (online), *Försvarsmaktens historia*, (2001), <http://www.mil.ee/eesti/ajalugu>

Estlands Försvarsministerium (online), *Annual National Programm*, <http://www.mod.gov.ee/nato/integratioon.html>

Estlands Försvarsministerium ( online), *Estlands Militärstrategi*, <http://www.mod.gov.ee/pdf/kaitsestrateegia.pdf>

Estlands Försvarsministerium ( online), *Försvarspolitiska huvudriktningar (på estn)*,  
[http://www.mod.gov.ee/pdf/kaitsepoliitika\\_pohisuunad.pdf](http://www.mod.gov.ee/pdf/kaitsepoliitika_pohisuunad.pdf)

Estlands Inrikesministerium (online), *Analysenhet på inrikesministeriet*  
<http://www.sisemin.gov.ee/sisejulgeolek/index/html>

Estlands Migrationsverk (online),[http://www.mig.ee/eng\\_index\\_html](http://www.mig.ee/eng_index_html)

Eesti Päevaleht (online) *Gränsbevakningens alkoholkonfiskering*,  
<http://www.epl.ee/artikkel.php?id=82898>

Eesti Päevaleht, (online) *Monofunktionella regioner*, artikel,  
<http://www.epl.ee/artikkele.php?id=27914>

Eesti Päevaleht, (online), *Motstånd mot moské* <http://www.epl.ee/artikkelphp?id093714>

Estlands Polisverk (online) *Polismyndighetens historia* (2001)  
<http://www.pol.ee/ajalugu.html>

Estlands Polisverk (online), *Sekretesslagen*,  
[http://www.pol.ee/kasulik/politseiseadused/riigisaladuse\\_seadus.html](http://www.pol.ee/kasulik/politseiseadused/riigisaladuse_seadus.html)

Estlands Statistikmyndighet (online), *Befolkningssituation* (april 2000),  
[http://www.stat.ee/dokument.aw7section=1732lang\\_id=1#rahvastik](http://www.stat.ee/dokument.aw7section=1732lang_id=1#rahvastik)

Estlands Tullverk (online), <http://www.customs.ee>

Estlands Utbildningsministerium (online), *Utbildningssystemets utvecklingsprogram*,  
(2001,april) <http://www.hm.ee/arenduskava/2html>

Estlands Utrikesministerium (online), *Estland, Bakgrundinformation*,  
<http://www.vm.ee/svenska/index.html>

Estlands Utrikesministerium (online), *Integrationskoordineringskommitté*  
<http://www.vm.ee/eest/nato/index.html>

Estlands Utrikesministerium (online), *Membership Action Plan* (2000)  
<http://www.vm.ee/eesti/nato/index.html>

Estlands Utrikesministerium, (online), *Säkerhetspolitikens Grunder*  
([http://www.mod.gov.ee/pdf/julgeolekupoliitika\\_alused.pdf](http://www.mod.gov.ee/pdf/julgeolekupoliitika_alused.pdf))

Estlands Utrikesministerium, (online), (2000) *Estlands Säkerhetskoncept*  
<http://www.vm.ee/valispol/Julgeolek/siseriiklik.htm>

Estland Utrikesministeriet (online), *Samarbetet med NATO*,  
<http://www.vm.ee/nato/index.html>



Estlands Socialminister, *Om relation arbetare/pensionär*, (online),  
<http://www.delfi.ee/archive/index.php?id=139454>

Estlands Statistikmyndighet (online), *Statistisk data om befolkning*, <http://www.stat.ee>

Estlands Tullverket (online), <http://www.customs.ee>

Foreign Military Studies, (online) (2000) *Russias Northwest Strategisk Direction*,  
<http://call.army.mil/fms/fmsopubs/issues/rusnwstrat/rusnwstr.htm>

Janes (online) (2001) *Miljösituation i Estland*,  
<http://fore.thomson.com7janesdata/mags/frp/frp2000/frp00101.htm>

Nationalencyklopedin, (online), *Estland*,  
[http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=164727&i\\_world=estland&search\\_mod e=simple&history=0](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=164727&i_world=estland&search_mod e=simple&history=0)

Nationalencyklopedin (online) *Hotbilden*. (2001)  
[http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp/i\\_art\\_id=205347](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp/i_art_id=205347)

Presidentkansliet, (online), *Presidentens tal på självständighetsdagen*  
[http://www.president.ee/est/e\\_koned.html?DOCUMENT\\_ID=5387](http://www.president.ee/est/e_koned.html?DOCUMENT_ID=5387)

Presidentkansliet, (online), *Presidentens uttal om privatisering av järnvägar*  
[http://www.president.ee/est/e\\_ametteated.html?DOCUMENT\\_ID=5529](http://www.president.ee/est/e_ametteated.html?DOCUMENT_ID=5529)

Rand Corporation, (online), *Aspirantländernas ekonomiska karakteristika*,  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MR1243.ch4.pdf>

Rand Corporation (online), *Bedömning om Estlands möjligheter i integrering till NATO*,  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MR1243.ch6.pdf>

Rand Corporation, (online), *Ryssland är inte svag för Baltikum*  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR897/ch5.pdf>

Rysslands Utrikesministerium (online), *Rysslands Militärdoktrin*  
<http://www.ln.mid.ru/website/ns-osndoc.nsf/osnvndoc>

Rysslands Utrikesministerium (online) *Rysslands Säkerhetskoncept*  
<http://www.ln.mid.ru/website/ns-osndoc.nsf/osnbez>

Rysslands Utrikesministerium (online), *Ryska minoriteter i Estland och Lettland*,  
(online), Uttalande på OSCE möte 31 juli 2000, <http://www.ln.mid.ru>

**Bilaga 1.** Myndigheternas sammanfattande hotbild.

Tabellen visar hur teman fördelar sig i olika sektorer. Under varje sektor visas vilka hot som myndigheterna ser inom sektorn.

<b>Sektor</b> <b>Myndighet</b>	Militära sektorn	Politiska sektorn	Samhällsektorn	Ekonomiska sektorn	Ekologiska sektorn
<b>Antal teman:</b>	<b>25</b>	<b>4</b> (med mil. sektor)	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>FM</b> Typ av hot:	Militärt angrepp. Kris Konflikt. Krig.	Hot mot integration	Konsekvenser av militära hot		negativt
<b>Antal teman:</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>POLISEN</b> Typ av hot:	Parallella väpnade strukturer.	Parallella väpnade strukturer. Stoppas reformer och integration. Oroligheter. Missnöje med statliga struktur.	Brottslighet. Nationell konflikt. Social konflikt. Svag kontakt med samhället. Oroligheter.	Stoppas ekonomisk utveckling. Illegal handel. Smuggling. Ekonomiska brott.	
<b>Antal teman:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Gränsbev.</b> Typ av hot:	Angrepp. Ockupation. Kris.	Stoppas integration. Svag internationell samarbete Hot mot territoriell integritet.	Brottslighet. Olyckor. Smuggling. Illegal immigration.	Smuggling.	Föreningar. Olyckor. Radioaktiva ämne.
<b>Antal teman:</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Räddningsverket</b> Typ av hot:	Terrorism. Krig. Kris. Kris i närområdet. Sabotage. Hot mot allierade inom landet.	Kris i närområde. Social och etnisk konflikt. Hot mot grundstruktur.	Epidemier. Sociala och etniska konflikter. Illegal immigration.	Ekonomisk kris.	Olyckor. Kemiska och radioaktiva ämne.
<b>Antal teman:</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
<b>Tullen</b> Typ av hot:		Hidring av integration.	Ökad brottslighet.	Störning av handel och transit. Illegal handel. Ekonomiska brott. Statens minskad ekonomisk makt.	Radioaktiva ämne.

**Bilaga 2. Hur förändrar sig myndigheternas hotbild över tiden.**

	1997	1998	1999	2000
<b>FM</b>	Angrepp. Krig. Kris.	Utveckling: Betoning på stridslära, beredskap, kris, mobilisering.	Utveckling: Betoning på samarbetet med samhället, försvarsviljan, konflikthantering och integration, bredare mobiliseringslagar.	Tillkommer minröjning i kris och krig.
<b>Polisen</b>		<p>Sociala och etniska konflikter.            Befolkningens missnöje med statliga struktur.            Parallella ickestatliga väpnade strukturer.            Ekonomiska problem, ekonomisk utveckling stannar.            Brottslighetens betydelse växer. <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Narkotikabrott</span>            Långsammare integrationstempo.            Polisorganisationen får lägre effektivitet.            Spridning av olagliga metoder inom polisen.            Ökad ekonomisk brottslighet, skattebrott och tvättning av pengar.            Våldsbrott.            Stoppas reformer</p>		
<b>Gränsbevakningen</b>	Angrepp. Ockupation. Smuggling. Föröreningar. Låg egen effektivitet. Svagt internationellt samarbete. Hot mot befolkningens sociala säkerhet.	Utveckling: hot mot gränsobjekt; krishantering; okonventionell krig; utveckling av spaning och analysförmåga. Tillkom operativt infobyte med Russland. <b>Nya hot:</b> Stoppas integration.	Utveckling: Strid på djupet, demilitarisering av gränsområde, all brottslighet på gränsen. <b>Nya hot:</b> radioaktiva ämne, olyckor och katastrofer till sjöss.	
<b>Räddningsverket</b>	<p>Olyckor, svag egen organisation med svag riskanalysförmåga och låg beredskap, hot mot samhället, hot mot statens ledning, terrorism, internationella kriser, kemiska och radioaktiva hot.</p>		<p><b>Nya:</b> Krig och katastrof, ekonomisk kris, sociala och etniska konflikter, hot mot allierade stridskrafter i landet.</p>	
<b>Tullen</b>	<p>Störning av handel, minskad skattinsamling, svag organisation, brottslighet men särskilt ekonomiska brott.</p>		<p>Utveckling: utrednings- och spaningsförmåga, <b>Nya:</b> narkotikasmuggling, Störning av baltisk vägtransit, radioaktiva ämnen.</p>	

### **Bilaga 3. Förkortningslista.**

**ANP** - Annual National Plan, årlig verksamhetsplan för NATO medlemskap

**BALTBAT** - Baltic Battalion, de Baltiska ländernas förband för fredsfrämjande operationer

**BALTDEFCOL** – Baltic Defence College

**BALTNET** – gemensamt luftrumövervakningsprojekt

**BALTRON** – gemensam marinenhet med huvudfunktion i minröjning

**Kaitseliit** - frivillig militär organisation, motsvarar svensk hemvärn

**MAP** - Membership Action Program, program för NATO aspirantländer

**Monofunktionella orter** - orter beroende av en ekonomisk funktion eller ett företag

**Peastaap** – Försvarsmaktens Högkvarter

**Riigikogu** - Parlamentet

#### **Bilaga 4. Estland.**<sup>77</sup>

Bilagan har syftet att ge en referensbild och en introduktion av de olika myndigheterna.

**Historia.** Medeltidens historia kan markeras som ordensstaten, svensk dominans, 1721-1918 en del av Ryssland. Revolutionen 1917 utvecklades den 24 februari 1918 till utropandet av en självständig estnisk republik. Självständigheten säkrades efter två år av frihetskrig mellan 1918 och 1920. 1939 tilltvingade Sovjetunionen ett avtal om basering av sovjetiska militärbaser i Estland och detta följdes av annekteringen i juni 1940. Under andra världskriget var Estlands sammanlagda förluster en fjärdedel av befolkningen.

Under sovjetmakten skedde omorganiseringen av landet framförallt genom lokalisering i Estland av industri med ett stort behov av okvalificerad arbetskraft som ett verktyg för kolonisering av Estland. Försvagningen av sovjetsystemet utnyttjades med en ökad frihetsrörelse. Ideologin bakom rörelsen var en kontinuitetsprincip, som hävdade att det folkrättsligt existerade en estnisk republik även under ockupationen. I augusti 1991 utropade Estland sin fulla självständighet.

**Geografi.** Estlands territorium med sina 45 227 kvadratkilometer är flackt med medelhöjden 49 m ö.h. Terrängen är rik på sjöar. 47,7 % av ytan är täckt av skog. Estland är relativt råvarufattigt. I norra delen finns betydande fyndigheter av oljeskiffer och fosforit. Oljeskiffen svarar för 86 % av produktionen av primärenergien. I nordöstra delen av landet utvanns uran men miljöproblemen och hälsoeffekterna framtvängde en nedläggning. Graden av strategisk exposure bedöms som hög.<sup>78</sup>

**Befolkning.** Totalt är den 1,4 miljoner invånare. Ca 70 % av befolkningen är koncentrerad i städerna. Naturliga tillväxten är låg. Den etniska befolkningsstrukturen var 1998 65 % ester, 28 % ryssar, 2,5 % ukrainare, 1,5 % vitryssar och andra.

---

<sup>77</sup> Bilaga sammanställt på Estlands utrikesministeriets material (online), <http://www.vm.ee/svenska/index.html>; samt Nationalencyklopedin (online), [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=164727&i\\_world=estland&searc\\_mode=simple&history=0](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=164727&i_world=estland&searc_mode=simple&history=0)

<sup>78</sup> Rand Corporation,(online),<http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MR1243.ch6.pdf>

970 000 invånare har estniska som modersmål och över 400 000 har ryska.<sup>79</sup> Ryssland använder inte nationalitet utan språk som identifieringsverktyg med term rysktalande.<sup>80</sup>

**Religion.** Ca 177 000 lutheraner och ortodoxa 18000. Andra grupper har en svag religiös identitet. Ortodoxa kyrkan är sedan 1996 uppdelad efter en diskussion om lydtnadsförhållanden. En del ser sig som en del av den ortodoxa kyrkan i Konstantinopel och andra som en del av Moskvapatriarkatet.<sup>81</sup> Nya religioner försöker etablera sig i landet där muslimer fick en särskild stor uppmärksamhet med diskussionerna runt moskébyggnadsplaner.<sup>82</sup>

**Ekonomi.** 1991 var huvuduppgiften att reformera ekonomin. Företagen och ministeriet var en organisk del av allunionens system och under dess direkta kontroll. Strategiska sektorer som energi, transport, verkstads- och kemisk industri dominerades av rysk arbetskraft. Tidigt 1992 genomfördes finansreform med införande av egen valuta. Estniska kronan EEK är knuten till D-marken och det har stabiliserat värdet.<sup>83</sup> Negativa drag som produktionsbortfall och ökad arbetslöshet bör nämnas.<sup>84</sup> Industritraditionen är relativt svag. Skogsindustri är dominerande och livsmedelsproduktion har ökat. Ekonomins utvecklingstempo har konstant ökat: 1999-2000 med 6,4 % och prognosen för 2001 är 5,5 %.<sup>85</sup>

**Utrikeshandel.** Estland är sedan 1999 medlem i WTO. Importen domineras av maskiner och utrustning, fossila bränslen, metaller, samt livsmedel och textilier. Huvudpartner var år 2000 i fallande ordning Finland med 32%, Sverige med ca 20%, Tyskland med ca 8% och Lettland med 7%. Från Estland exporteras verkstadsindustriella produkter, livsmedel, textilier och skogsprodukter.

---

<sup>79</sup> Estlands Statistikmyndighet, 1.januari 2001,  
[http://www.stat.ee/dokument.aw/section=1732&lang\\_id=1#rahvastik](http://www.stat.ee/dokument.aw/section=1732&lang_id=1#rahvastik)

<sup>80</sup> Russlands Utrikesministerium uttalande på OSCE möte 31.juli2000, Russland Utrikesministeriums hemsida,<http://www.ln.mid.ru/>

<sup>81</sup> Postimees, 22.juni1999.

<sup>82</sup> Eesti Ekspress, En del av estniska muslimer planerar bygga i Tallinn Östersjönsområdets största moské, 09.november 2000

<sup>83</sup> 1 D-mark=8 EEK

<sup>84</sup> Arbetslöshet i slutet av 2000 var13,9%, <http://www.stat.ee>

<sup>85</sup> Estlands Finansministeriet, <http://www.fin.ee>

År 2000 var viktigaste exportmarknaden Finland med 27%, följd i fallande ordning av Tyskland, Japan, Italien och Danmark.<sup>86</sup> En stor roll har Estland som transitväg för Rysslands utrikeshandel, särskilt för bränsle och mineraler. Nya planer i Ryssland om byggandet av hamnar i närheten av Leningrad kan på sikt minska Estlands roll.<sup>87</sup>

**Miljö.** Miljön präglas av lämningar från sovjetperioden av både civilt och militärt ursprung och konsekvenser av konsumtionssamhället. Ett exempel är ett svårlost problem med stora mängder, dvs 12 miljoner ton radioaktivt och giftigt avfall i Sillamäe vid Finska viken. Avfallet är separerat från Östersjön av endast en liten landremsa.<sup>88</sup> Omfattande arbete har genomförts i Estland vad avser sanering och avskärmning, samt ombyggnaden av avloppsrensningssystemen och minskade utsläpp av giftiga ämnen. Nyttillkomna industriella miljöproblem är få.

**Statsskick och politik.** Estland är enligt grundlagen en republik med en president och ett parlament. Högsta maktorganet är Riigikogu. Politiken är reformistisk och stegvis riktad mot integrationen i NATO, WEU och EU.<sup>89</sup> Sannolikheten för ett medlemskap i NATO bedöms vara på medelnivå.<sup>90</sup>

### **Myndigheter.**

**Försvarsmakten.** Försvarsmakten bygger på ett selektivt värnpliktsystem. Försvarsmakten har ett totalförsvarskoncept som grund.<sup>91</sup> Estland deltar i fredsbevarande insatser med de nordiska länderna och andra baltiska länder. Efter 1991 återskapades Försvarsmakten från noll. FM ligger inom Försvarsministeriets ansvarsområde men högsta chef för rikets försvar är Presidenten. Lagstiftningen har dock lämnat ett utrymme för en diskussion om FM lydadsförhållande.

---

<sup>86</sup> *ibid.*

<sup>87</sup> Viksnis G.J., *World economic growth and the Baltic States* i *The Baltic States at the Historical Crossroads*, Academy of Sciences of Latvia, Riga, 1998.

<sup>88</sup> Janes Online, <http://fore.thomson.com7janesdata/mags/frp/frp2000/frp00101.htm>; .

<sup>89</sup> Samarbetet med NATO startades direkt efter självständighet återfått, i december blev Estland medlem i NACC 1999, Utrikesministeriet, <http://www.vm.ee/nato/index.html>

<sup>90</sup> Rand Corporation,(online), <http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/MR1243.ch.6.pdf>

<sup>91</sup> *Estlands säkerhetskoncept*, <http://www.vm.ee/eeesti/index.html>

Fredstidsstrukturen omfattar Försvarsmakten, vilken är uppdelad i Armén, Flottan, Flygvapnet och Kaitseliit.<sup>92</sup> Fredstidstorleken är ca 5180 personer.<sup>93</sup> Försvarsmakten deltar aktivt i fredsoperationer och andra internationella verksamheter tillsammans med baltiska länder och västländer.<sup>94</sup>

**Gränsbevakning.** Beslutet att skapa en egen gränsbevakningsstruktur togs under sovjettiden den 1 november 1990. Grundstrukturen var skapad och huvudmetoderna samt uppgifterna bestämdes 1994. Idag består strukturen av 15 enheter som omfattar själva myndigheten, åtta gränsbevakningsområden, en enskild fartygsdivision, flygenhet, utbildnings- och logistikenheter. Utbildningen i vissa enheter innehåller stridsutbildning med fokus på strid på djupet. Riksgränsen är totalt 1445,4 km. Gränsavtal med Ryssland saknas. Gränsbevakningen ingår i Inrikesministeriets ansvarsområde.

**Polisverket.** Ingår i Inrikesministeriets ansvarsområde. Det återskapades under sovjetiska ockupationen. Polisen delas in i ordningspolis, trafikpolis, kriminalpolis och utredningspolis. Strukturen är uppdelad enligt följande där över 50% är ordningspoliser och 1/3 kriminalpoliser och detta har varit stabilt.<sup>95</sup> Säkerhetspolisen är en separat myndighet. Den territoriella strukturen består av 19 prefekturer. Antalet poliser var år 2000 ca 3800. En enhet för planering och analys skapades på huvudkontoret år 2000. Vad avser brottsligheten är brott mot den allmänna ordningen 14,2 % av den totala brottsligheten.<sup>96</sup> Narkotikabrotten har växt under 1999 – 2000 med 493%, där 89% av narkotikabrotten var registrerade i Tallinn och nordöstra Estland. Sammanfattningen av polisverksamheten för 1999 noterar två fortsatta processer, där den registrerade brottsligheten har ökat och antalet poliser minskat. Samtidigt med ökningen av brottsligheten har befolkningsopinionens syn på den allmänna säkerheten stannat på samma nivå.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Hemvärn

<sup>93</sup> Försvarsmakten (online) <http://www.mil.ee/eesti/>

<sup>94</sup> Mest kända är BALTBAT, BALTRON, BALTNET, BALTDEFCOL projekt.

<sup>95</sup> Polismyndighets verksamhetssammanfattning för 1999

<sup>96</sup> Polismyndighetens Översikt om allmän ordning för 2000

<sup>97</sup> *ibid.*,



**Tullverket.** Ingår i Finansministeriets ansvarsområde. Det skapades i början på 1990 – 1991. Det baserades på dåvarande Estniska Republikanska Tullverket som var en del av Sovjetunionens Tullkommitté. Faktiskt byggdes organisation upp på nytt. Få av sovjettidens personal kunde utnyttjas igen. Full kontroll över den administrativa gränsen tog verket i november 1991. Omorganiseringen startades i slutet av 1990 –talet. Personalantalet är ca 1100.<sup>98</sup>

**Räddningsverket.** Ingår i Inrikesministeriets ansvarsområde. Huvudelementen i strukturen är 15 räddningsenheter indelat på en enhet i varje län, ett strålskyddslaboratorium och tre militära räddningskompanier. Organisationen skapades delvis på sovjettidens struktur, dvs brandkåren och det militariserade civilförsvaret. Problemet var att sovjettidens struktur var en del av den militära organisationen och att räddningstjänsten har en samhällsfunktion.

---

<sup>98</sup> Kontaktperson på Tullverket och Tullverket (online),<http://www.customs.ee>