

Redovisning rörande säkerhetssektorreformen (SSR)

(SR 14, SR 65 – regeringsbeslut 9, regleringsbrev för 2006, 2005-12-15, Fö2004/1370/MIL m fl. Uppgift 4 – regeringsbeslut 10, planeringsanvisningar 2005-10-20, Fö2005/2483/MIL)

INNEHÅLL

1. Redovisning avseende Försvarens vunnna erfarenheter samt vidare engagemang inom säkerhetssektorreform.....	2
1.1 Uppgiften	2
1.2 Sammanfattning	2
Baltikum.....	3
Balkan.....	4
Afghanistan	5
Afrika	5
1.3 Redovisningen	6
1.3.1 Definition av säkerhetssektorreform (SSR)	6
1.3.2 BALTIKUM: Baltstödets SSR-dimension	6
1.3.3 BALTIKUM: Vunna erfarenheter.....	9
1.3.4 BALKAN: Bosnien i Hercegovina (BiH)	10
1.3.5 BALKAN: Kosovo.....	11
1.3.6 BALKAN: Ekonomi.....	12
1.3.7 AFGHANISTAN.....	12
1.3.8 AFRIKA	13
1.3.9 AFRIKA: Möjliga insatser.....	15
1.3.10 AFRIKA: Möjlig verksamhet som kan genomföras i Sverige.....	16
1.3.11 AFRIKA: Personal.....	16
1.3.12 AFRIKA: Ekonomi.....	16
1.4 Referenser	17

1. Redovisning avseende Försvarmaktens vunna erfarenheter samt vidare engagemang inom säkerhetssektorreform

1.1 Uppgiften

Ur regeringsbeslut 9, regleringsbrev för 2006, 2005-12-15, Fö2004/1370/MIL m fl, SR 14:

”Försvarmakten skall redovisa till vilka länder, inom vilka områden/aktiviteter och med vilka samarbetspartners myndigheten har medverkat vid SSR insatser samt hur verksamheten fungerat. I redovisningen skall ingå kostnader per varje enskild insats samt myndighetens totala utgift för SSR-insatser. Vidare skall redovisas viktigare erfarenheter från SSR-insatserna samt hur dessa avses tillvaratas och vidareutvecklas.”

Ur regeringsbeslut 10, 2005-10-20, Fö2005/2483/MIL, uppgift 4:

”Försvarmakten skall redovisa olika alternativ för att under 2007, 2008 och 2009 kunna bistå relevanta länder/regioner, (såsom västra Balkan, Afghanistan och Afrika,) med insatser inom säkerhetssektorreform (SSR). För de olika alternativen skall en kostnadsbedömning redovisas. Försvarmakten skall också lämna förslag på hur myndighetens förmåga att bistå insatser inom SSR kan stärkas ytterligare.”

Ur regeringsbeslut 9, regleringsbrev för 2006, 2005-12-15, Fö2004/1370/MIL m fl, SR 65:

”Försvarmakten skall senast i budgetunderlaget för 2007 redovisa hur myndigheten kan ta tillvara och vidareutveckla den kompetens inom säkerhetssektorsreform (SSR) som upparbetats genom det säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen samt vilka av dessa erfarenheter/kompetenser som bedöms som särskilt viktiga vid ett fortsatt SSR engagemang i andra länder/regioner.”

1.2 Sammanfattning

SSR omfattar ett mycket stort antal verksamheter på olika nivåer. Försvarsreform med koppling till demokratisk kontroll och insyn antas i det sammanhanget utgöra de principiellt viktigaste stödområdena för Försvarmakten. Vad gäller området försvarsreform, med demokratisk kontroll och insyn, kan detta kortfattat beskrivas som;

- strukturell dimension med koppling till lag- och författningsmässigt reglerade ansvarsförhållanden, uppgifter, resurser tillsammans med principer för insyn och kontroll.

- dimension av värderingar – uppförandekodex – beskrivna i doktrin och olika former av policydokument, vilka genomsyrar det praktiska handlandet.
- system för personal-, materiel- och anläggningsförsörjning.
- materiella resurser såsom värdiga och funktionella värnpliktsförläggningar, utbildningsanordningar m m.

Baltikum

Det övergripande syftet med det säkerhetsfrämjande stödet till de baltiska staterna var att stödja med ett strukturellt uppbyggande av en reell försvarsförmåga i ett demokratiskt perspektiv. En noterad svaghet i det svenska baltstödet var att det inte fanns en svensk policy där mål och syfte med SSR inom ramen för Baltstödet tydligt beskrevs. Sveriges SSR-stöd fick dock stort genomslag på lägre nivåer medan det på de högre nivåerna varierade på olika förutsättningar i de olika länderna.

Huruvida erfarenheterna från det säkerhetsfrämjande stödet till de baltiska staterna går att använda i andra länder är inte enkelt att besvara. Det bör i sammanhanget beaktas att de baltiska staterna i flera stycken utgör ett undantag till de områden där Sverige idag ser möjliga SSR-insatser. Att bedriva rådgivning och utbildning i olika former med människor med annan kulturell bakgrund och värderingar kräver naturligtvis andra upplägg och metoder än de som tillämpades i de baltiska staterna. Däremot är ett antal av de principiella erfarenheterna viktiga att ta tillvara och vidareutveckla inför kommande insatser.

Sammanfattningsvis ger de samlade slutsatserna vid handen att ett framgångsrikt SSR-koncept kräver:

- tydligt mål, syfte, slutläge och handlingsregler.
- val av realistisk ambitionsnivå.
- mycket noggrann analys av:
 - andra aktörers aktiviteter och dess intressen,
 - maktstrukturen i mottagarlandet, intressen, reformvilliga krafter och de viktigaste hindren för reformer,
 - mottagarlandets kultur och traditioner.
- långsiktigt engagemang med reella och avgörande resurser.
- placering av omsorgsfullt utvalda rådgivare på positioner med relevant inflytande.
- placering av personal på flera militära nivåer för att underlätta implementering och koordinering av stödverksamhet.
- väl förberedda utbildningsteam på den lägsta nivån.
- nära samordning mellan den politiska och militära nivån.
- nära samordning med andra viktiga nationella aktörer med liknande agenda.
- nära samordning mellan svenska militära och civila verksamheter.

- tillgång och utnyttjande av instrument för att påverka högre beslutsfattare samt undanröja alternativt reducera effekten av olika hinder för uppnåendet av SSR-konceptets mål.
- utvärdering och analys efterhand i syfte att kunna förändra stödet beroende på utveckling.

Sammantaget innebär detta att SSR-stöd utspritt på flera ställen i mindre omfattning utan därtill kopplad svensk verksamhet har begränsade möjligheter att uppnå resultat i paritet med uppställda mål. Mot bakgrund av dessa erfarenheter är Försvarsmaktens strategiska slutsats att *SSR som koncept bör integreras i de insatser där Sverige bidrar med ett truppbidrag inom ramen för en fredsfrämjande insats.*

Mot bakgrund av dessa slutsatser har Försvarsmakten utvecklat sin syn på insatser och potentiellt SSR-engagemang i de tre insatsområdena Balkan, Afrika samt Afghanistan.

Balkan

Försvarsmakten föreslår att fortsatt stöd inom ramen för SSR i Bosnien/Hercegovina bör ske inom försvarsreformen. Exempel på områden där Försvarsmakten skulle kunna lämna stöd är;

- Stödja med utbildning av officerare inom vissa specialfunktioner, exempelvis för omhändertagande av explosiva föremål (EOD-kompetens).
- Sätta upp utbildningsteam av svensk modell som grund för att skapa gemensamma utbildningsplattformar för de tre etniciteterna.
- Bidra till etablering och igångsättande av militärhögskolor eller motsvarande samt att erbjuda officerare utbildning i Sverige.
- Minröjning och därefter utbildning på fordon för främst djupminröjning men även truppminröjning.

Inom SSR i Kosovo bör Sverige fortsatt bidra med förband till KFOR med en prolongering av dagens numerär fram till och med 2008. Under 2008 bör Sverige anpassa vårt styrkebidrag till vad som är efterfrågat t ex att ta "lead" för ISR TF¹. Vidare bör Sverige påtagligt och aktivt stödja SSR-processen och i den mån det är möjligt att delta. Svenskt civilt stöd skall om möjligt stöttas av styrkebidrag ur Försvarsmakten.

Utifrån angivna förutsättningar är det i dagsläget inte möjligt att med precision beräkna kostnader för ett deltagande i SSR i västra Balkan. Generellt kan sägas att en individ ingående i KFOR på årsbasis kostar 1,5 miljoner kronor och för EUFOR är motsvarande kostnad 1,8 miljoner kronor.

¹ ISR Intelligence Surveillance Reconnaissance

Afghanistan

De uppgifter som bedöms som lämpliga inom ramen för SSR i Afghanistan utgörs av:

- ett svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av den nya afghanska nationella armén (ANA)
- svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av den afghanska nationella poliskåren (ANP)
- svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av en effektiv afghansk gränskontroll.

För en generell kostnadsberäkning kan schablonsiffran 1,8 miljoner kronor per år och individ för kvalificerade befattningar utgöra grund exklusivt kostnader för fordon och utrustning.

Afrika

Förutsättningarna för att bedriva verksamhet inom SSR-sektorn är mycket varierande och komplex om man betraktar den afrikanska kontinenten som en enhet.

Att beakta avseende ett eventuellt stöd inom SSR-sektorn är, att det inte nödvändigtvis ger störst effekt på bilateral nivå i Afrika. Försvarmakten har dock mot bakgrund av tidigare erfarenheter av insatser på den afrikanska kontinenten dragit ett antal slutsatser:

1. Det måste noggrant övervägas vem som skall vara mottagare av stödinsatser.
2. Det måste noggrant övervägas i vilket forum stödet bör ges.
3. Det måste noggrant övervägas i vilken form stödet skall ges.

Ur ett försvarsmaktsperspektiv framstår tre regioner som mest aktuella:

- Västafrika (**Liberia**, Sierra Leone, Elfenbenskusten och Guinea)
- Stora Sjöregionen (**Kongo** och eventuellt Burundi, Rwanda och Uganda)
- Nordostafrika/Afrikas Horn (**Sudan**, eventuellt Etiopien och Eritrea samt på sikt Somalia).

Det är dock i dagsläget svårt att identifiera konkreta uppgifter på bilateral nivå då inga direkta behov har framställts. Den mest sannolika typen av insats är med svenska experter som inom respektive funktion stödjer med sina kunskaper. Som exempel på detta diskuteras det i dag inom ramen för African Endeavour om ett införande av en form av mentorsfunktion inom lednings- och systemområdet. Vidare utgör det sedan flera år implementerade svenska stödet till RECAMP² ett effektivt exempel på bidrag i detta avseende.

² RECAMP = RENforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix

Beroende på avsaknaden av en konkret insatsprofil eller behovsframställan är det bästa kostnadsberäkningsunderlaget en schablonkostnad per person för en insats i Afrika som för 2006 års verksamhet uppgår till cirka 1,5 miljoner kronor per år³.

1.3 Redovisningen

1.3.1 Definition av säkerhetssektorreform (SSR)

Försvarsmakten har i denna analys och arbete utgått från den vägledning som ges av Regeringskansliets egna skrivelser. Någon egentlig definition återfinnes inte däri men däremot en målformulering för SSR-verksamhet. Denna kan tjäna syftet som definition för att såväl konkretisera som avgränsa frågeställningen.

Av målformuleringen följer att ”det övergripande målet för SSR i utvecklingsländer är att öka dessa länders förmåga att möta olika typer av säkerhetshot på ett sätt som är förenligt med demokratiska värderingar, god samhällsstyrning, transparens och rättssäkerhet. Detta innebär att skapa en legitim säkerhetssektor som kan ställas till svars för sina handlingar. Detta förutsätter öppenhet, en stark rättsstat, en informerad opinion och debatt samt lagliga möjligheter till översyn och kontroll.”

1.3.2 BALTIKUM: Baltstödet SSR-dimension

Som framgår av utkastet till regeringens syn på SSR omfattar området SSR ett mycket stort antal verksamheter på olika nivåer. Försvarsreform med koppling till demokratisk kontroll och insyn antas i det sammanhanget utgöra de principiellt viktigaste stödområdena. Baltstödet omfattade huvuddelen av nämnda områden, inkluderande försvarsreform – direkt och indirekt - och verkade på de tre angivna nivåerna för stöd, varför dess SSR-dimension kan sägas vara omfattande.

Det övergripande syftet med det säkerhetsfrämjande stödet till de baltiska staterna var att stödja med ett strukturellt uppbyggande av en reell försvarsförmåga i ett demokratiskt perspektiv. Uppgiften var inte att tillskapa en ny fullständig krigsorganisation, utan främst att skapa modeller och plattformar att använda i övnings- och förmågeutvecklingshänseende. Indirekt bidrog det svenska stödet till de baltiska staternas möjligheter till inträde i NATO och EU.

Baltstödet var det i särklass mest omfattande militära stöd i såväl volym som tid som Sverige genomfört i modern tid. Stödet omfattade resurser ur alla försvarsgrenar och i slutet alla nivåer och i någon form alla dimensionerande verksamheter. Stödet gav Sverige möjlighet till ett omfattande inflytande i mottagarländerna. Det bör noteras att Sverige inte var ensam aktör med denna form av stöd och att betydelsen och beroendet av det svenska stödet varierade mellan länderna. Framförallt i slutskedet förekom kritik mot det svenska stödet från vissa NATO-länder i form av ifrågasättande av dess värde, och att det motverkade möjligheten till

³ Summan är baserad på erfarenheter från AMIS och en lönekostnad motsvarande Kn.

NATO-medlemskap. Gemensamt för de tre baltiska staterna var dock kontinuiteten och dimensionen av det svenska stödet, vilket därmed skiljde sig från andra länders stöd och i längden gav reella resultat vilket i slutändan tog udden av kritiken mot det svenska stödet.

Vad gäller området försvarsreform, med demokratisk kontroll och insyn, kan detta kortfattat beskrivas som;

- strukturell dimension med koppling till lag- och författningsmässigt reglerade ansvarsförhållanden, uppgifter, resurser tillsammans med principer för insyn och kontroll.
- dimension av värderingar – uppförandekodex – beskrivna i doktrin och olika former av policydokument, vilka genomsyrar det praktiska handlandet.
- system för personal-, materiel- och anläggningsförsörjning.
- materiella resurser såsom värdiga och funktionella värnpliktsförläggningar, utbildningsanordningar m m.

Metoden för kompetensöverföring sker principiellt på tre nivåer. På den högsta nivån, beslutsfattare på politisk och myndighetsnivå, utgörs stödet i första hand av rådgivning kring principiella frågor samt förslag till introduktion av reformer med påverkan på lagar, författningar, reglementen samt strukturella förändringar i övrigt exempelvis organisationsstrukturer och principiell fördelning av ansvar.

Mellannivån utgörs av departement, myndigheter och organisationer i övrigt på lägre besluts- och genomförandenivåer. Här utgörs stödet i första hand av metod för implementering av reformer såväl policymässigt som konkret i val av organisation samt planering och styrning av verksamhet.

På den lägsta nivån, vilken utgörs av genomförare på lokal nivå, utgörs stödet av i första hand kompetensöverföring kopplat till specifika verksamheter såsom skolutbildning, trupp utbildning och fältövningsmetodik. Det är framförallt på denna nivå en långsiktig och bred påverkan på inställningar och värderingar kan ske.

Sverige verkade i första hand på den lägre nivån i ett mycket omfattande antal verksamheter från officersutbildning i Sverige till utbildning av instruktörer på olika system i Baltikum. Denna verksamhet pågick under så lång tid och med en sådan omfattning att den bedöms ha fått en reell och verksam påverkan på värderingar. Viktigast i detta område bedöms syn på underställda, soldater och civila ha varit. Krav på hälso- och sjukvård och säkerhet vid militära verksamheter var andra viktiga effekter av stöd. Den största utmaningen bestod dock i att förmedla en kultur av ansvar hos chefer utifrån delegerat ansvar och därmed att skapa en atmosfär av uppmuntran till initiativ, konstruktivt ifrågasättande i syfte att förbättra och i slutändan en motivation utifrån förståelsen för sin uppgift och egen rolls betydelse i ett större sammanhang. Förrådsställning av materiel och underhåll av densamma är ytterligare ett område där svenska principer och kvalité fått stort genomslag.

På de högre nivåerna handlade i mångt och mycket arbetet om att stödja reformvilliga chefer med att metodmässigt implementera politiska beslut och inriktningar samt strukturella förändringar. Detta arbete skedde dels genom de högre personliga rådgivarna till försvarschefer (icke fast stationerade och sorterade under Försvarsdepartementet) och dels genom rådgivarna på central nivå. Vidare understöddes denna verksamhet av Försvarsmaktens högkvarterets baltstödsavdelning. Framgången i detta stöd varierade i de olika länderna beroende på det genomslag framförallt rådgivarna på central nivå tilläts få.

I Estland fick det svenska stödet stort genomslag, dels genom att rådgivaren hade chefen för markstridskrafterna som närmaste chef och dels för att det svenska stödet återfanns på såväl central, regional och lokal nivå. Det medgav att stödverksamheten kunde koordineras och kontrolleras i linjeorganisationen på ett funktionellt sätt. Rådgivaren hade också god kontakt med Försvarsministeriet vilket innebar att rådgivaren kunde arbeta på ett pro-aktivt sätt och därutöver koordinera sin verksamhet med andra länders rådgivare. I Estland deltog även svenska instruktörer i värnpliktsutbildningen vilket medförde ett stort inflytande på pedagogik och soldathantering.

I Lettland där rådgivaren genom sin närmaste chef (C TRADOC) fick direkt tillgång till försvarsministern samt de högre cheferna i försvarsledningen och hade möjlighet att koordinera förslag och få stöd av det amerikanska rådgivarteamet samt den högre försvarschefsrådgivaren, medgavs en omfattande påverkan i såväl val av organisationsstruktur för Försvarsmakten som utformningen av policydokument på myndighetsnivå.

I Litauen fick stödet ett större genomslag på förbandsnivån där svenska principer många gånger ersatte ett "post sovjetiskt" tänkande. I försvarshögkvarteret var det svårare att få genomslag främst på grund av den politiska styrningen som i alltför hög grad påverkade den militära ledningen, även på detaljnivå. Det upplevdes således svårt för en militärrådgivare att påverka sakförhållanden utan att verka politiskt. I både Lettland och Litauen hade rådgivarna på central nivå en viktig roll i stödet till övriga stödprojekt.

En noterad svaghet i det svenska baltstödet var att det inte fanns en svensk policy där mål och syfte med SSR inom ramen för Baltstödet tydligt beskrevs. Detta gjorde att det i mångt och mycket var upp till rådgivarna själva att driva denna verksamhet och då endast med den enhet inom Försvarsmaktens högkvarter som särskilt hade ansvar för denna verksamhet (GRO BALT stöd). Ett verksamt SSR-stöd på de högre nivåerna kräver en nära koppling till den politiska nivån oavsett det sker inom nationell ram eller som exempelvis ett multinationellt EU-stöd. I Lettland där en del inflytelserika högre befattningshavare motsatte sig reformer eller sökte organisationsförändringar enbart i syfte att stärka makten kring den egna personen utnyttjades andra länders rådgivare som instrument i detta maktspel. Hanteringen av denna typ av problem kräver ett aktivt arbete i form av påverkan, dels på andra länder som är involverade i samma process, dels på motta-

garlandets ledning, vilket endast kan göras av den politiska nivån. En annan svaghet i det svenska stödet var att det nästan helt och hållet fokuserade på den lägsta nivån. Trots omfattningen av stödet utnyttjades inte möjligheten att använda detta som argument för ett mer ”offensivt rådgivarstöd” omfattande närvaro med civila och militära rådgivare/samverkanspersonal på de viktigaste funktionerna i försvarsdepartement och högkvarter. Samtidigt placerade exempelvis Norge ett antal rådgivare i flera viktiga funktioner utan att i stort sett bidra med reella resurser. Det amerikanska stödet i Lettland och Litauen som bestod av större rådgivarteam som verkade i flera centrala funktioner, lovordade det svenska engagemanget vilket reducerade effekten av kritiken och bidrog till en högre grad av effekt i rådgivararbetet.

Redan i början av 2000-talet var inriktningen att de Baltiska staterna skulle gå mot ett NATO-medlemskap. När det under 2002 stod klart att så var fallet borde det svenska stödet bättre tillmötesgått den förändring som nationerna då var i behov av.

God insikt om NATO och dess metoder i olika avseenden, interoperabilitetsfrågor samt internationell erfarenhet var avgörande för rådgivarnas trovärdighet i de baltiska staterna. Med ett tydligt SSR-syfte bör rekrytering skräddarsys mot lämpliga individer med rätt bakgrund och kapacitet för att nå framgång.

1.3.3 *BALTIKUM: Vunna erfarenheter*

Huruvida erfarenheterna från det säkerhetsfrämjande stödet till de baltiska staterna går att använda i andra länder är inte enkelt att besvara. Generellt kan sägas att den verksamhet som Sverige bidrog med i Baltikum under cirka tio år var av samma karaktär som ofta efterfrågas inom SSR och då främst inom försvarsreformarbetet. De baltiska staterna utgör dock i flera stycken ett undantag till de områden där Sverige idag ser möjliga SSR-insatser. De baltiska staterna är våra grannländer med en lång och gemensam historia och var vid starten av baltstödet att betrakta som demokratiska västeuropeiska stater. Vidare har de en äkta vilja att vara en naturlig och respekterad del av EU-familjen med dess gemensamma värderingar, samt att flera av officerarna har akademisk examen och talar flera språk.

Att bedriva rådgivning och utbildning i olika former med människor med annan kulturell bakgrund och värderingar kräver naturligtvis andra upplägg och metoder än de som tillämpades i de baltiska staterna. Av denna anledning går erfarenheterna från baltstödet inte att direktöversätta metodmässigt till nya insatser även om de till del sannolikt går att använda i en SSR-insats i andra före detta sovjetrepubliker som exempelvis Ukraina. Däremot är ett antal av de principiella erfarenheterna viktiga att ta tillvara och vidareutveckla inför kommande insatser.

Sammanfattningsvis ger de samlade slutsatserna vid handen att ett framgångsrikt SSR-koncept kräver:

- tydligt mål, syfte, slutläge och handlingsregler.

- val av realistisk ambitionsnivå.
- mycket noggrann analys av:
 - andra aktörers aktiviteter och dess intressen
 - maktstrukturen i mottagarlandet, intressen, reformvilliga krafter och de viktigaste hindren för reformer
 - mottagarlandets kultur och traditioner.
- långsiktigt engagemang med reella och avgörande resurser.
- placering av omsorgsfullt utvalda rådgivare på positioner med relevant inflytande.
- placering av personal på flera militära nivåer för att underlätta implementering och koordinering av stödverksamhet.
- väl förberedda utbildningsteam på den lägsta nivån.
- nära samordning mellan den politiska och militära nivån.
- nära samordning med andra viktiga nationella aktörer med liknande agenda.
- nära samordning mellan svenska militära och civila verksamheter.
- tillgång och utnyttjande av instrument för att påverka högre beslutsfattare samt undanröja alternativt reducera effekten av olika hinder för uppnåendet av SSR-konceptets mål.
- utvärdering och analys efterhand i syfte att kunna förändra stödet beroende på utveckling.

Sammantaget innebär detta att SSR-stöd utspritt på flera ställen i mindre omfattning utan därtill kopplad svensk verksamhet har begränsade möjligheter att uppnå resultat i paritet med uppställda mål. Mot bakgrund av dessa erfarenheter är Försvarets strategiska slutsats att *SSR som koncept bör integreras i de insatser där Sverige bidrar med ett truppbidrag inom ramen för en fredsfrämjande insats.*

Mot bakgrund av dessa slutsatser har Försvarets utvecklat sin syn på insatser och potentiellt SSR-engagemang i de tre insatsområdena Balkan, Afrika samt Afghanistan.

1.3.4 BALKAN: Bosnien i Hercegovina (BiH)

Svenskt militärt engagemang på Västra Balkan skall präglas av långsiktighet där civila och militära styrkebidrag samordnat bidrar till regionens utveckling mot ett demokratiskt och EU-anpassat styre. I BiH deltar Sverige i dag med ett mindre styrkebidrag men är en av de enskilt största bidragande nationerna inom reformarbetet. Utvecklingen har gått från att ha deltagit med fredsframtvängande bataljonsförband i NATO/SFOR regi till att bidra med små enheter inom ramen för EU/EUFOR och samtidigt påtagligt bidra till reformprocessen. Sammantaget över åren utgör det svenska stödet en tydlig viljeinriktning och över tiden anpassning till utvecklingen i BiH. Försvarets föreslår att fortsatt stöd inom ramen för SSR i BiH bör ske inom försvarsreformen. Exempel på områden där Försvarets skulle kunna lämna stöd är;

- Stödja med utbildning av officerare inom vissa specialfunktioner, exempelvis för omhändertagande av explosiva föremål (EOD-kompetens).
- Sätta upp utbildningsteam av svensk modell som grund för att skapa gemensamma utbildningsplattformar för de tre etniciteterna.
- Bidra till etablering och igångsättande av militärhögskolor eller motsvarande samt att erbjuda officerare utbildning i Sverige.
- Minröjning och därefter utbildning på fordon för främst djupminröjning men även truppminröjning.

1.3.5 *BALKAN: Kosovo*

Det finns förutsättningar för att Sverige skall kunna bedriva verksamhet inom SSR i Kosovo. Svenskt styrkebidrag till KFOR har från 1999 och fram till i dag anpassats till de förutsättningar som råder i Kosovo. Läget har gradvis förbättrats. KFOR är under omstrukturering från fyra brigaders indelning till en organisation bestående av fem Task Force-enheter. Det totala antalet soldater har emellertid inte påtagligt reducerats. Under 2006 bedöms statusförhandlingar om Kosovos framtid att ta fart. Fortsatt omstrukturering och eventuell reduktion av KFOR bedöms fortskrida parallellt eller i anslutning till ett eventuellt resultat av statusförhandlingarna. Resultaten av dessa förhandlingar kommer vara vägledande för när och inom vilka områden ett svenskt engagemang i SSR skulle vara efterfrågat, möjligt och lämpligt.

I sammanhanget bör påpekas att Sverige, i ett samarbete mellan Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen/rikskriminalpolisen, inom vissa områden har påbörjat ett arbete som syftar till att identifiera gemensamma gränssytor och intresseområden i Kosovo över sådan kriminell och säkerhetshotande verksamhet som har förgreningar till Sverige. Försvarmaktens uppfattning är att denna omständighet, och dess potentiella synergieffekt för Sveriges egen del, bör beaktas vid utformningen av ett eventuellt svenskt engagemang inom SSR-området i Kosovo.

Inom ramen för ISSR⁴ där UNMIK⁵, UNDP⁶, PISG⁷ ingår, pågår ett arbete med att ta fram ramverk för hur processen för säkerhetsfrämjande åtgärder och framtida planering för Kosovo skall fortskrida. Försvarmakten kan dock konstatera att vinsterna och effekterna av en SSR-insats är starkt beroende på mottagarens vilja och attityd till förändring, reform och hjälp.

För att långsiktigt och väl avvägt skapa förutsättningar för ett svenskt engagemang inom SSR i Kosovo bör Sverige fortsatt bidra med förband till KFOR med en prolongering av dagens numerär fram till och med 2008. Under 2008 bör Sverige anpassa vårt styrkebidrag till vad som är efterfrågat t ex att ta ”lead” för ISR

⁴ ISSR Internal Security Sector Review

⁵ UNMIK United Nations Administration Mission in Kosovo

⁶ UNDP United Nations Development Programme

⁷ PISG Provisional Institutions of Self-Government

TF⁸. Vidare bör Sverige påtagligt och aktivt stödja SSR-processen och i den mån det är möjligt att delta. Svenskt civilt stöd skall om möjligt stöttas av styrkebidrag ur Försvarsmakten. Exempel på åtgärder som Försvarsmakten skulle kunna ge stöd för är motsvarande det säkerhetsfrämjande stöd Sverige gav till de Baltiska länderna. Ett sådant stöd kräver att Kosovo påtagligt har utvecklats mot en demokratiskt och västeuropeiskt orienterad region.

1.3.6 BALKAN: Ekonomi

Utifrån ovan angivna förutsättningar är det inte möjligt att med precision beräkna kostnader för ett deltagande i SSR i västra Balkan. Generellt kan sägas att en individ ingående i KFOR på årsbasis kostar 1,5 miljoner kronor och för EUFOR är motsvarande 1,8 miljoner kronor. Kostnader utgörs till huvuddel av personalkostnader och vid ett eventuellt deltagande i SSR torde en jämförelse med personalkostnader från UNMIKP vara mer relevant. Förutsättningar bör först tas fram och ovanstående siffror bör därför betraktas som riktvärden.

1.3.7 AFGHANISTAN

Sverige är i dag verksamt med en truppinsats i Afghanistan. De uppgifter de svenska enheterna på plats i dag löser ligger helt inom ramen för sådant arbete som avses med SSR. Insatsen i Afghanistan har emellertid inte omnämnts som ett särskilt SSR-bidrag. Oaktat detta har Försvarsmakten funnit att ett antal uppgifter som idag löses och som även framöver lämpligen löses av det svenska truppbidraget ligger inom målsättningen med SSR-verksamheten. En mer uttalad integrering av SSR-konceptet i insatsen i Afghanistan ter sig därför både som lämpligt och relativt lätt åstadkommet.

De uppgifter som bedöms som lämpliga inom ramen för SSR i Afghanistan utgörs av:

- ett svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av den nya afghanska nationella armén (ANA), exempelvis genom:
 - ett deltagande i OMLT (Bde HQ samt MES Garrison som lead, delaktig i Corps HQ (GE lead). Kostnad cirka 25 miljoner kronor.
 - att intensifiera gemensamma operationer på bataljonsnivå. Kostnad inom ram för FS-missionerna.
 - skötsel av ANA camp. Kostnad cirka 50-70 miljoner kronor beroende på om även logistikstöd skall ges.
 - att sätta upp en utbildnings- och träningsgrupp för samtliga nivåer från pluton t o m brigad. Kostnad cirka 30 miljoner kronor för en 15 man stark instruktörsgrupp med utrustning.
 - att stödja med utbildning av officerare i Sverige inom vissa specialfunktioner, teknisk utbildning eller dylikt. Kostnaden bedöms till cirka 1 miljon kronor per individ och år i Sverige.

⁸ ISR Intelligence Surveillance Reconnaissance

- ett svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av den afghanska nationella poliskåren (ANP) genom:
 - skötsel av ANP camp och/eller träningsanläggning.
 - att sätta upp en utbildnings- och träningsgrupp (motsvarande MP-kompetens).
 - att stödja med utbildning av officerare i Sverige inom MP-området.
 - att stödja med utbildning i Sverige och/eller på plats i samverkan med Tullen.
 - utökad gemensam patrulleringstjänst i Afghanistan. Kostnader kan hantteras inom ram för planerad mission såvida det finns utrymme för förändrade uppgifter.
 - att utöka omfattning och mängd av gemensamma operationer.
 - att i samverkan med "G8 Lead Nation" (GE) utöka träningsstöd med instruktörer i "Insats mot folkmassa". Lämpligen med MP. Kostnad cirka 30 miljoner kronor såvida vi kan koppla denna enhet mot annat logistikstöd (eget eller annan nations).
 - att stödja samordningen mellan ANP och övriga säkerhetsorganisationer för att öka deras operativa kunskaper och kapacitet. Kostnad 5 miljoner kronor (för tre samverkansofficerare).

- ett svenskt bidrag för att stödja uppbyggnaden av en effektiv afghansk gränskontroll:
 - Öka stöd till uppsättande av gränsstationer och stöd med utbildning och träning av gränsstyrkor. Kostnader kan grovt uppskattas till 50-100 miljoner kronor beroende på omfattning.

För en generell kostnadsberäkning kan schablonsiffran 1,8 miljoner kronor per år och individ för kvalificerade befattningar utgöra grund, exklusivt kostnader för fordon och utrustning.

1.3.8 *AFRIKA*

Förutsättningarna för att bedriva verksamhet inom SSR-sektorn är mycket varierande och komplex om man betraktar den afrikanska kontinenten som en enhet. Skillnaden mellan olika länders respektive utvecklingsnivå gör lägesbilden komplicerad. Beroende på var i utvecklingsprocessen stödet sätts in är behoven olika.

Att beakta avseende ett eventuellt stöd inom SSR-sektorn är, att det inte nödvändigtvis ger störst effekt på bilateral nivå i Afrika. Denna bedömning gäller både givande och tagande av sådant stöd.

För det första bör man överväga vem som skall vara mottagare av stödsatser. Stöd kan lämnas på regional (AU), sub-regional (AMU, ECCAS, ECOWAS, IGAD, SADC m.fl.)⁹ eller bilateral (enskilda stater) nivå.

För det andra bör det övervägas i vilket forum stödet kan ges. Dels kan stödet koordineras genom en multilateral organisation, till exempel FN eller EU, dels kan det koordineras inom ramen för en mindre organisation eller en sammanslutning av stater såsom t ex SHIRBRIG, dels kan det genomföras på nationell basis.

För det tredje måste formen av stöd övervägas. Dels kan stödet lämnas på plats i form av teknisk expertis, militära rådgivare, stabsstöd, utbyte av förbindelseofficerare, materielstöd eller utbildning, dels kan stödet lämnas i form av utbildning i Sverige. Exempel på det senare kan vara genomförande av kurser vid LG (SWE-DINT), nivåhöjande och/eller icke nivåhöjande utbildning vid Försvarsmaktens skolor. (Jämför officersutbildning av baltiska kadetter.)

Ovanstående alternativ kan för Sveriges del kombineras på ett stort antal olika sätt. Utformningen av en insats inom SSR måste alltid anpassas till det aktuella behovet och kan därför inte helt enkelt beskrivas i generiska termer.

Enligt ESFP Plan för fred och säkerhet i Afrika kommer de militära uppgifterna i första hand att bestå av:

- avväpning
- rådgivning vid uppbyggandet av en ny försvarsmakt eller reformering av en redan existerande sådan
- utbildning och träning av personal
- personlig rådgivning till nyckelpersoner i organ för politisk styrning och kontroll av de väpnade styrkorna.

Följande grundvärden föreslås vara styrande för utformningen av stödet.

- Stödet skall av mottagaren vara efterfrågat och helst beskrivet.
- Insatsen skall koordineras med andra bidragsgivare och –mottagare.
- Om möjligt skall militär och civil verksamhet samordnas.
- Verksamheten skall om möjligt koordineras med annan svensk militär verksamhet i området.
- Visande av svensk närvaro på den Afrikanska kontinenten vilket ger en positiv signaleffekt.
- Möjlighet för Försvarsmakten att skapa/vidmakthålla en förmåga att verka i denna miljö.

⁹ AMU = Arab Maghreb Union (Norr)
ECCAS = Economic Community of Central African States (Central)
ECOWAS = Economic Community of West African States (Väst)
IGAD = Intergovernmental Authority on Development (Öst)
SADC = Southern African Development Community (Syd)

En insats inom SSR är sannolikt ett mer långsiktigt åtagande. Bl a erfarenheter från genomförd verksamhet i Sudan visar att en insats kortare än ett år inte ger den effekt som eftersträvas. Desto mer troligt är att en insats kommer att behöva pågå flera år. Detta oberoende av om den genomförs på plats i Afrika eller i Sverige. (Jämför baltstödet som till stora delar genomförts under en tioårsperiod.)

1.3.9 AFRIKA: Möjliga insatser

Ur ett försvarsmaktsperspektiv framstår tre regioner som mest aktuella. Anledningen till detta är att det är inom dessa områden vi idag är mest aktiva samt att det inte bedöms som lämpligt att engageras i fler områden samtidigt. Regionerna är:

- Västafrika (**Liberia**, Sierra Leone, Elfenbenskusten och Guinea)
- Stora Sjöregionen (**Kongo** och eventuellt Burundi, Rwanda och Uganda)
- Nordostafrika/Afrikas Horn (**Sudan**, eventuellt Etiopien och Eritrea samt på sikt Somalia).

Utöver detta kan ett utökat samarbete med Sydafrika övervägas. Ett sådant samarbete kan syfta till att stödja den sydafrikanska nationella utvecklingen, vilket också kan fungera som en viktig ingångsport till övriga delar av Afrika för svenskt vidkommande.

En huvudsaklig inriktning är att en svensk militär SSR-insats primärt bör genomföras i någon av dessa regioner. Beroende på läget i respektive region måste stödet utformas utifrån de lokala förutsättningarna.

Med utgångspunkt i ovanstående regionsindelning och de däri berörda staterna kan konstateras att läget skiljer sig markant åt. Medan det är förhållandevis stabilt i länder som Rwanda och Uganda, på väg i en positiv riktning i Sierra Leone och Liberia är det snarare på gränsen till kaos i Somalia. I stater som Elfenbenskusten, Kongo och Sudan är det i stora stycken frågan om en negativ säkerhetsutveckling.

En svensk nationell insats på bilateral nivå bör i första hand koncentreras till länder med en förmåga att på nationell basis tillgodogöra sig stödet medan ett stöd i de mest instabila nationerna bör samordnas genom större organisationer såväl avseende givande (FN, EU) som mottagande (AU).

Det är i dagsläget svårt att identifiera konkreta uppgifter på bilateral nivå då inga direkta behov har framställts. Den mest sannolika typen av insats är med svenska experter som inom respektive funktion stödjer med sina kunskaper. Som exempel på detta diskuteras det i dag inom ramen för African Endeavour om ett införande av en form av mentorsfunktion inom lednings- och systemområdet. Vidare utgör det sedan flera år implementerade svenska stödet till RECAMP¹⁰, REnforcement

¹⁰ RECAMP = REnforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix

des Capacités Africaines de Maintien de la Paix, ett effektivt exempel på bidrag i detta avseende.

Oaktat svårigheterna med att identifiera lämpliga uppgifter på bilateral nivå kan ett antal lämpliga insatser på regional och sub-regional nivå identifieras. En prolongering av ett svenskt bidrag inom ramen för EU:s stöd till AU kan sannolikt förväntas. Utöver detta kan det övervägas om Sverige skall bidra med instruktörer/expertter till de krishanteringscentra som idag är upprättade av AU/FN eller andra organisationer med anknytning till AU. Sådana centra finns bl a i Angola, Egypten, Ghana, Kenya och Zimbabwe.

1.3.10 *AFRIKA: Möjlig verksamhet som kan genomföras i Sverige*

De insatser eller annan verksamhet inom SSR-området som kan genomföras i Sverige återfinns främst inom utbildningsområdet. Även här måste insatsen anpassas till det behov mottagaren har. Ges stödet till en organisation har Livgardet (SWEDINT) ett antal kurser som kan erbjudas till officerare och/eller civila inom de olika organisationerna.

1.3.11 *AFRIKA: Personal*

En insats inom SSR är inte nödvändigtvis personalkrävande. Men av effektivitetsskäl bör en insats inte vara för liten. Lämpligen inte färre än fem personer. Insatsen bör dessutom vara baserad på svensk personals specialkunskaper. Behovet styrs av stödmottagare men generellt görs bedömningen att stödet kan röra sig om tekniska specialkompetenser (logistik, telecom, transportledning m m).

Nivån på den personal som kan komma att bli aktuell för en insats inom SSR spänner över hela skalan. Även här styr behovet vilken nivå som blir aktuell. Att beakta är den generellt tydligare hierarkiska strukturen i Afrika.

1.3.12 *AFRIKA: Ekonomi*

En insats av ovan redovisade karaktär drar sannolikt inte med sig några kostnadskrävande arrangemang i övrigt. Då det i dagsläget ej finns några indikationer på kommande insatser samt i kombination med ovanstående slutsatser bl a avseende materiel, är detaljerade ekonomiska bedömningar ej möjliga. Det bästa underlag som kan presenteras omfattar en schablonkostnad per person för en insats i Afrika som för 2006 års verksamhet uppgår till cirka 1,5 miljoner kronor per år¹¹.

¹¹ Summan är baserad på erfarenheter från AMIS och en lönekostnad motsvarande Kn.

1.4 Referenser

1. Journal of Security Sector Management March 2003, "Security Sector reform – Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider security Needs"
2. Rapport över det bilaterala säkerhetsfrämjande stödet till Estland, Lettland och Litauen under år 2003, 2004-03-05, 01 800:64027
3. OECD Policybrief maj 2004, "Security System Reform and Governance: Policy and good Practice"
4. Utrikesdepartementets Arbetspapper 2004-12-02, "Tankepapper om förutsättningen för det fortsatta svenska arbetet med SSR."
5. RK/Fö 2005-09-13, Anmodan att inkomma med underlag rörande Försvarmaktens erfarenheter och kompetens inom SSR.
6. HKV skrivelse 01 800:75913, 2005-10-17, Svar på anmodan att inkomma med underlag rörande Försvarmaktens erfarenheter och kompetens inom SSR.
7. RK/Fö 2005-12-20, Försvarsdepartementets och underlydande myndigheters bidrag till ett utvecklat svenskt engagemang inom SSR
8. Regeringsbeslut 10, 2005-10-20, Fö2005/2483/MIL, Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2007
9. Regleringsbrevet för verksamhetsår 2006