

**FÖRSVARSMAKTENS HÖGKVARTER
Insatsstabens Rustningskontrollavdelning**

2007-09-25

Små och lätta vapen-frågan i Sverige

- aktörer, styrning och samverkan

Anna Blomqvist

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Sammanfattning.....	2
1.2 Uppgift	2
1.3 Bakgrund	2
1.4 Metod och urval.....	3
1.5 Avgränsningar	4
1.6 Terminologi.....	4
1.7 Källkritik	5
1.8 Disposition.....	5
1.9 Deltagande myndigheter och organisationer	6
2. Verksamhet	7
2.1 Försvarsmakten, Högkvarteret	7
2.2 Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum, SWEDEC	8
2.3 Försvarets materielverk	9
2.4 Försvarshögskolan.....	10
2.5 Totalförsvarets Forskningsinstitut	11
2.6 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida	11
2.7 Tullverket	12
2.8 Polisen	13
2.9 Regeringskansliet	13
2.10 Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, OSSE.....	14
2.11 Kristna Fredsrörelsen	15
2.12 Rädda Barnen	16
2.13 Röda Korset.....	17
2.14 Svenska Freds och Skiljedomsföreningen.....	17
3. Styrning och samverkan	19
3.1 Styrning	19
3.2 Samverkan	22
4. Expertis	27
5. Försvarsmakten och vägen framåt	29
6. Slutsatser	33
7. Källor	35

1. Inledning

1.1 Sammanfattning

Resultatet av utredningen visar ett tydligt behov av klarare styrning av och mellan samt inom myndigheter. En sådan styrning bedöms behöva grundas på en nationell handlingsplan, vilket idag inte finns. Ökad samverkan och utbyte mellan olika aktörer skulle medföra vinster i effektivitet och samordning och också lägga grunden till ett ökat förtroende mellan myndigheter och organisationer. Ökad samverkan torde också bidra till ett bättre brukande av den expertis som idag finns tillgänglig i Sverige, men som bedöms vara dåligt nyttjad p.g.a. bristfällig överblick över området. Det är också viktigt att i det fortsatta arbetet finna bra gränssnitt mellan militär och civil verksamhet så att dessa inte motverkar varandra, utan tvärtom, ger synergier.

1.2 Uppgift

- Syfte

Syftet med denna utredning är att kartlägga verksamhetsområdet Små och Lätta vapen, (Small Arms and Light Weapons, SALW¹) i Sverige, med fokus på svenska aktörers, inklusive Försvarmaktens, internationella verksamhet inom SALW, och med detta som grund lämna förslag till vilken roll Försvarmakten kan ha framgent inom detta område.

- Centrala frågeställningar

- Vilka myndigheter och organisationer arbetar med SALW ur ett internationellt perspektiv och vilken verksamhet bedriver dessa inom detta område?

- Vem gör vad inom Försvarmakten vad gäller SALW, då främst rörande internationell verksamhet?

- Hur upplever berörda aktörer den politiska styrningen och samverkan mellan olika aktörer inom SALW?

- Vilken expertis finns inom SALW och i vilka sammanhang kan denna bidra?

- På vilket sätt kan Försvarmakten arbeta med dessa frågor i framtiden och hur kan man bidra till andra aktörers arbete inom SALW?

1.3 Bakgrund

SALW är ett **mycket viktigt** område som uppmärksammas allt mer i olika internationella sammanhang. FN:s förre generalsekreterare Kofi Annan gjorde följande uttalande under FN:s millenniemöte år 2000: "*The death toll from small arms dwarfs that of all other weapons systems – and in most years greatly exceeds the toll of the atomic bombs that devastated Hiroshima and Nagasaki. In terms of the carnage they cause, small arms, indeed, could well be described as ‘weapons of mass destruction’.*"² Uppskattningar gör gällande att det idag finns omkring 639 miljoner lätta vapen i världen, ett vapen för var tionde människa och uppskattningsvis dödas varje år en halv miljon människor av små och lätta vapen.³ SALW identifieras också som ett hinder för utveckling då tillgången till och användandet av dessa vapen bidrar till att understödja och förvärra väpnade konflikter och situationer av osäkerhet. SALW orsakar en stor del av direkta och indirekta konfliktrelaterade dödsfall och undergräver

¹ Se vidare definition under 1.6.

² United Nations (2006).

³ Berggren (2002).

respekten för internationell humanitär rätt.⁴ Tillgången till SALW påverkar således även direkt utlandsstyrkan och dess verksamhet.

SALW har också kopplingar till vidare brottslighet. Ca 40 % av den totala marknaden för SALW uppskattas bestå av illegal handel. Den illegala handeln av SALW har i sin tur nära kopplingar till internationell brottslighet, narkotikasmuggling och terrorism. Sambandet mellan SALW och framförallt terrorism har på senare tid uppmärksammats allt mer, inte minst inom ramen för FN och dess handlingsprogram för små och lätta vapen.⁵ Detta har även en direkt nationell påverkan vilket i sin tur påverkar flera myndigheters verksamhet, även Försvarmaktens.

Under min praktiktjänstgöring vid Försvarmaktens Högkvarter och Avdelningen för Rustningskontroll (INSS RUST), som bl.a. ansvarar för Försvarmaktens stöd vid förhandlingar och implementering av internationella avtal inom lätta vapen-området, väcktes frågan om hur Försvarmakten arbetar med dessa frågor. En följdfråga var hur verksamhetsområdet ser ut i Sverige och hur olika aktörer kompletterar varandra för att uppfylla de åtaganden som finns. Efter vidare efterforskningar i Högkvarteret framkom att flera av de handläggare som här hanterar SALW-frågor upplever att SALW idag inte är ett koordinerat verksamhetsområde och att dålig överblick finns över tillgänglig expertis inom SALW och i vilka sammanhang denna kan bidra. Utifrån detta formades tanken till denna utredning. Idén med utredningen är att ta reda på om också andra aktörer som arbetar med SALW delar dessa uppfattningar och hur de uppfattar verksamheten i stort. Sverige har ett flertal internationella åtaganden på området och SALW betraktas av många som ett angeläget verksamhetsområde. För att i framtiden kunna utveckla och effektivisera arbetet inom SALW behövs överblick av befintlig verksamhet och kompetens, en uppgift som utredningen hoppas kunna bidra med.

1.4 Metod och urval

Den metod som använts för studien är öppna intervjuer med personer vid olika myndigheter och organisationer som på olika sätt arbetar med SALW-frågor, oavsett om denna verksamhet är att betrakta som huvuddelen eller en enskild del av verksamheten. Intervjuerna har genomförts under v. 7 - v. 23 år 2007 och resultaten presenteras förutom i denna rapport också vid en presentation för berörda myndigheter och organisationer under v. 38, 2007.

De synpunkter och förslag som här presenteras återger hur verksamhetsområdet SALW uppfattas av dessa aktörer utifrån aspekterna politisk styrning, samverkan och expertis. Informationen från intervjuerna har sammanställts och analyserats för att hitta gemensamma teman och ge en sammansatt bild av hur verksamhetsområdet SALW upplevs. Informationen om de olika aktörernas verksamhet som presenteras i kapitel två är dels hämtad från intervjupersonerna, dels från respektive organisations hemsida på Internet.

De personer som medverkat i utredningen representerar svenska aktörer som arbetar med SALW-relaterad verksamhet i ett internationellt perspektiv. Dessa aktörer innefattar politisk ledning, förvaltning och politiskt obundna organisationer (NGO:s). Den politiska ledningen representeras här av Utrikesdepartementet (UD), som har övergripande ansvar för internationella åtaganden inom SALW samt av Försvarsdepartementet, som ansvarar för bl.a. Försvarmaktens verksamhet. De myndigheter som medverkat arbetar med SALW ur olika aspekter och innefattar de aktörer som till stora delar ansvarar för genomförandet av internationella åtaganden och verksamhet inom SALW. De organisationer som medverkar är

⁴ United Nations (2000), s. 52.

⁵ United Nations (2001) & United Nations: Small Arms and Light Weapons, existing Instrument/Initiatives.

de största humanitära organisationerna i Sverige samt de som har särskilt fokus på SALW-relaterade frågor i sin verksamhet. Sveriges representant i Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, OSSE, har också medverkat i utredningen som representant för organisationen och i egenskap av samordnare för OSSE:s lätta vapenprojekt. Sveriges åtaganden inom OSSE hanteras närmast av Regeringskansliet.

Urvalet av deltagare omfattade inledningsvis ett större antal aktörer, varav några av olika anledningar inte haft möjlighet att medverka. Detta bedöms dock inte påverka utredningens resultat. Urvalet av intervjupersoner inom Försvarsmakten begränsar sig i huvudsak till personer inom Högkvarteret samt personer som har arbetat ute i fält inom projekt som särskilt berört SALW. Då man inom Försvarsmakten och Högkvarteret arbetar med SALW ur många olika aspekter hanteras frågorna på många olika nivåer och avdelningar. Jag har inte i denna studie haft möjlighet att tala med alla inblandade parter, men anser att de medverkande representerar de delar av Försvarsmakten som ansvarar för huvuddelen av det internationella arbetet inom SALW.

1.5 Avgränsningar

SALW är ett brett område som berör många olika aspekter. Denna utredning fokuserar främst på aktörer och verksamhet med koppling till internationell verksamhet inom området SALW. Som en konsekvens av denna avgränsning utelämnas i utredningen frågor som rör den nationella SALW-problematiken inom Sverige samt aspekter av SALW som exempelvis upphandling, inventering, förvaring, registerhållning, export- och importfrågor, teknisk utveckling, stöldproblematik, märkning o.s.v. Utredningen fokuserar inte heller på uppfyllandet av internationella avtal eller utvärdering av den internationella verksamheten rörande SALW. Den syftar istället främst till att återge hur situationen inom Sverige på detta område upplevs, utifrån styrning, samverkan och expertis, och hur inblandade aktörer anser att detta påverkar det praktiska arbetet inom detta fält.

Givetvis finns det fler aktörer än de som medverkat i utredningen som på olika sätt är involverade i SALW och vars medverkan hade varit värdefull. På grund av studiens begränsade omfattning finns dock ingen möjlighet att göra en fullständig genomgång av alla aktörer. Begränsningar har också fått göras då en del aktörer som kontaktats inte haft möjlighet att medverka.

De avgränsningar som gjorts i utredningen har fastställts i samverkan med INSS RUST, trots begränsningar så ger det material som utredningen bygger på en god bild av hur situationen sammantaget upplevs av de olika aktörerna och tjänar till att uppfylla syftet för utredningen.

1.6 Terminologi

Utredningen använder sig av den definition på *Små och Lätta Vapen (Small Arms and Light Weapons, SALW)* som utarbetats av FN:s expertgrupp, d.v.s. vapen som kan bäras och användas av en eller ett par personer. SALW omfattar följande: 1) Små vapen (small arms) såsom pistoler, revolverar, lätta maskingevär, 2) Lätta vapen (light weapons) såsom granatgevär, pansarvärnsvapen, bärbara luftvärnssystem (MANPADS) och vissa granatkastare. I begreppet SALW inräknas också all tillhörande ammunition till dessa vapen,⁶ denna utredning fokuserar främst på konventionell ammunition (CA). I utredningen inkluderas inte landminor i begreppet SALW.

⁶ FN Dokument (A/52/298), (1997).

Begreppen *SALW-relaterad verksamhet* och *SALW-projekt* avser här verksamhet som relaterar till SALW i olika sammanhang, främst internationellt. Exempel på detta är: utvärdering och assistans vid destruering av vapen- och ammunitionslager i andra länder, röjning av ammunition, insamling och destruering av vapen och ammunition i missionsområden, DDR- och SSR-processer (se nedan), informationslämning och rapportering av underlag med anledning av gjorda internationella överenskommelser, utbildning inom SALW, underrättelseverksamhet rörande SALW, projekt som syftar till att väcka opinion i frågor rörande SALW, arbete rörande humanitära- utvecklings- och biståndaspekter av SALW m.m.

Begreppet *Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR* innebär en process med att avväpna kombattanter, frigöra dem från militära strukturer och hjälpa dem med social och ekonomisk återintegrering i samhället. FN:s definition av de olika stegen är som följer: *Disarmament* är insamling, dokumentering, kontroll och destruering av vapen från kombattanter och civilbefolkning. *Demobilisation* är det formella och kontrollerade avskedandet av aktiva kombattanter från väpnade styrkor och grupper. *Reintegration* är den process i vilken f.d. kombattanter förvärvar civil status och erhåller anställning och inkomst.⁷

Begreppet *Säkerhetssektorreform, SSR* är inget entydigt begrepp utan relaterar till en mängd områden och aktiviteter som syftar till att reformera eller ombilda en stats säkerhetssektor. Det övergripande målet för insatser inom säkerhetssektorreform 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. I praktiken varierar SSR påtagligt, beroende på den specifika reformkontexten.⁸

1.7 Källkritik

I utredningen har enskilda företrädare vid de deltagande myndigheterna och organisationerna intervjuats. Dessa personer har i de flesta fall haft en hög position inom sin organisation. Enskilda tjänstemäns uppfattningar kan skilja sig från den officiella ståndpunkt som deras organisation eller myndighet står för i dessa frågor. Det är emellertid värdefullt att tala med personer som handlägger och arbetar med SALW-frågor i praktiken, för att få deras uppfattning och synpunkter på hur detta område fungerar i realiteten. Om målsättningen är att förbättra och utveckla en verksamhet så är det viktigt med delaktighet från de personer som dagligen hanterar frågorna. Deras perspektiv är värdefulla och relevanta för att identifiera styrkor och brister i verksamheten

1.8 Disposition

Utredningen inleds med en genomgång av de deltagande aktörernas verksamhet inom området SALW. Därefter följer kapitlet Styrning och samverkan, som tar upp hur personer som arbetar med SALW på myndigheter och organisationer upplever dessa aspekter inom detta verksamhetsområde. Kapitel fyra behandlar svensk expertis inom SALW samt undersöker hur denna kan användas i olika sammanhang. Kapitlet därefter handlar om Försvarsmaktens framtida arbete med SALW, utredningen avslutas med kapitlet Slutsatser. De olika kapitlen är uppdelade i Försvarsmakten, andra myndigheter, Regeringskansliet och Organisationer.

⁷ Introduction to Integrated DDR Standards (2006).

⁸ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2005).

1.9 Deltagande myndigheter och organisationer

Försvarmakten

Byrén, Anders, f.d. militärrådgivare till FN:s sändebud i Västafrika (UNOWA⁹).
Förbandsenheten, Arméavdelningen (FÖRBE ARMÉ)
Förbandsenheten, Internationella Avdelningen (FÖRBE INT)
Insatsstaben, Ledningsavdelningen (INSS LED SJ3)
Insatsstaben, Planeringsavdelningen (INSS PLAN SJ5)
Insatsstaben, Rustningskontrollavdelningen (INSS RUST)
Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Avdelningen för Säkerhet och Skydd (MUST SÄK Skydd)
Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum, SWEDEC

Myndigheter

Försvarets materielverk, FMV
Förvarshögskolan, FHS
Länskriminalpolisen Skåne
Rikskriminalpolisen
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida
Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI
Tullverket

Organisationer

Kristna Fredsrörelsen, KrF
Rädda Barnen
Röda Korset
Svenska Freds och Skiljedomsföreningen, Svenska Freds

Regeringskansliet

Försvarsdepartementet
Utrikesdepartementet (UD)
Nilsson, Claes, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, OSSE. Sveriges representant i OSSE:s säkerhetsforum och samordnare för OSSE:s lätta vapenprojekt.

Ett stort tack till alla er som bidragit med material och möjliggjort denna utredning!

⁹ United Nations Office for West Africa.

2. Verksamhet

2.1 Försvarsmakten, Högkvarteret

Försvarsmaktens arbete rörande SALW rör ett stort antal aspekter, t.ex. exportkontroll, informationslämning, förhandlingsstöd till regeringen, upphandling, märkning, registerhållning, förvaring, förstöring, insamling, DDR och SSR. Försvarsmakten tillfrågas också emellanåt om att ställa expertis till förfogande inom området, främst internationellt.

Insatsstaben ansvarar för Försvarsmaktens internationella insatser.

Insatsstabens Rustningskontrollavdelning (INSS RUST) ansvarar inom Högkvarteret för alla internationella avtal och förhandlingar inom SALW. RUST fungerar som brevlåda in i Högkvarteret gällande frågor som rör internationella avtal och förhandlingar inom SALW, förhandlingsstöd till regeringen i dessa frågor, frågor om märkning samt DDR, SSR och proliferation. Avdelningen ansvarar för rapportering till OSSE:s och FN:s register rörande SALW. RUST medverkar också i Multinational SALW and Ammunition Group (MSAG), vilken består av 15 länder som arbetar för att förbättra kunskaper hos de olika länderna inom SALW genom att bl.a. samla ihop praktisk erfarenhet på området. Gruppen svarar bl.a. för utbildning inom SALW-frågor vid Nato-skolan i Oberammergau. RUST deltar också i internationella förhandlingar inom SALW och deltog bl.a. i förberedelserna för och i FN-konferensen 2006 inom ramen för FN:s handlingsprogram för SALW.

Insatsstabens Planeringsavdelning (INSS PLAN SJ5) svarar för planeringen inför svenska insatser. Avdelningen arbetar bl.a. med sammansättningen av förband för att de ska passa en specifik uppgift, bedömer materielbehov, budgetering o.s.v. Det SALW-relaterade arbete som utförs sker ofta inom ramen för DDR. En viktig del i den internationella styrkans uppdrag är att skapa säkerhet och en del i detta är bl.a. att minska tillgången till vapen för väpnade styrkor. Exempel på aktioner där Sverige medverkat i DDR-processer är Demokratiska republiken Kongo (MONUC), Liberia (UNMIL), Kosovo (KFOR) och Bosnien (EUFOR). Sverige har också bidragit med militärobservatörer i bl.a. Sierra Leone och Moçambique. På operativ och taktisk nivå finns personal som medverkat i dessa och andra missioner, där SALW- och DDR-arbete varit en del. Till uppdrag, där dessa komponenter ingår, tillfrågas också personer som varit ute på liknande uppdrag och har erfarenhet, man deltar även i kompetenskurser inom detta område. Insatsstaben ansvarar också för SSR-projekt i insatsområden, man har bl.a. medverkat i SSR-projekt i Kosovo, idag ägnar man sig också i Afghanistan åt renodlad SSR-verksamhet.

Insatsstabens Ledningsavdelning (INSS LED SJ3) svarar för genomförandet av insatser, SALW är dock ett område som avdelningen arbetar lite med, då mycket av vapeninsamling och destruering av vapen sker ute i förbanden. Ingen särskild kompetens tas heller in för detta. I varje förband finns någon med vapentekniskt kunnande som hanterar dessa frågor och lär upp andra. Sverige medverkar bl.a. i ett SSR-förband i Kosovo, dock sker den mesta av verksamheten inom detta område ute i fält.

Förbandsledningens Internationella avdelning (FÖRBE INT) övervakar Försvarsmaktens intressen och försvarsfrågor internationellt inom EU, FN och Nato och fungerar som en länk mellan dessa organisationer och Insatsstaben. INT medverkar också i de stabssamtal som förs med andra länder och som bl.a. behandlar insatser, utbildning och materielfrågor. INT är också den enhet som ansvarar för SSR-projekt i icke-insatsområden. De har bl.a. medverkat i projekt i Serbien och just nu medverkar man vid SSR-arbete i Ukraina. Båda dessa projekt har

skett inom ramen för det nordisk-baltiska samarbetet. Försvarmaktens roll i dessa projekt har varit att hålla seminarier och kurser i de berörda länderna, man informerar bl.a. om hur den svenska Försvarmakten gått tillväga för att slimma organisationen och hantera neddragningar i verksamheten, hur processer ser ut från beslut till genomförande och vilka myndigheter som är inblandade, tidsaspekter, öppenhet, medbestämmanderätt o.s.v. Det är sedan upp till landet ifråga att genomföra processen då detta initiativ måste komma inifrån, dock ställer Sverige upp med stöd om detta efterfrågas.

Förbandsledningens Arméavdelning (FÖRBE ARMÉ) ansvarar för inköp av vapensystem till svenska Försvarmakten. Avdelningen studerar utvecklingen på området och arbetar i samverkan med Försvarmaktens logistik (FM LOG) och Försvarets materielverk med hela livscykeln - upphandling, märkning, registerhållning, förvaring och destruering med Försvarmaktens vapen. I denna verksamhet arbetar man utifrån Överbefälhavarens nollvision, att inga vapen som svenska Försvarmakten köpt in i något skede ska kunna användas för att skada egna medborgare. När vapen är uttjänta så destrueras de därför. FÖRBE ARMÉ har också varit involverade i anordnandet av utbildning för militär personal från andra länder i vapendestruering vid Livgardet. I dessa fall har Förvarshögskolan hållit i kurserna medan Försvarmakten tillhandahållit vapen som deltagarna övat destruering på.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) följer utvecklingen vad gäller den illegala spridningen av lätta vapen och samarbetar också med polisen i dessa frågor. MUST fokuserar särskilt på vapentyper som utgör hot mot svensk utlandsstationerad trupp samt vapen som används av terrorister. På MUST:s avdelning SÄK Skydd arbetar man med att ta fram föreskrifter och regler för förvaring av Försvarmaktens vapen, transport o.s.v. man har också gett ut handböcker rörande detta. Avdelningen ansvarar också för att ta fram föreskrifter, instruktioner m.m. för destruering av militära vapen i Sverige. Vapen och ammunition som ska destrueras tillhör FM LOG, MUST tar fram föreskrifter och FMV upphandlar destruering.

Försvarmaktens juridiska sektion arbetar främst med de folkrättsliga aspekterna av SALW.

2.2 Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC)

Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum SWEDEC¹⁰, är Sveriges kompetenscentrum inom ammunitions- och minröjning. Försvarmakten har huvudansvaret för SWEDEC vars verksamhet främst består av utbildning, utveckling och operativt stöd. Inom ramen för utbildningsverksamheten genomför SWEDEC såväl nationella som internationella kurser för militär- polis- och civil personal och stödjer Sveriges internationella åtaganden, bl.a. genom utbildning av utlandsstyrkan.

SWEDEC arbetar inte specifikt med SALW, däremot genomför man utbildning i ammunitionsröjning vilken omfattar utbildning av personal för röjning av konventionell ammunition, ledning av ammunitionsröjning, röjning av ammunition på svenska skjutfält, personal för röjning av IED¹¹ och röjning av biologisk och kemisk ammunition. Utbildningen syftar till att medvetandegöra deltagarna om hur man kan lösa de problem som ett land står inför efter en väpnad konflikt där parterna lämnar efter sig minor och oexploderad ammunition. Målsättningen är att ge personal, oavsett organisationstillhörighet, som skall

¹⁰ Swedish EOD and Demining Centre.

¹¹ Improvised Explosive Device, bl.a. terroristbomber.

arbeta med ammunitions- och minröjning sådana kunskaper och färdigheter att de kan lösa sina uppgifter på ett för alla säkert sätt.

SWEDEC anlitas i olika sammanhang inom Försvarmakten men också av andra organisationer som har intresse inom området. Till övriga samarbetsparter hör bl.a. Räddningsverket, Polisen och Sida, men också internationella organisationer som Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) och International Test and Evaluation Program (ITEP).

Förutom en utbildningsenhet så har SWEDEC också en utvecklingsenhet och en operativ enhet. Utvecklingsenhetens verksamhet består av materielutvecklingsarbete, teknik- metod- och säkerhetsutvecklingsarbete, systemutvecklingsarbete samt prov- och utvärderingsverksamhet. Enhetens arbete ska möjliggöra att militära, civila och humanitära ändamål kan uppnås. Utvecklingsenheten fungerar också som en resurs som kan lämna stöd vid olika typer av arbeten. Förhoppningen är att alla som arbetar med någon form av ammunitions- och minröjning såväl nationellt som internationellt ska kunna nyttja den logistik, kompetens och erfarenhet som finns samlad inom enheten. SWEDEC:s operativa stödenhet har till uppgift att stödja nationella och internationella insatser avseende ammunitions- och minröjning. Enheten handlägger bl.a. ärenden inom erfarenhetsåterföring och utvärdering av organisationer samt arbetar med att stödja nationella och internationella organisationer.

En för SWEDEC prioriterad uppgift är att administrera en pool av kvalificerade personer som på kort varsel skall kunna lösa uppgifter avseende ammunitions- och minröjning, både inom Sverige och internationellt. Resurspoolen EOD¹² syftar till att fungera som en personal- och kompetensresurs. Den ska i möjligaste mån möta Försvarmaktens, Räddningsverkets och humanitära aktörers behov och ska fungera som en rekryteringsbas för dessa aktörer. En annan betydande del av SWEDEC:s insatsstöd är uppbyggnaden av en högt kvalificerad EOD-grupp med spetskompetens inom IEDD¹³. Gruppen skapades efter ett aktualiserat behov av ammunitionsröjningsenheter för att lösa kvalificerade ammunitionsröjningsuppgifter för utlandsstyrkans räkning. Som en resurs för Försvarmakten och inom ramen för SWEDEC har därför denna grupp skapats. Dess huvudsakliga uppgifter består av röjning av konventionell ammunition, röjning av biologisk- och kemisk ammunition, röjning av terroristladdningar, teknisk understöd vid olyckor och skadeutredningar samt hemtagning av ammunition från utlandet.

2.3 Försvarets materielverk (FMV)

Försvarets materielverk FMV, är en i huvudsak uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet vars främsta uppgift att förse Försvarmakten med system och materiel. FMV upphandlar och utvecklar framtidens materiel för Försvarmakten och andra aktörer inom Totalförsvaret. FMV har också möjlighet att ställa personal till regeringens förfogande vid utredningar eller för att ta fram underlag till regeringens överläggningar med andra länder. FMV har vid några tillfällen deltagit i sådana projekt. Personal från FMV har bl.a. medverkat i ett ammunitionsdestrueringsprojekt i S:t Petersburg, besöket syftade till att undersöka hur Sverige kunde bidra till destruering av ammunitionslager i området. 2005 medverkade ammunitionsexpertis från FMV i ett internationellt utvärderingsteam vid ett besök i Kaliningrad för UD:s räkning. Besöket syftade till att kontrollera och sammanställa information om ammunitionsförråd i Kaliningrad med bakgrund av att Ryssland, inom ramen för OSSE, begärt stöd för destruering av gamla ammunitionslager. Vidare har FMV

¹² Explosive Ordnance Disposal, Ammunitionsröjningsverksamhet.

¹³ Improvised Explosive Device Disposal.

medverkat tillsammans med Försvarmakten vid arbetet i MSAG. FMV ansvarar också för upphandling av destruering av Försvarmakten vapen.

2.4 Försvarshögskolan (FHS)

Försvarshögskolan FHS, är en i huvudsak uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. FHS uppgift är att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning. Skolan utbildar militära och civila ledare såväl nationellt som internationellt.

FHS har bl.a. deltagit som observatör i SANSNA (Swedish Action Network for Small Arms), i Riksdagsföreningen för bekämpandet av den okontrollerade spridningen av SALW samt i UD:s referensgrupp för lätta vapen. Skolan har också kontinuerlig kontakt med SEESAC (the South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons). FHS driver inte själva verksamhet specifikt inom SALW, men arbetar med både SSR och DDR, vilka nära anknyter till SALW.

Säkerhetssektorreform (SSR)

FHS arbete med SSR tog form 2005 sedan man anmodats att redovisa vilka kompetenser man hade för att kunna stödja insatser inom ramen för SSR. Idag har FHS en projektgrupp bestående av tre personer som arbetar med dessa frågor. Försvarshögskolans uppdrag inom SSR innefattar bl.a. att bidra till kunskaps- och metodutveckling och utvecklande av relevanta utbildningar och utbildningsinslag rörande säkerhetssektorreformer. FHS har medverkat i SSR-projekt i bl.a. Ukraina, västra Balkan, Liberia och Sydafrika. Vid verksamheten i Serbien och Ukraina har FHS haft en projektledarroll tillsammans med Försvarmakten. Samarbetet med Sydafrika syftar till att Sverige tillsammans med Sydafrika ska kunna stödja SSR-projekt i andra afrikanska länder. Under 2007 deltar FHS tillsammans med Försvarmakten i det fortsatta SSR-arbetet i Ukraina inom ramen det nordisk-baltiska initiativet. Detta initiativ är ett stöd till NATO-Ukraine Commission och dess arbetsgrupp inom Joint Working Group for Defence Reform. FHS anordnar också seminarier och utbildning inom SSR.

FHS projektgrupp för SSR har som ambition att fortsätta anordna utbildning inom SSR och också satsa på missionsriktad information till personal som arbetar i berörda områden. Gruppen arbetar också för att inkorporera SSR som begrepp i den allmänna verksamheten, då detta är en bred term som kommer in i många olika sammanhang och som också omfattar aspekter som demokratiutveckling och fattigdomsbekämpning.

Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)

FHS arbete med DDR inleddes 1999, då man tillfrågades av FN:s Department for Peacekeeping Operations (DPKO) att delta i arbetet med att ta fram utbildningsunderlag baserat på en tidigare studie där man sammanställt erfarenheter från tidigare DDR-insatser av stridande parter inom ramen för fredsbevarande operationer. I samarbete med Kanada, Norge och Tyskland tog FHS fram ett omfattande utbildningsunderlag. Vidare fick FHS i uppdrag att anordna en internationell utbildning baserad på utbildningsunderlaget. Denna kurs inleddes 2002 och genomförs nu flera gånger årligen av FHS. FHS har också deltagit i utvecklingen av IDDRS, FN:s handbok för Integrated DDR Standards.

DDR-verksamheten ligger under FHS Institut för högre totalförsvarsutbildning (IHT) och idag arbetar två personer med detta på heltid. DDR-verksamheten är främst fokuserad kring utbildningsverksamhet, internationella insatser och nätverksbygge, vilket består i kontakter med internationella partners för att bygga upp kunskap om DDR i Sverige och internationellt.

FHS deltar också i Integrated DDR Training Group (IDDRTG), vilken består av ett tiotal utbildningsinstitutioner med främsta syfte att utbyta utbildningsmaterial, metoder och resurser. FHS internationella insatser inom DDR består huvudsakligen av bidrag med instruktörer till internationella DDR-kurser. Förutom dessa insatser tillfrågas FHS DDR-grupp ibland också om tekniska råd inför internationella DDR-insatser. Exempel på verksamhet som FHS genomfört är DDR-utbildning för FN-missionen och de nationella DDR-kommissionerna i Sudan samt utbildning vid FN-högkvarteret i New York och FN:s logistikbas i Italien. De har också genomfört utbildning för bl.a. OAS (Organization of America States) i Colombia, RUSI (Royal United Services Institute) i London och GCSP (Geneva Centre for Security Policy). FHS DDR-grupp har också själva deltagit i utbildningar och samverkansprojekt i ett antal länder. Nationellt har DDR-gruppen bl.a. medverkat vid Försvarsmaktens/FHS Gemensam Stabsövning (GSÖ 07) samt utbildat i DDR vid SWEDINT:s¹⁴ kurs i International Crisis Management för chefsprogrammet och UD:s diplomatprogram.

FHS DDR-grupp samverkar med ett stort antal myndigheter och organisationer nationellt och internationellt, med vilka man utbyter kompetens och erfarenhet. FHS har idag en framstående position när det gäller DDR-utbildning och anlitas av uppdragsgivare från hela världen. Skolan fortsätter att satsa på utbildning och ta del av ny forskning och erfarenheter som framkommer på området. FHS räknar också med att den nyligen inledda SSR-verksamheten och den mer etablerade DDR-verksamheten kan dra nytta av varandra, då dessa områden har många gemensamma beröringspunkter.

2.5 Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

Totalförsvarets Forskningsinstitut FOI, är en i huvudsak uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Verksamheten består av forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningar rörande försvar och säkerhet. FOI:s arbete relaterat till SALW sker främst inom avdelningen för Försvars- och säkerhetssystem där bl.a. ballistiskt skydd, konventionella stridsdelar samt verkans- och sårbarhetsvärdering ingår i verksamheten. Under denna avdelning lyder institutionen för Skydd och verkan som arbetar med de tekniska aspekterna av SALW. Här finns detaljerad teknisk kunskap och institutionen arbetar med att ta fram kunskap och metoder för utformning och värdering av fysiskt skydd mot konventionell militär vapenverkan, terrorism och sabotage. Genom experiment, studier och analyser av olika skyddstekniker fastställs sårbarheten hos människor, fordon, byggnader etc. och bedömningar görs av potentialen hos nya vapen- och skyddstekniker. Denna kunskap används sedan av uppdragsgivare som Försvarsmakten och FMV för att skydda svensk personal och materiel under militära utlandsuppdrag. FOI stödjer också andra uppdragsgivare som FN, EU, Räddningsverket, försvarsindustrin och andra aktörer i näringslivet med expertkompetens inom detta område.

2.6 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Sida, är en statlig myndighet under UD. Det övergripande målet för svenskt bistånd och för Sidas verksamhet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Verksamheten spänner över många områden och omfattar över 120 samarbetsländer. 2006 gick drygt 53 % av Sveriges totala bistånd via Sida.

¹⁴ Swedish Armed Forces International Centre.

Sida identifierar SALW som ett hinder för utveckling då tillgången till och användandet av SALW bidrar till våldsamma konflikter och situationer av osäkerhet. SALW orsakar en stor del av direkta och indirekta konfliktrelaterade dödsfall. SALW-relaterat våld drabbar också särskilt den fattiga befolkningen och försvårar framtida fred och utveckling i många länder. I Sidas policy för att främja fred och säkerhet genom utvecklingssamarbete redovisas ytterligare faktorer som visar hur SALW påverkar faktorer som säkerhet, ekonomi, politik och sociala aspekter och hur detta inverkar negativt på länders utveckling.

Sidas SALW-relaterade verksamhet faller under insatser för att främja fred och säkerhet och klassificeras i säkerhetsfrämjande insatser och insatser för att främja strukturell stabilitet. Säkerhetsfrämjande insatser relaterar direkt till SALW och innefattar bl.a. DDR, insamling och destruering av SALW, lagerhantering o.s.v. Insatser för att främja strukturell stabilitet innefattar verksamhet som på ett mer indirekt sätt relaterar till SALW och innefattar bl.a. säkerhetssektorreform, åtgärder för att minska utbud och efterfrågan av SALW, förbättring och stöd till implementering av nationell lagstiftning, att påverka och utbilda allmänheten och att stödja regeringar att leva upp till internationella överenskommelser kring SALW.

Sida har varit delaktigt i DDR-processer i bl.a. Demokratiska republiken Kongo, Sierra Leone, Colombia och Sudan. Sida har också finansierat vapeninsamlingsprojekt i Mellanöstern, Kambodja och Peru. Under 2006 finansierade Sida ett antal SALW-projekt främst i Latinamerika och Afrika, exempel på dessa är:

- Arias Foundations¹⁵ arbete i Latinamerika med att uppmärksamma problematiken med illegal vapenhandel och spridning av SALW. I detta ingår också att utföra en översyn av vapenlagarna i Centralamerika.
- Oxfam GB's¹⁶ arbete i Västafrika för stärkandet av kontrollen över vapenhandeln, användandet och produktionen av SALW i regionen.
- Saferworlds¹⁷ arbete på Afrikas horn för att ge stöd till uppföljningen av Nairobi-deklarationen genom utvecklandet av nationella handlingsplaner och arbete med att förbättra nationell lagstiftning rörande SALW. Detta arbete syftar också till att stödja reformer inom polisen och kapacitetsstärkande åtgärder i det civila samhället.

Sida har även bistått ECOSAP (ECOWAS¹⁸ Small Arms Control Programme) med resurser för implementering av det moratorium för import, export och tillverkning av SALW i Västafrika som ECOWAS upprättat. Sida arbetar också aktivt på multilateral nivå för att lyfta SALW på den politiska agendan och verkar för policyutveckling inom internationella organisationer så som EU, FN och OECD¹⁹.

2.7 Tullverket

Tullverket är en myndighet under Finansdepartementet som har till uppgift att kontrollera vapen och delar till vapen som förs in eller ut från Sverige. Det är främst Tullverkets Brottsbekämpningssektion, vilken består av en operativ och en juridisk enhet, som arbetar med dessa frågor, då vapen är en tillståndspliktig vara. Brottsbekämpningssektionen sitter

¹⁵ Arias Foundation grundades 1988 och är en NGO baserad i Costa Rica. Man arbetar huvudsakligen med främjande av demokrati, jämlikhet mellan könen, avvapning och demilitarisering.

¹⁶ Oxfam Great Britain grundades 1942 som the Oxford Committee for Famine Relief. Idag består Oxfam International av 13 organisationer som arbetar i över 100 länder med att bekämpa fattigdom och orättvisor.

¹⁷ Saferworld är en brittisk NGO som arbetar för att förebygga väpnat våld och för att skapa säkrare miljöer, där människor kan leva i fred. Organisationen driver verksamhet i Afrika, Europa och södra Asien.

¹⁸ Economic Community of West African States.

¹⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development.

också med i UD:s referensgrupp för lätta vapen. Tullverket beslagtar i genomsnitt ett trettiotal vapen per år och arbetet med vapenfrågor är inte särskilt omfattande, ingen handlingsplan finns heller för detta område. Aktioner rörande SALW sker emellanåt genom punktinsatser som särskilt fokuserar på detta, nu senast i projektet Crossfire med målsättning att öka kunskapen om vapensmuggling till Östersjöområdet. Arbetet med att söka illegala vapen sker främst genom tullkontroller men arbetet är också underrättelsebaserat och sker i samverkan med polis. I och med kopplingen mellan illegala vapen och terrorism ser man inom Tullverket att arbetet med vapen i framtiden kan komma att få en högre prioritet inom verksamheten.

2.8 Polisen

Polisen lyder under Justitiedepartementet och innefattar såväl regionala polismyndigheter som Rikspolisstyrelsen (RPS). Rikspolisstyrelsen hanterar vapenärenden i första hand med stöd av vapenlagstiftningen och man medverkar i UD:s referensgrupp för lätta vapen. Polisens vapenhandläggare utreder och beslutar i ärenden enligt vapenlagstiftningen rörande t.ex. vapenlicenser, vapenförvaring, införsel och utförsel av vapen och handel med skjutvapen. RPS hanterar främst de legala aspekterna av SALW, exempelvis tillståndsgivning och förvaringsfrågor medan Rikskriminalpolisen, som är en särskild avdelning inom RPS, främst arbetar med illegala aspekter som vapensmuggling, att spåra vapen som används vid grov kriminalitet o.s.v. Rikskriminalpolisen är den organisation inom svensk polis där kampen mot organiserad brottslighet samordnas på såväl nationell som internationell nivå, och som ansvarar för den operativa polisverksamheten på central nivå som inte ankommer på SÄPO. Rikskriminalpolisen har viss samverkan med MUST i frågor om spårning av militära vapen och i fall då gemensamma intressen föreligger, exempelvis internationell vapenhandel inom konfliktområden.

Polisen har idag ett gott samarbete och inarbetade kanaler med tull och andra länders polis, bl.a. genom Östersjösamarbetet. Polisen tror att verksamhet med illegal vapensmuggling och vapenhandel ligger på en konstant nivå i Sverige. Man anser dock att internationell samverkan inom detta område bör förbättras. Detta med bakgrund bl.a. av att vapenlagstiftningen i Europa skiljer sig avsevärt mellan länderna, vilket skapar diskrepans och luckor i vapenhanteringen. Exempel på problem som detta medför är att destruerade vapen dyker upp som funktionsdugliga i brottsammanhang, då från länder som tillåter handel med destruerade vapen. Dessutom finns inom EU en alltmer tillåtande attityd gentemot den trend som på senare tid blivit allt mer tydlig med ett ökat intresse bland privatpersoner att äga militära, tyngre och mer avancerade vapen som i de flesta fall är olämpliga eller förbjudna i jakt- och målskyttesammanhang. Detta är en utveckling som svensk polis vill stävja och en fråga som myndigheten arbetar aktivt med.

2.9 Regeringskansliet

Utrikesdepartementet (UD)

Utrikesdepartementet, UD har i nära samarbete med Förvarsdepartementet ansvar för svensk politik i olika internationella organisationer. SALW har breda förgreningar vilket resulterar i att frågan handläggs av ett antal olika enheter på UD. Förutom avdelningarna NIS (nedrustning och icke-spridning) och SP (säkerhetspolitiska avdelningen) vilka är de som i första hand berörs av SALW så hanteras biståndsaspekten av biståndsavdelningarna medan jurister vid FMR (Enheten för folkrätt och mänskliga rättigheter) arbetar med det folkrättsliga perspektivet. NIS har dock huvudansvar för SALW. På enheten finns en handläggare och en koordineringstjänst med ansvar för SALW. Till detta kommer annan personal som arbetar med exportkontrollregimer och icke-spridningsfrågor. UD NIS arbetar med SALW främst

inom ramen för EU och OSSE men också inom FN. Exportkontrollfrågor hanteras främst inom Wasenaararrangemanget. UD NIS är också sammankallande för UD:s referensgrupp för lätta vapen, i vilken berörda myndigheter och organisationer ingår. Dessa möten har främst en planeringsfunktion inför särskilda händelser inom SALW. UD NIS för också dialog med NGO:s och har bl.a. deltagit på SANSA-möten. Avdelningen SP2 arbetar främst med SSR, DDR och fredsfrämjande verksamhet. SALW betraktas här som en utvecklingsfråga lika mycket som en säkerhetsfråga. Arbetet sker främst inom ramen för EU och FN. UD SP2 har medverkat i författandet av den svenska strategi som nyligen utarbetats för SSR. Denna syftar till att presentera en samsyn på SSR samt svenska prioriteringar på detta område. Dokumentet bygger på en tidigare inventering som gjorts inom området i vilken inblandade aktörer medverkat.

Försvarsdepartementet

Inom Försvarsdepartementet hanteras SALW-relaterade frågor främst av enheten för det militära försvaret (MIL) och enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor (SI). SI har till uppgift att förbereda och planera genomförandet av svensk medverkan i internationellt fredsfrämjande samarbete och ansvarar också för frågor kopplade till OSSE. Frågor om rustningskontroll och nedrustning faller också inom enhetens ansvarsområde. SI hanterar bl.a. frågor rörande SSR och har tillsammans med UD medverkat i utarbetandet av ovan nämnda strategi för SSR. Ingen enhet på departementet har dock uttalat ansvar specifikt för SALW.

2.10 Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE)

OSSE:s verksamhet inom SALW inleddes år 2000 och frågan har idag hög prioritet inom organisationen. SALW är något av OSSE:s flaggskepp, då organisationen ligger långt fram på detta område och bl.a. ansvarar för implementeringen av FN:s Programme of Action²⁰. Verksamheten tjänar också som riktvärde för EU och till viss del även för Nato. Sveriges representant i OSSE:s säkerhetsforum, Claes Nilsson, är också samordnare för OSSE:s lätta vapenprojekt.

År 2000 antogs OSSE:s Document on Small Arms and Light Weapons. Dokumentet ställer upp konkreta normer, principer och medel för att minska den okontrollerade spridningen av SALW. Det adresserar bl.a. kontroll över produktion, märkning och registerhållning av SALW, import- och exportkontroll, informationsutbyte och transparens samt säkrande och destruering av överskottslager av SALW. 2003 utgavs OSSE:s Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons, vilken tillkom som en handbok med tips och råd på nationella åtgärder och som framförallt riktar sig till länder med små resurser att leva upp till alla åtaganden i dokumentet. Vidare utgavs OSSE:s Document on Stockpiles of Conventional Ammunition, vilket uppmärksammar problematiken med den enorma mängd ammunition som finns i omlopp och idag arbetar man för att ta fram en Best Practice Guide för CA.

Inom ramen för OSSE:s Document on Small Arms and Light Weapons kan organisationen bidra med assistans till länder som efterfrågar detta. Denna assistans kan ha olika former och kan t.ex. bestå av att erbjuda utvärderingsbesök med internationell expertis som utvärderar förutsättningar och ger råd om destruering av lager av SALW, hjälp med att säkra och destruera lager av SALW, assistans med att stärka nationell gränskontroll för att förhindra illegal vapenhandel eller assistans i vapeninsamlingsprojekt och kontrollprogram. Ett antal projekt har redan genomförts, exempelvis har OSSE bidragit med utvärdering och assistans med destruering av överskottslager av SALW i Tadzjikistan. I Vitryssland har OSSE i sam-

²⁰ FN:s handlingsprogram för SALW.

verkan med UNDP (United Nations Development Programme) genomfört utvärderingsbesök och påbörjar inom kort verksamhet med destruering av överskottslager samt att förbättra hanteringen och säkerheten kring resterande materiel. Också i Kazakstan och Ukraina har OSSE genomfört projekt där man bidragit till destruering av bl.a. raketbränsle samt med att rensa områden från stora volymer av oexploderad ammunition.

För att övervaka implementeringen av OSSE:s Document on Small Arms and Light Weapons sker regelbunden informationslämning från medlemsstaterna rörande bl.a. produktionskontroll, exportpolicy, procedurer och dokumentation, kontroll över vapenhandlare samt destruerings-teknik av SALW. Informationsutbytet innefattar också säkerhet av vapenlager, antal beslagtagna och destruerade vapen samt import och export av lätta vapen från andra OSSE-stater.

2.11 Kristna Fredsrörelsen (KrF)

Kristna Fredsrörelsen KrF, är aktiva såväl nationellt som internationellt inom området SALW. Organisationen arbetar bl.a. med informationskampanjer, stöd till parlamentariker, samordnings- och lagstiftningsfrågor.

KrF var 2002 med och stödde tillkomsten av den svenska Parlamentarikerföreningen för lätta vapen. Idag bistår KrF denna grupp med administrativ assistans och viss sakkunskap. KrF är också sammankallande för SANSA (Swedish Action Network for Small Arms²¹). SANSA möts regelbundet för att diskutera samordningsfrågor och aktuell verksamhet i de deltagande organisationerna. SANSA för också dialog och har utbyte med UD för att identifiera aktuella SALW-frågor och diskutera svensk position och agerande inför särskilda händelser rörande SALW. KrF har en central roll och fungerar som brygga mellan den svenska Parlamentarikerföreningen för lätta vapen och SANSA. Dessa är nära sammanbundna och anordnar varje termin ett gemensamt SALW-seminarium. KrF har också i samverkan med Röda Korset genomfört utbildning av skolinformatörer i SALW-frågor.

KrF:s internationella SALW-arbete inleddes 1997-98 då organisationen var en av initiativtagarna till Parlamentariskt Erfarenhetsutbyte, idag Parliamentary Forum, som inleddes i Centralamerika och idag består av parlamentariker från stora delar av Europa, Latinamerika och Afrika. KrF har arbetat aktivt för att stödja parlamentariker i arbetet med att förbättra och implementera lagstiftning kring SALW i sina respektive hemländer, bl.a. genom utbildning och juridisk expertis. Idag har KrF i mångt och mycket lämnat över ansvaret för det parlamentariska arbetet på lokala och nationella aktörer för att istället fokusera på att stärka och stödja det civila samhället i SALW-frågor i respektive länder.

Idag är KrF genom sina samarbetspartners aktiva i projekt i framförallt Latinamerika, vilka bl.a. innefattar avvärningskampanjer och skärpt lagstiftning kring lätta vapen och vapeninnehav. KrF har också planer på att inleda SALW-verksamhet i Afrika och arbetar med att bygga kontakter med afrikanska parlamentariker. Denna verksamhet kommer att fokuseras kring post-konfliktuella regioner i Afrika, där det finns en utbredd spridning av SALW.

KrF är också medlem i ENSA (Ecumenical Network on Small Arms), ett nätverk bestående av de organisationer inom IANSA som har sin tillhörighet i kyrkliga eller ekumeniska

²¹ SANSA är en del av IANSA (International Action Network for Small Arms) och är ett nätverk av organisationer där Kristna Fredsrörelsen, Svenska Freds och Skiljedomsföreningen, Amnesty International, Liv och FredsInstitutet, Röda Korset och Rädda Barnen ingår.

organisationer. Inom ENSA sker informationsutbyte kring lätta vapen och målsättningen är att föra fram SALW-problematiken bland sina medlemmar.

I dagsläget arbetar KrF bl.a. med att utvärdera det arbete man utfört i Latinamerika från 1999-2006 med syfte att ta fram en Best Practice Guide och rekommendationer för parlamentariker i lätta vapen-frågor. KrF fortsätter att stödja parlamentariker runt om i världen och stärka det civila samhällets kapacitet i arbetet rörande SALW. Organisationen arbetar också aktivt mot spridning av SALW och vapenexportfrågor genom informationskampanjer och manifestationer, bl.a. deltar man i den internationella kampanjen Control Arms, som driver tillkomsten av internationella minimumregler för vapenhandel. KrF följer också FN:s arbete med SALW.

2.12 Rädda Barnen

Rädda Barnen driver arbete inom en rad områden som relaterar till SALW. Organisationen har bl.a. ett samarbete med Försvarsmakten där man arbetar med att utbilda svenska befäl och soldater i utlandsstyrkan inför fredsbevarande uppdrag. Utbildningen fokuserar på hur barn påverkas i väpnade konflikter och tar bl.a. upp problematiken med barnsoldater. Även projekt i andra delar av världen adresserar frågan med barnsoldater och Rädda Barnen arbetar aktivt i konfliktområden för att förhindra rekrytering av barnsoldater. Organisationen är också involverad i projekt rörande barn och organiserat våld på gatan i Latinamerika (Brasilien, Colombia och El Salvador) och i Sydafrika samt normativt arbete i form av opinionsbildning gentemot lokala, nationella och regionala myndigheter, parlamentariker och civila samhället.

På det nationella planet är Rädda Barnen medlem i SANSA. Organisationen arbetar aktivt med SALW-frågor, Inom ramen för FN:s Våldsstudie har man bidragit till studier samt genomför seminarier och opinionsbildning i såväl Sverige som i Latinamerika. I november i år anordnar också Rädda Barnen ett särskilt seminarium om barn och väpnat våld på gatan – lätta vapen i Latinamerika, som en uppföljning till FN:s Våldsstudie arbetet.

En stor del av Rädda Barnens internationella SALW-arbete fokuserar på Latinamerika, där man bl.a. arbetar med projektet Children in Organised Armed Violence (COAV). Arbetet inriktar sig på prevention och återintegreringsinsatser samt opinionsbildning för barn och ungdomar som lever i kåkstäder i framförallt Rio de Janeiro, Medellin och San Salvador. Barn dras in i den organiserade brottsligheten inom främst droghandel eller påverkas av det väpnade våldet på gatan. Rädda Barnen är inte direkt implementerande utan arbetar genom partners för att stärka det civila samhället på plats. Det preventiva arbetet är dessutom kopplat till s.k. citizen education²², som ungdomarna tar del av. Rädda Barnen är också verksamma i bl.a. Elfenbenskusten, och i Liberia där man arbetar med att utbilda militärer och fredsbevarande styrkor kring barns rätt till skydd för att förhindra rekrytering av barnsoldater och man arbetar särskilt med avvärjning och återintegrering av barn och ungdomar i DDR-processer. Rädda Barnen är även verksamt i Sudan där arbetet under lång tid varit inriktat på att få krigförande parter att upphöra med rekrytering av barnsoldater. Organisationen satsar också på att stärka det civila samhället och anordna s.k. Fatherhood-program²³ för att förhindra nyrekrytering av barnsoldater. Det programmet relaterar även till Rädda Barnens insatser gentemot genderbaserat våld i hemmet, våld på gatan och HIV/AIDS förebyggande arbete.

²² Information om hur man röstar, söker arbete o.s.v.

²³ Aktiviteter där unga pojkar träffas för att bl.a. diskutera frågor som maskulinitet och förebilder.

Rädda Barnen arbetar också med opinionsbildning gentemot allmänhet och parlamentariker. Organisationen verkar för att föra fram frågor som vapenhandel och vapenlagstiftning och samtidigt uppmärksamma barns och ungdomars utsatta situation inom det väpnade våldet och väpnade konflikter.

2.13 Röda Korset

Röda Korsets SALW-engagemang tar sin utgångspunkt i den humanitära rätten och i att SALW har en negativ inverkan på och leder till brott mot denna. Röda Korset har bl.a. arbetat mot spridning av SALW samt med spårings- och märkningsfrågor. Organisationen är medlem i totalförsvarets folkrättsråd som har till uppgift att följa utvecklingen inom den humanitära rätten²⁴. Röda Korset är också medlem i SANSAs och har bl.a. samverkat med Kristna Fredsrörelsen och Försvarshögskolan i ett projekt att utbilda informatörer i SALW-frågor. Dessa informatörer arbetar sedan i skolor för att informera om SALW och dess konsekvenser ur såväl ett nationellt som internationellt perspektiv. Röda Korset har också genomfört en undersökning om tillgängligheten och attityder till lätta vapen i Sverige²⁵. Organisationen vill därigenom öka kunskapen och skapa opinion för att minska tillgängligheten till vapen i Sverige. Organisationen driver också frågor som rör en mer restriktiv svensk vapenexport, på senare tid har SALW dock fått stå tillbaka då man i första hand fokuserat på arbetet kring klustervapen och att få till stånd ett förbud mot dessa, Röda Korset fortsätter dock att övervaka vad som sker internationellt och politiskt inom SALW.

ICRC (International Committee of the Red Cross), Röda Korsets internationella organ, medverkade som observatör under 2006 års FN-konferens om lätta vapen och verkade där för ett förbud mot handel med vapen som riskerar att användas i situationer där de kan åstadkomma allvarliga brott mot internationell humanitär rätt. Organisationen har också arbetat internationellt för att höja medvetenheten om problemet med explosiva kvarlämningar efter krig (oexploderad ammunition, minor o.s.v.). Förutom att skapa opinion i frågan bland politiker och allmänhet arbetar man med att sprida kunskap och information om faran i drabbade områden. I Irak har Röda Korset bl.a. arbetat med att kartlägga riskerna och informera befolkningen om faran genom broschyrer, affischer och information i radio.

Röda Korset arbetar också mot rekrytering av barnsoldater och tillsammans med partnerorganisationer driver man projekt i bl.a. Sierra Leone och Liberia för att återintegrera f.d. barnsoldater i samhället genom att tillhandahålla utbildning och ge möjlighet till återförening med familjerna. Organisationens fokus ligger nu främst på att arbeta för ett internationellt förbud mot klustervapen samt att arbeta med vapenhandelsfrågor och EU:s uppförandekod om vapenexport. ICRC har bl.a. arbetat med att ta fram kriterier för vapenhandel utifrån ett humanitärrettsligt perspektiv.

2.14 Svenska Freds och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds)

Svenska Freds är en del av SANSAs. Organisationen driver inte projekt som specifikt rör SALW, men har verksamhet inom närliggande områden som vapenexport, konflikthantering, nedrustning, bevakning av försvarspolitiken samt kärn- och klustervapen. Organisationen

²⁴ Rådet lyder under Försvarsdepartementet och ansvarar för samordning och utveckling inom totalförsvarets myndigheter varvid särskilt undervisnings- och informationsfrågor ägnas uppmärksamhet. Rådet ska ta initiativ för att främja utveckling, spridning och tillämpning av folkrättens regler inom totalförsvaret.

²⁵ Presenteras i skriften *Resultatet av Svenska Röda Korsets undersökning om attityder till och tillgången på lätta vapen, handeldvapen i Sverige* (2002), Röda Korset.

arbetar främst med opinionsbildning och politisk påverkan, man samverkar även med lokalpolitiker och bistår dessa med underlag i sakfrågor. Svenska Freds har också utgivit ett antal skrifter och rapporter rörande lätta vapen och svensk krigsmateriel- och vapenexport²⁶. Organisationen har också gett ut en översikt över de internationella åtaganden som Sverige har inom området lätta vapen. Svenska Freds följer den politiska utvecklingen inom området och deltar i olika kampanjer, bl.a. Control Arms och Vapenexportupproret, för en mer restriktiv vapenexport. Trots att inte Svenska Freds arbetar aktivt med SALW så övervakar man utvecklingen och bevakar att frågan finns med på den politiska agendan. Organisationen undersöker också hur man kan arbeta med SALW internationellt i de länder som har en stor SALW-problematik och i de länder dit Sverige idag exporterar vapen.

²⁶ T.ex. *Rusta för Fred - Morgondagens riktlinjer för vapenexport* (2005), Rolf Lindahl, *Lätta vapen, stora åtaganden - Svenska åtaganden i förhållande till överenskommelser inom FN, OSSE, EU och Wassenaar* (2006), Rolf Lindahl, *Rusta för Fred - Morgondagens riktlinjer för vapenexport* (2005), Rolf Lindahl.

3. Styrning & samverkan

3.1 Styrning

I Sverige har Regeringskansliet det övergripande ansvaret för förhandlingar om och implementeringen av internationella åtaganden rörande SALW. SALW är ett komplext område som täcker in många olika aspekter och därmed också hanteras av ett stort antal olika myndigheter och organisationer. Att styrning och samordning av verksamheten finns och fungerar mellan dessa aktörer är av stor vikt för att verksamheten ska fungera effektivt och för Sveriges förmåga att uppfylla sina åtaganden inom detta område. Styrning inbegriper direktiv till myndigheterna, men också att man kommunicerar vilka målsättningar, strategier och prioriteringar som finns för Sveriges åtaganden inom SALW. Detta underlättar initiativtagande och planering, men också samordning och samverkan mellan olika aktörer.

Försvarsmakten

Det generella intrycket från de personer som arbetar med SALW inom Högkvarteret är att verksamhet relaterad till SALW upplevs sakna styrning och klara mål. Handläggare efterlyser samordning och överblick såväl internt inom Försvarsmakten som utifrån i styrningen av myndigheten och menar att verksamheten måste struktureras på det nationella planet. Det framförs att någon måste ha det övergripande ansvaret samt informera om vilka aktörer som kan och bör samarbeta i dessa frågor. Enligt handläggarna karaktäriseras detta verksamhetsområde idag av stuprörsprincipen och det finns ingen koordinerad syn på vem som gör vad eller bör hantera dessa frågor. Inom Högkvarteret upplevs en oklarhet över var SALW-frågorna hör hemma och att inte ens berörd personal på UD alltid vet vem som arbetar med vad utan måste tillbringa tid med att leta reda på folk med anknytning till detta.²⁷ Försvarsmakten mottar en stor mängd material och förfrågningar rörande SALW i skilda sammanhang, också sådant som berör andra myndigheter. Dock förblir mycket oåtgärdat, då det inte finns några riktlinjer för vad Försvarsmakten ska göra inom SALW, vilka områden eller vilken typ av verksamhet myndigheten ska ägna sig åt. Viss politisk vilja finns att delta i SALW-relaterade aktiviteter, dock följer sällan instruktioner för hur man ska agera i dessa sammanhang. För att få till stånd bättre styrning, såväl inom som utom myndigheten i SALW-frågan, så efterfrågas att det för SALW utarbetas en handlingsplan eller policydokument som anger inriktning för detta arbete likt *Regeringens samlade syn på minhantering* som utkom 2002. Alternativt kan förbättringar ske genom klarare riktlinjer i regleringsbrevet.²⁸

Ett annat problem som upplevs inom SALW är bristen på samordning mellan UD och Försvarsdepartementet. I beredningen av ärenden måste det finnas gemensamma grundförutsättningar. När en anmodan eller förfrågan om utredning utgår till Försvarsmakten från Regeringskansliet så måste man från myndigheten veta att det finns en samsyn och att både UD och Försvarsdepartementet står bakom denna. I annat fall läggs stora resurser och arbete på uppgifter som sedan faller på att UD inte från början stod bakom detta, vilket ibland inträffar. Denna problematik skulle kunna avhjälpas genom gemensamma möten där UD, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och Sida medverkar och gemensamt drar upp ramarna och beslutar om finansiering, samverkan och andra aspekter i dessa ärenden. Inom Högkvarteret upplevs att det på UD är långt upp till ministernivå vilket gör att ärenden ibland stannar på handläggarnivå. Detta har resulterat i att ministern, som sedan ska fatta beslut, i vissa fall inte fått del av allt tillgängligt underlag. Med gemensamma möten kan sådana situationer undvikas och beslutsvägarna göras kortare och snabbare.²⁹

²⁷ Aaröe - Ulving, FÖRBE INT, Carelius, INSS RUST, Isacsson, INSS PLAN SJ5.

²⁸ Carelius - Karlsson, INSS RUST.

²⁹ Isacsson, INSS PLAN SJ5.

Av naturliga skäl finns det många olika aktörer inom Försvarsmakten och Högkvarteret som i olika sammanhang hanterar SALW-frågor. Det upplevda problemet med brist på yttre styrning och samordning inom detta område förstärks av en brist på inre samordning inom Högkvarteret, där dessa frågor är fördelade på ett antal avdelningar och handläggare och där få har överblick över vem som hanterar vilka delar av dessa frågor. Likväl som det framkommer att det bör finnas ett tydligare ansvar och en strategi på det nationella planet så framförs också att man inom det nya försvaret borde kunna dessa frågor. Det framkommer också att det skulle vara värdefullt med ett tydligt ansvar inom Högkvarteret, i synnerhet i ljuset av att dessa frågor nu aktualiseras allt mer i olika sammanhang. På INT menar man att en person med huvudansvar för dessa frågor, som kunde överblicka detta område, skulle medföra att frågan fick en högre prioritet och tyngd inom Högkvarteret. Därmed skulle kanske också budskapet nå ut i organisationen om varför dessa frågor är viktiga och vilken inverkan de har på Försvarsmaktens verksamhet i olika sammanhang.³⁰ Synen på hur SALW-frågor bör prioriteras och hanteras inom Försvarsmakten varierar avsevärt mellan olika intervjupersoner i Högkvarteret. De personer som under sin karriär arbetat i missionsområden där man arbetat med insamling och destruering av SALW, medverkat i en DDR-process eller på andra sätt deltagit i verksamhet där dessa frågor har aktualiserats har ofta en stor förståelse och tycker att dessa frågor är av stor vikt och ligger i Försvarsmaktens intresse. Andra däremot ser inte på ett lika självklart sätt kopplingen till Försvarsmaktens kärnverksamhet och anser inte att SALW-verksamhet i ett internationellt perspektiv i första hand är en fråga för Försvarsmakten.

Andra myndigheter

Även från andra myndigheter upplevs en bristande styrning och samordning inom SALW. Återigen framkommer att den stuprörsprincip som idag råder inte fungerar. FHS SSR-grupp menar att bättre samverkan mellan olika aktörer kan medföra att flera aspekter länkas samman och att arbetet med SALW skulle kunna sättas in i ett större sammanhang och bli mer effektivt. Olika aktörer måste arbeta tillsammans, detta skulle underlättas om man från politiskt håll tar initiativ till en nationell handlingsplan som bör utarbetas i samarbete med inblandade aktörer, likt dem som nyligen utarbetats för SSR och minhantering. En handlingsplan skulle också kunna lägga grunden till mer långsiktiga perspektiv på detta arbete.³¹ Utan en långsiktig plan riskerar man att fastna i kortsiktiga perspektiv och insatser, vilket inte leder till hållbara resultat i arbetet med långsiktiga och komplexa frågor som ju SALW, DDR och SSR är.³² Upprättande av en nationell handlingsplan eller en strategi är ett initiativ som har efterfrågats från flera håll under denna utredning.

Inom Sida framförs att den brist på styrning och samordning som finns idag leder till dubbelarbete och att hjulet hela tiden uppfins på nytt, då man inte vet vilken verksamhet och kunskap som redan finns på detta område eller vad andra aktörer arbetar med, nationellt såväl som internationellt. Från Sida menar man också att bristen på fokus och svensk kompetens inom SALW är en återspeglning av hur det idag ser ut på den politiska nivån. SALW blir ett allt mer prioriterat område, men samordningen är dålig. Det är Regeringskansliet som ska äga denna fråga och styra, idag hamnar dock dessa frågor ute i organisationerna där de hanteras godtyckligt av handläggare. Det framförs att den ad-hoc-riktning som sker inom området inte nödvändigtvis behöver vara negativ, men att man genom detta tappar sammanhållning, styrnings- och synergieffekter. Styrningen måste komma uppifrån, detta är en politisk process

³⁰ Ulving, FÖRBE INT.

³¹ Jonsson, FHS.

³² Jonsson - Steenken - Thorgren, FHS.

och det uppstår problem om enskilda myndigheter bedriver enskilda initiativ och försöker analysera sig fram till hur man ska arbeta med detta område.³³

FMV, Tullverket och Polisen delar inte i samma utsträckning uppfattningen om brist på styrning inom SALW. Här tycker man att det finns relativt klara riktlinjer, dock finns önskemål om ökad samverkan under den politiska ledningen.³⁴

Regeringskansliet

På UD NIS, som ansvarar för SALW, är man medveten om att frågan hamnat i skymundan p.g.a. omorganisering, byte av handläggare och att handläggare hanterar SALW parallellt med andra ansvarsområden. Inför 2006 års konferens i New York för FN:s handlingsprogram för SALW rådde stor aktivitet. UD NIS anser att SALW-frågan i stort sett legat på is sedan denna konferens och att detta är anledningen till att man heller inte sammankallat till möten i UD:s referensgrupp för lätta vapen eller arbetat särskilt aktivt i denna fråga. Trots detta så anser handläggarna för SALW att det finns goda samordningsmöjligheter inom detta område, man anser också att det är av stor vikt att involvera alla inblandade aktörer när man diskuterar dessa frågor.³⁵

De handläggare på UD NIS som ansvarar för SALW är positiva till att lyfta SALW-frågan politiskt för att få klarare riktlinjer inför det framtida arbetet och de ser också värdet i en handlingsplan. När det kommer till Försvarmaktens roll inom SALW så anser man från UD att det är Förvarsdepartementet som måste vara aktiva i denna fråga och ta ställning till vilken roll Försvarmakten kan och bör ha inom detta. De ärenden som rör Försvarmakten ska gå genom Förvarsdepartementet som bör känna ansvar och ta initiativ i dessa frågor. De ansvarar för styrningen av sina myndigheter medan UD ansvarar för den internationella förhandlingssidan.³⁶ Från Förvarsdepartementet framförs att UD i vissa fall borde interagera mer med departementet och att man ibland förbises i SALW-relaterade ärenden. Inom Förvarsdepartementet anses att det finns ett värde i att reda ut var SALW-frågorna hör hemma och vem som har huvudansvaret.³⁷

Viss kritik framförs dock från bl.a. Försvarmakten och Sveriges representant i OSSE mot att Förvarsdepartementet har antagit en passiv attityd i dessa frågor och sällan har några synpunkter eller idéer rörande SALW och de projekt som genomförts på detta område. Det framkommer att Förvarsdepartementet borde ha en åsikt i frågor som rör Försvarmaktens inblandning, exempelvis om att ställa expertis till förfogande. Om Försvarmakten ska få en mer aktiv roll inom SALW så efterfrågas det även ett ökat engagemang i dessa frågor från Förvarsdepartementets sida.³⁸

Organisationer

Också de organisationer som deltagit i denna utredning efterlyser en nationell handlingsplan för SALW, då detta uppfattas som ett splittrat område utan klara ansvarsförhållanden. Från organisationerna upplever man idag att frågan behandlas i ett stort antal fora i olika sammanhang och att det vore bra med ett samlat grepp. Det upplevs som positivt att det finns en referensgrupp för dessa frågor i riksdagen, men intrycket är att den inte är systematisk och att ingen driver SALW-frågorna. Dock framförs att den politiska ledningen tar hänsyn till och

³³ Hammargren, Sida.

³⁴ Edlund, FMV, Engstrand, Tullverket, Rikskriminalpolisen.

³⁵ Gustafsson - Skala, UD NIS.

³⁶ Carlsson, UD SP2, Gustafsson - Skala, UD NIS.

³⁷ Ranhagen - Ullbors-Hägg, Förvarsdepartementet.

³⁸ Carelius, INSS RUST, Nilsson, OSSE.

lyssnar till organisationerna i dessa frågor och att man i de flesta frågor har en gemensam hållning.³⁹ Deltagare från UD och riksdagen har också medverkat i SALW-relaterade möten och aktiviteter som organisationerna anordnat. Organisationerna har också en god samordning mellan sig då man bl.a. bildat SANSA, Swedish Action Network on Small Arms, som möts regelbundet för att diskutera samordningsfrågor och aktuell verksamhet i de deltagande organisationerna.

Den handlingsplan, eller nationella strategi, som tidigare nämnts och som efterfrågats från både organisationer och myndigheter skulle vara ett verktyg för att ge överblick över området SALW i Sverige. I en sådan handlingsplan skulle alla aktörer i Sverige och deras verksamhet inom SALW framgå. Här skulle också framgå vilka svenska åtaganden som finns på detta område samt framtida prioriteringar och strävanden på kort och lång sikt. Det framhålls att det är av stor vikt att detta är en öppen process och att alla de aktörer som arbetar med dessa frågor får delta. Viktigt är också att detta inte blir ett tomt dokument utan tydligt definierar mål och ansvarsförhållanden på detta område. En handlingsplan skulle också underlätta uppföljning och utvärdering av arbetet inom SALW, vad som uppnåtts, identifiera brister o.s.v. Organisationerna menar också att deras arbete på området skulle förenklas då de med tydliga nationella prioriteringar bättre skulle kunna lägga upp och fokusera sitt eget arbete. Samverkan och koordinering mellan olika aktörer skulle också förenklas genom en handlingsplan. Med överblick över den verksamhet som bedrivs inom SALW och de strävanden som finns hos olika aktörer skulle det bli lättare att uppfatta hur dessa kan sammankopplas och hur synergieffekter kan uppnås. En handlingsplan skulle också vara ett bra sätt för Sverige att profilera sig internationellt och tjäna som exempel för andra länder då denna skulle visa vad Sverige gör på detta område, vad som uppnåtts och framtida strävanden.⁴⁰

3.2 Samverkan

SALW är ett tvärdimensionellt område som täcker många aspekter och som sällan kan renodlas till att vara civil eller militär verksamhet, utan kräver insatser från båda håll. Verksamhet relaterad till SALW kan bestå av en enskild aktivitet som ett utvärderingsbesök eller utbildning av personal i SALW-frågor, men det kan också vara processer bestående av flera steg, exempelvis insamling och destruering av SALW, DDR, säkerhetsskapande åtgärder, tillgodoseende av humanitära behov, lagstiftning och SSR. Hela kedjan men också de enskilda stegen, kräver samverkan mellan olika aktörer internationellt, men också nationellt. Detta är nödvändigt för att kunna uppfylla svenska åtaganden inom SALW och för att samordna det praktiska arbetet när svenska aktörer arbetar internationellt. Att kommunikation, utbyte och samverkan fungerar är inte bara av vikt för dagens åtaganden utan också för att kunna utveckla SALW-arbetet och foga samman de komponenter som olika aktörer hanterar och är experter på.

Försvarsmakten

Från Försvarsmaktens sida upplevs brister i koordinering mellan civil och militär verksamhet vid samverkan med civila aktörer, framförallt i missionsområden. Som exempel tas verksamheten i Afghanistan upp där man upplever stora koordineringsproblem. Idag arbetar biståndsorganisationer och de militära PRT-teamen (Provincial Reconstruction Teams), som har till uppgift att utföra både militära och humanitära uppdrag, helt åtskilt vilket resulterar i att vissa geografiska områden mottar stora resurser medan andra, i vissa fall mer behövande, inte får del av dessa resurser. Försök görs för att bättre koordinera den humanitära

³⁹ Lindahl, Svenska Freds, Lindvall, Rädda Barnen, Greenhill, Röda Korset, Mårtensson - Wiklund, KrF.

⁴⁰ Lindahl, Svenska Freds, Greenhill, Röda Korset, Mårtensson - Wiklund, KrF.

verksamheten. I andra insatsområden anordnas samordningsmöten med de aktörer som bedriver humanitär verksamhet i området, detta är ett positivt initiativ som dock inte alltid löser problemen, då vissa aktörer är nischade inom vissa områden eller drivs av andra intressen. Dessutom beror framgången i dessa initiativ också på vilket förhållande verksamma organisationer i ett område har till militären och i vilken grad de anser att de kan samarbeta och sammanblandas med militära aktörer.⁴¹

Från Försvarsmaktens sida har man förståelse för att somliga organisationer inte kan eller vill synas i militära sammanhang eller blanda in den militära aspekten i sin egen verksamhet, trots detta framförs att det kan vara värdefullt med ett begränsat utbyte och samarbete. Exempelvis skulle dessa aktörer kunna nyttja personal med militär bakgrund, vilket vissa redan idag gör, för att exempelvis göra säkerhetsbedömningar vid platser där man bedriver projekt. Denna personal har möjlighet att titta på en situation med ”militära glasögon” och göra bedömningar av vad som krävs i form av sjukvårdresurser, behov av säkerhetsåtgärder o.s.v. Omvänt skulle också Försvarsmakten kunna tjäna på att ta hjälp från dessa organisationer som ofta besitter stor kunskap och erfarenhet om många regioner och länder. Ett annat möjligt samarbetsområde är informationsutbyte. Militär underrättelseinformation innehåller ofta kunskap om säkerhetsläget som påverkar alla, medan människor som arbetar civilt på fältet får annan typ av information som är intressant. Detta är en känslig fråga och givetvis finns begränsningar i informationsutbyte mellan militära och civila organisationer. Trots detta kan det gynna båda parter och kan också vara ett sätt att skapa förtroende mellan civila och militära aktörer. Samarbete är dock inte alltid lämpligt och bör i alla situationer analyseras och situationsanpassas.⁴²

Förutom samarbete med biståndsorganisationer ser man inom Försvarsmakten fördelar i ett närmare samarbete med Sida, där man tillsammans skulle kunna diskutera styrning av resurser, koordinera verksamhet och ta del av varandras kunskap och erfarenheter inom olika områden. Det framhålls att det finns stora fördelar med att i högre grad än idag kunna samordna verksamheten i svenska missionsområden, då det både finns logistiska vinster och fördelar ur effektivitets- och säkerhetssynpunkt med en samlad närvaro. Ett första steg mot utökad samverkan skulle kunna vara utbyte av personal mellan de två organisationerna under en period för att få insyn i varandras verksamhet och arbetssätt samt för att skapa nätverk och förutsättningar för ett ökat förtroende och samarbete.⁴³

De intervjuade personerna inom Högkvarteret är inte odelat positiva till ett utökat samarbete med aktörer inom bistånd och utveckling eller Försvarsmaktens ökade fokus på humanitär verksamhet och utveckling. Somliga framhåller att Försvarsmakten bör fokusera på sitt militära mandat och låta de aktörer som har mandat för det humanitära arbetet sköta detta och verksamhet kopplat till långsiktig utveckling. Som motvikt till detta framhålls att också Försvarsmakten måste ta ansvar för förändringsarbetet i missionsområden, enbart militär närvaro är inte längre tillräckligt. Aktörer som arbetar med bistånd och utveckling behöver stöd. SALW, med DDR och SSR inräknat, spänner över ett brett spektra. Det har också uttryckts: ”Vem ska utföra dessa uppgifter om inte Försvarsmakten tar sitt ansvar, Sida kan inte dra på sig gröna kläder och ta ansvar för att samla in vapen. Detta är helt orimligt vid en hög hotbild. Försvarsmakten måste ta ansvar i DDR och SSR-processer och se utanför det som uppfattas som strikt militära uppgifter”.⁴⁴

⁴¹ Byrén, Isacsson, INSS PLAN SJ5.

⁴² Byrén.

⁴³ Byrén, Isacsson, INSS PLAN SJ5.

⁴⁴ Byrén.

Andra myndigheter inklusive Regeringskansliet

Efterfrågan på ökad samverkan framkommer från flera olika håll. Från Polisen ser man exempelvis gärna ett samarbete inom SALW liknande det som idag finns för narkotikanätverk, vilket kunde inkludera underrättelser och information i ett större sammanhang och där man också kunde dra nytta av varandras kunskap och expertis från olika myndigheter.⁴⁵ Något som framförs från flera myndigheter är vikten av en ökad samverkan mellan militär och civil verksamhet inom SALW. Sida ser, liksom Försvarsmakten, de samordningsvinster som en ökad samverkan inom den humanitära verksamheten och utvecklingsarbetet skulle kunna medföra.⁴⁶ Även FHS ser vikten av militär och civil samverkan, då främst i de DDR- och SSR-projekt i vilka Sverige har en roll. De anser att det i de projekt som genomförs är viktigt att belysa de militära aspekterna men att det också krävs inblandning i form av civila aktörer. Dessa kan bättre än Försvarsmakten uppmärksamma och arbeta för det vidare perspektivet med fattigdomsbekämpning och långsiktig utveckling, aspekter som ibland hamnar i bakgrunden när projekt får ett alltför stort militärt fokus. FHS upplever att det idag finns vissa samverkansproblem mellan militära och civila aktörer. De har i sitt eget arbete inom framförallt SSR haft mer kontakt med biståndssidan än med Försvarsmakten. Ett ökat initiativtagande och intresse från Försvarsdepartementet i dessa frågor efterfrågas.⁴⁷

En utmaning är hur de klyftor, och i vissa fall den misstänksamhet som finns mellan olika aktörer, och då i synnerhet mellan civila och militära aktörer, kan överbryggas. Sida menar att myndigheten under många år haft en defensiv och tillbakadragen roll, något som man nu försöker förändra. En ambition och strävan finns nu att ta en mer aktiv och drivande roll gentemot andra myndigheter, där det finns samverkansmöjligheter. Genom att skapa nätverk och samarbeta kan man överbrygga gränser och göra samordningsvinster. Olika myndigheter har olika uppdrag, intressen och därmed olika verksamhet. Inom de områden där man har samma målsättningar finns möjligheter till samverkan och utbyte av kompetens och erfarenheter medan man inom andra områden har motsatta ståndpunkter. Detta kan skapa friktion men dessa friktioner kan också vara kreativa och ge möjligheter till nya synsätt inom traditionella organisationer.⁴⁸

Med ett ökat samarbete följer också frågan om finansiering. Finansieringen av Sveriges internationella utvecklingssamarbete följer OECD och DAC:s (Development Assistance Committee) riktlinjer, vilka är mycket tydliga. På Sida menar man att problemet inte är att tyda vad som är bistånd och inte utan hur finansiering kan ske till de delar av SALW-verksamhet där biståndspengar inte kan användas.⁴⁹ Även Försvarsdepartementet delar denna syn. Det finns en klar svårighet att finansiera projekt som faller utanför biståndsramen, dessa resurser måste då tas från exempelvis Försvarsmaktens budget vilket är ett problem då detta inte hör till Försvarsmaktens kärnverksamhet.⁵⁰ Inom UD SP2 framförs däremot att finansieringsfrågan inte är den största utan att problemet snarare är att hitta hållbara projekt att satsa på.⁵¹ Trots detta så upplevs finansieringsfrågan rörande SALW av många som problematisk, också Sveriges representant i OSSE framför detta och menar att det för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden i OSSE blir allt viktigare med samarbete över politikområdena för att få finansiering.⁵² Från UD NIS säger man sig vara positiva till att lyfta

⁴⁵ Rikskriminalpolisen.

⁴⁶ Hammargren, Sida.

⁴⁷ Jonsson, FHS.

⁴⁸ Hammargren, Sida.

⁴⁹ Hammargren, Sida.

⁵⁰ Ranhagen - Ullbors-Hägg, Försvarsdepartementet.

⁵¹ Carlsson, UD SP2.

⁵² Nilsson, OSSE.

SALW på den politiska agendan och ser en möjlighet i att eventuellt i högre utsträckning än idag kunna integrera SALW och bistånd och därigenom få större resurser till SALW-projekt från biståndsbudgeten.⁵³

Dessa aktörer är medvetna om att frågor rörande samarbete och gemensam finansiering är ett känsligt område, ett faktum som bekräftas av den debatt som nyligen blossat upp i media om användandet av svenska biståndspengar. SALW anses dock i minst lika hög grad som det är en militär och säkerhetsfråga också vara en utvecklingsfråga och det framförs att dessa aspekter i högre grad bör kunna integreras. Med den nya regeringens inriktning mot ökad samverkan mellan utveckling och säkerhet så hoppas många på en mer flexibel syn och en möjlighet till utökade resurser för SALW-projekt.

För att effektivisera finansiering och förbättra samordningen föreslår både Sida och Försvarsmakten att Sverige tar efter den modell som idag tillämpas i bl.a. Storbritannien och Holland. De avsätter en pott med pengar utan indelning i vad som är biståndspengar och inte, och de berörda parterna, exempelvis UD, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och Sida, möts och beslutar gemensamt om ramar och finansiering av projekt. På detta sätt skapas en samsyn, aktörerna blir insatta i varandras verksamhet och bidrag såväl som i förberedelse, genomförande och finansiering av projekten.⁵⁴

Organisationer

Som tidigare nämnts så är inte alla intervjupersoner odelat positiva till ett utökat samarbete och mer flytande gränser mellan militär och civil verksamhet. Bland de politiskt obundna organisationer som medverkat i utredningen uttrycks oro över det som upplevs vara en ökad sammanblandning mellan militär verksamhet och det humanitära arbetet. Från Rädda Barnen och Röda Korset upplever man idag att bristen på gränsdragning mellan det militära och det humanitära uppdraget utgör ett stort och fortsatt växande problem. I områden där svenska förband befinner sig verkar också ofta dessa organisationer. Med Försvarsmaktens utökade fokus på det humanitära uppdraget, bl.a. genom de PRT-team i vilka Sverige medverkar i Afghanistan, sker också en sammanblandning av uppdrag, organisationer och personal vilket har lett till våldsdåd mot hjälparbetare. För utomstående betraktare finns ingen skillnad mellan civil och militär personal då dessa ägnar sig åt samma uppgifter i samma områden.⁵⁵ Röda Korset framför också att denna sammanblandning av personal på sikt kan leda till att organisationen nekas tillgång till vissa områden där det finns en misstänksamhet gentemot den militära närvaron. Detta leder då till att organisationen inte kan nå ut till lika många människor. Röda Korset betonar att det är oerhört viktigt att behålla sin neutralitet, något som är svårt när Försvarsmakten utför samma verksamhet i samma områden.⁵⁶ Denna problematik, som har mycket hög prioritet från organisationernas sida, är något som förts upp på agendan för diskussion med Försvarsmakten. Organisationerna har ännu inte fått gehör och fortsätter därför att driva frågan. Organisationerna anser att det måste vara mycket tydligt vilket mandat olika aktörer har. Försvarsmakten befinner sig inte i insatsområden för att i första hand utföra humanitärt arbete, de är inte partsneutrala och det blir lätt missförstånd och problem när militären ger sig in på det humanitära området. Det är av yttersta vikt att hålla isär militär verksamhet och bistånd, dessa bör inte sammanblandas. Förutom det moraliskt tveksamma i att använda biståndspengar till militär verksamhet så är säkerheten för de verksamma organisationerna ett argument som borde väga mycket tungt. Detta handlar inte om att

⁵³ Gustafsson - Skala, UD NIS.

⁵⁴ Hammargren, Sida, Isacson, INSS PLAN SJ5.

⁵⁵ Greenhill, Röda Korset, Häggström, Rädda Barnen.

⁵⁶ Greenhill, Röda Korset.

monopolisera det humanitära arbetet, vilket är det argument som Försvarsmakten har svarat med, utan om det långsiktiga utvecklingsarbetet som skadas varje gång en incident äger rum eller militära styrkor, oavsett nationalitet, sammanblandar sitt militära uppdrag med humanitära hjälpinsatser och utnyttjar sitt humanitära uppdrag i andra syften. Lösningen på detta är att Försvarsmakten fokuserar på sitt militära uppdrag, att skapa säkerhet för befolkningen medan humanitära uppgifter bör överlämnas till civila aktörer som har mandat för detta. Militär får gärna hjälpa till att öppna upp korridorer, garantera säkerhet o.s.v. men inte utföra praktiskt utvecklingsarbete. Detta är viktigt för att lokalbefolkningen ska kunna känna förtroende för hjälporganisationer som oberoende parter och för att garantera säkerheten för personal inom dessa organisationer.⁵⁷

⁵⁷ Greenhill, Röda Korset, Häggström, Rädda Barnen.

4. Expertis

Expertis inom SALW kan röra sig om allt ifrån militär och teknisk expertis till akademisk kunskap och människor som deltagit i projekt och därigenom besitter praktisk kunskap och erfarenhet. Idag finns olika typer av kompetens inom SALW runt om på myndigheter och organisationer som arbetar inom området, dock är det svårt att få överblick över all den kunskap som finns tillgänglig.

Försvarsmakten

Inom Försvarsmakten finns omfattande teknisk, praktisk och konceptuell kompetens inom SALW. Det finns personer, både bataljonschefer och på plutonsnivå, som medverkat i missioner där man bl.a. arbetat med att samla in, registrera och destruera vapen. Andra har praktisk erfarenhet från DDR- och SSR-processer. Problemet idag tycks inte i huvudsak vara bristen på kompetens utan att det inte finns någon sökbarhet på de personer som tidigare arbetat med detta och därigenom besitter kunskap och erfarenhet. I uppdrag där denna kompetens behövs förlitar man sig i hög grad på personliga kontakter och nätverk för att hitta personer som tidigare arbetat med detta. Med ett kompetensregister där det framgår vilka som har erfarenhet av denna typ av uppdrag skulle kompetensprofiler kunna tas fram och formaliseras och expertis kunna identifieras för att utnyttjas i olika sammanhang. Ett sådant register skulle också bidra till en bättre överblick inom organisationen över vilken kompetens man själva besitter och därigenom underlätta rekrytering till framtida uppdrag. Svensk kompetens behövs inte bara för arbete i fält och vid utlandsuppdrag utan också för exempelvis utbildningsinsatser, i vilka andra länder och organisationer kan få hjälp med att utveckla egen kompetens inom detta område med hjälp av svensk expertis.⁵⁸

Förutom den tekniska kompetens som finns inom Försvarsmakten så finns liknande kompetens inom polisen, FOI, FMV och inom försvarsindustrin. Den tekniska detaljkompetens som tidigare funnits på dessa myndigheter blir dock allt mer sällsynt allt eftersom äldre medarbetare, vilka ofta är de som besitter dessa kunskaper, går i pension. Nya medarbetare kan ofta inte ersätta denna kunskap då det idag inte genereras kompetens på samma detaljnivå. Det påpekas att denna kunskap alltid finns nationellt inom försvarsindustrin så länge vi har en sådan, men det ifrågasätts om dessa företrädare kan skickas ut på internationella uppdrag där denna typ av kompetens kan vara en tillgång.⁵⁹ Om bedömningen görs att denna typ av kunskap skulle vara värdefull i framtiden och man vill försäkra sig om att den finns inom myndigheterna så bör detta klargöras inom en snar framtid. Därefter bör ett fåtal personer utbildas inom området. I denna process kan man med fördel dra nytta av de medarbetare som har kompetens inom SALW och fortfarande finns kvar inom myndigheterna.

Andra myndigheter & OSSE

Sverige som nation bidrar idag med stora finansiella resurser till SALW-projekt, av vilka en stor del sker inom ramen för OSSE. Sveriges representant i OSSE menar emellertid att det också vore värdefullt om Sverige kunde bidra med expertis i dessa sammanhang, inte bara för projekten i sig, utan också som ett led i svensk kompetensutveckling. Dessutom skulle sådana bidrag ge goodwill till Sverige som nation. Sådan kompetens skulle exempelvis kunna bestå av en pool med officerare och civila som specialutbildas i vissa aspekter av SALW. Denna kompetens kan förutom att assistera vid förfrågan från OSSE och andra organisationer också kunna medverka i svenska förband vid missioner utomlands, liknande de PRT-team som finns på plats i Afghanistan. Med bakgrund av det finns ett ökat behov av allt bredare kompetens i

⁵⁸ Byrén, Isacsson, INSS PLAN SJ5.

⁵⁹ Carelius, INSS RUST, Edlund, FMV.

missionsområden så skulle ett svenskt team med SALW-experter som kan göra okulära inspektioner, analysera och vidta åtgärder vara ett värdefullt bidrag. Uppgiften kan bl.a. bestå i att söka efter vapen- och ammunitionsförråd, säkra anläggningar, destruera materiel och hjälpa till att utforma vapenförråd. Med hjälp av lokal arbetskraft kan dessa experter bidra till en säkrare miljö och därigenom också långsiktig utveckling i ett område. De kan dessutom bistå andra organisationer med expertis på plats.⁶⁰

Försvarshögskolan arbetar särskilt med SSR och DDR och har i uppdrag att utbilda inom dessa områden. De besitter därigenom betydande kunskaper och ett brett internationellt kontaktnät inom området. Idag håller FHS flera gånger årligen DDR-utbildning för såväl militära som civila deltagare, FHS har också ett samarbete med SWEDINT där man genomför viss DDR-utbildning för militär personal. Från FHS sida efterfrågas dock en mer missionsinriktad utbildning, då man anser att det är viktigt att stabsofficerare, militärobservatörer och annan personal, också civil, som åker ut till områden där DDR och SSR är en del av verksamheten, vet vad detta innebär och har kunskap om det. FHS anser att det finns kompetens i Sverige idag genom de människor som varit ute på fältet och arbetat med detta. Problemet är att identifiera dessa personer efter att de kommit hem och arbetar med andra uppgifter. Idag bygger denna process mycket på personliga kontakter. FHS DDR-grupp anser också att det skulle vara värdefullt med DDR- och SSR-inslag på akademisk nivå vid svenska universitet,⁶¹ en åsikt som delas av andra aktörer, däribland Sida som anser att det finns en brist på kompetens i Sverige inom SALW, DDR och SSR. Från Sida framförs att den kompetens som myndigheten efterfrågar inom dessa områden inte finns i Sverige utan på andra håll, som i exempelvis Holland, Norge och Storbritannien som har universitet som är världsledande inom detta. Inom Sida uttrycks att Sverige borde ha bättre utbildningsmöjligheter och svara mot behoven inom detta område då detta är kunskap som efterfrågas allt mer.⁶²

Regeringskansliet

UD NIS instämmer i att det skulle vara värdefullt att bidra med expertis som komplement till finansiella medel i projekt som rör SALW. Från UD framförs dock att de frågor som berör expertis från Försvarsmakten måste hanteras av Försvarsdepartementet och Försvarsmakten och att dessa själva måste avgöra om detta är något som bör prioriteras i framtiden. UD NIS syn är att den expertis som kan komma ifråga för framtida uppdrag inom SALW redan idag existerar inom Försvarsmakten och andra myndigheter.⁶³ Från UD SP2, som främst hanterar SSR och DDR, framförs att vi i Sverige borde bli bättre på att se bredden i dessa processer och därmed bli bättre på att utnyttja bredare kompetens. Medan vi idag ofta begränsar oss till använda personal från Sida och militär personal borde vi också utnyttja samhällsvetare, statsvetare, ekonomer och annan akademisk kompetens som ur olika perspektiv kan bidra till uppbyggnaden av ett land och dess utveckling. Bättre avvägningar borde göras i varje situation över vilken typ av kompetens som behövs.⁶⁴

⁶⁰ Nilsson, OSSE.

⁶¹ Steenken - Thorgren, FHS.

⁶² Hammargren, Sida.

⁶³ Gustafsson - Skala, UD NIS.

⁶⁴ Carlsson, UD SP2.

5. Försvarsmakten och vägen framåt

I frågan om Försvarsmaktens roll inom området SALW så råder det inom organisationen delade meningar. Medan många anser att detta är ett viktigt område som Försvarsmakten bör arbeta med och bidra till, så menar andra att detta ligger utanför Försvarsmaktens kärnverksamhet och att SALW i många aspekter har starkare kopplingar till utveckling och bistånd och därför i högre grad borde hanteras av andra aktörer.

Inom Högkvarteret finns en upplevd brist på inre styrning inom SALW, vilket bl.a. yttrar sig i att handläggare inte alltid vet vem som hanterar och bör delges dessa frågor när de kommer upp. Klarare ansvar inom organisationen skulle inte bara underlätta hanteringen av ärenden relaterade till SALW, utan också kunna bidra till att frågan fick högre prioritet och genomslag inom organisationen. Med klarare ansvar menas i detta fall inte att dessa frågor kan hanteras av en enda person på en nivå. Som redan konstaterat är SALW ett brett område som kommer upp i många olika sammanhang, och med nödvändighet måste hanteras av flera avdelningar på olika nivåer inom Försvarsmakten. Däremot kunde en position med huvudansvar för SALW ha en sammanhållande funktion, övervaka frågorna och ha överblick över vem som hanterar detta så att dessa frågor kan behandlas med större konsekvens av personer som är insatta. På detta sätt skulle SALW bli ett mer sammanhållet område. För att satsa på arbete med SALW, en position med huvudansvar o.s.v. krävs dock ett intresse att driva dessa frågor inom organisationen, vilket idag på vissa håll upplevs som bristfälligt då många inte tycks vara på det klara med hur detta område relaterar till Försvarsmaktens eller sin egen verksamhet, beroende på var i organisationen man befinner sig. Det är därför viktigt att detta budskap tydliggörs. Verksamhet som rör SALW, oavsett om den avser kontrollåtgärder, utbildning, insamling av vapen, återintegrering eller reformer av väpnade styrkor innebär inte enbart att assistera och hjälpa andra aktörer och bidra till utveckling utan också att på längre sikt undvika konflikter som uppstår när vapen hamnar i orätta händer eller när f.d. kombattanter återupptar sina vapen på grund av att återintegrering misslyckats. Kort sagt, oavsett vilken form denna typ av verksamhet tar så handlar det i slutändan om att bidra till säkerhet, främja utveckling och skapa förtroende, åtgärder som kan komma att spara svenska soldaters liv i framtida missionsområden, ett skäl så gott som något till att SALW bör prioriteras inom Försvarsmaktens verksamhet.

Nedan följer redogörelser av vad personer inom Försvarsmakten och andra aktörer ser att Försvarsmakten kan göra inom detta område i framtiden.

Missionsområden

Vi har tidigare sett förslag på att bygga upp en pool med specialkompetens inom SALW för att medverka i projekt vid förfrågan från internationella organisationer som exempelvis OSSE, men som också skulle kunna medverka i svenska förband vid missioner.⁶⁵ Detta är ett återkommande tema. Inom SWEDEC framförs att Försvarsmakten borde arbeta aktivt i missionsområden för att få bort SALW, inklusive oexploderad ammunition (OXA). Detta är en läxa som man har lärt, inte minst från Irak. Idag agerar britterna i Irak efter rapporter om upphittade vapen och explosiva kvarlämningar (Explosive Remnants of War, ERW), men de utländska förbanden i Irak straffas nu för att man inte från början tog reda på de enorma mängder oexploderad ammunition som fanns kvarlämnad. Om man agerat tidigare hade problemet sannolikt inte varit så stort som det är idag, med stora mängder sprängmedel på drift i orätta händer. Att det är viktigt att agera tidigt och samla in SALW och ERW för att

⁶⁵ Nilsson, OSSE.

riskera att detta inte slår tillbaka i ett senare skede är en viktig lärdom för andra i framtida missionsområden.⁶⁶

Förutom att samla in SALW så efterfrågar både FOI och MUST att Försvarsmakten tar hem materiel som påträffas i utlandsmissioner i form av ammunition, delar av sprängämnen, ERW och liknade när detta är möjligt ur säkerhetssynpunkt. Detta för att man ska få en bild av vilka hot som föreligger, hur vanligt förekommande dessa är o.s.v. för att kunna analysera materialet och dimensionera skydd för dessa hot (om man exempelvis vet att en viss typ av hot förekommer i vissa områden så kan man på ett effektivare sätt dimensionera speciella skydd för den personal och materiel som arbetar inom dessa områden). Detta är av stor vikt för att kunna skydda svensk trupp och inrikta framtida forskning på rätt saker. Denna information kan också ha ett underrättelsevärde då den bl.a. kan användas för att spåra material.⁶⁷ Från MUST påpekas att man velat ha hem en del av de vapen som samlats in i bl.a. Kosovo i utbildningssyfte för ammunitionsröjare som sedan ska arbeta i dessa områden. Varken MUST eller FOI har mottagit den materiel som efterfrågats.⁶⁸ Detta borde kunna genomföras för att tillfredsställa såväl utbildnings- som skyddsbehov.

Försvarsmaktens verksamhet på det humanitära området har utökats, inte minst genom de PRT-team i vilka Sverige medverkar i Afghanistan. Detta har som vi tidigare sett skapat friktion mellan militären och civila biståndsorganisationer, som upplever att Försvarsmaktens utökade mandat skapar osäkerhet och riskerar organisationernas förtroende hos befolkningen i de aktuella områdena. Försvarsmaktens humanitära arbete är dock en viktig del i det säkerhetsskapande uppdraget och ett inslag som troligen kommer att öka framöver. Det är svårt att dra upp skiljelinjer i denna fråga och båda parter har angelägna argument på sin sida. Ett sätt att hantera situationen på, vilket man från Rädda Barnens sida har tagit initiativ till, är att öppna upp för dialog och lyssna på varandras argument och synpunkter. Kanske kan bättre samverkan och koordinering lösa problematiken så att militära och humanitära aktörer i missionsområden inte befinner sig inom samma områden eller ägnar sig åt samma verksamhet, men ändå kan samverka och kommunicera så att det humanitära arbetet kan effektiviseras. Försvarsmakten får också kritik från bl.a. Röda Korset för att man till militära uppdrag och utlandstjänst, nu senast Nordic Battlegroup, rekryterar personal med humanitära argument vilket kan ge falska förespeglningar om vad den kommande uppgiften i första hand handlar om, nämligen det militära säkerhetsskapande uppdraget.⁶⁹

Samverkan

Förutom att arbeta aktivt med SALW under konflikter skulle Försvarsmakten kunna medverka i förebyggande arbete, innan konflikt bryter ut, genom att få bort vapen. Detta är dock komplicerat och sker lämpligast bilateralt med olika organisationer. Dessutom kan Sverige i områden som är intressanta ur ett svenskt perspektiv, antingen för att man har militär närvaro där eller exempelvis för att man satsar mycket biståndsresurser, verka för att besätta positioner med militär anknytning, exempelvis militärrådgivare som kan respresentera såväl militära som politiska nationella intressen. Dessa och annan svensk personal kan också stödja organisationer som t.ex. ECOWAS (Economic Community Of West African States) och AU (Afrikanska Unionen) med expertis och kunskap i olika frågor.⁷⁰

⁶⁶ Sohlberg, SWEDEC.

⁶⁷ Ottosson, FOI.

⁶⁸ Persson, MUST SÄK Skydd.

⁶⁹ Greenhill, Röda Korset.

⁷⁰ Byrén.

Som tidigare framgått så finns det företrädare från både Sida och Försvarsmakten som anser att det finns samordningsvinster att göra på ökad samverkan mellan de två myndigheterna. Kanske kan Försvarsmakten ta initiativet till en dialog för att undersöka vilka möjligheter som finns. Oavsett utfallet av samverkansmöjligheter inom SALW så kan förbättrade kontakter och kommunikation mellan de båda parterna leda till ett ökat förtroende och vara till gagn också inom andra områden i framtiden. Detta gäller givetvis också för andra aktörer, med en god kontakt och dialog kan aktörer lättare samverka och dra nytta av varandras kompetens och verksamhet, genom detta kan också motsättningar och problem som uppstår lättare hanteras. Ett problem som Försvarsmakten har att överbrygga är att myndigheten ibland upplevs som svår att samarbeta med, då det upplevs finnas en ”vi kan bäst själva”-attityd. Kanske kan man tona ned denna uppfattning hos andra aktörer genom att själva ta initiativ till dialog.

Andra förslag som framkommit ifrån de organisationer som medverkat tar upp verksamhet som rör SALW internationellt såväl som på det nationella planet i Sverige.

Utbildning

Rädda Barnen arbetar idag tillsammans med Försvarsmakten med att utbilda svenska fredsbevarande styrkor innan de åker ut om barns rättigheter och situation i väpnade konflikter, etiska riktlinjer samt vad som gäller när man är ute och vad man som fredsbevarande trupp representerar. Detta samarbete upplevs som positivt, dock framför man från Rädda Barnen att Försvarsmakten själva skulle kunna arbeta mer aktivt under sina missioner för att dels sprida detta budskap bland befolkningen, dels till andra militära aktörer. Rädda Barnen arbetar också med barn och ungdomar som dras in i väpnat våld, framförallt i Brasilien. I de aktuella områdena finns mycket vapen i omlopp och en viktig orsak till att unga män dras in i det väpnade våldet och gäng är att detta förknippas med maskulinitet och ”att vara någon”. Möjligen kunde man hitta någon form av samverkan mellan Försvarsmakten och Rädda Barnen där man tillsammans kan möta och diskutera med dessa ungdomar och genom detta tjäna som förebilder. Försvarsmakten skulle också kunna samverka med militär och militärpolis som verkar i dessa områden och som ofta går mycket hårt och brutalt fram mot barn och ungdomar. Kanske kan man öppna upp för dialog inom samma yrkeskår och diskutera hur man kan bemöta det väpnade våldet och de arméliknande nätverk som ungdomsgängen utgör.⁷¹

Public Awareness

I många länder genomförs Global Small Arms Destruction Day med offentlig destruering av vapen, informationskampanjer m.m. Detta skulle också i Sverige kunna vara ett tillfälle att medvetandegöra människor om problemet med SALW och samtidigt utgöra en möjlighet för Försvarsmakten att visa hur man arbetar med insamling och destruering av vapen i missionsområden. Ett sådant initiativ skulle kunna ske inom ramen för FN:s handlingsprogram som förespråkar Public Awareness. Genom detta skulle också Försvarsmakten tillsammans med polisen kunna hjälpa till att informera allmänheten om hantering av vapen, märkning, destruering o.s.v.⁷²

De förslag som här framkommit har mer eller mindre givna kopplingar till Försvarsmaktens uppdrag och huvudverksamhet, de visar på den bredd som finns inom detta område och kan inspirera till nya grepp och initiativ.

⁷¹ Lindvall, Rädda Barnen.

⁷² Lindahl, Svenska Freds.

UD påpekar att mycket av initiativet om hur Försvarsmakten i framtiden ska arbeta med SALW ligger i Försvarsdepartementets och Försvarsmaktens egna händer. Således bör man inom Försvarsmakten föra upp frågan på agendan och tillsammans med Försvarsdepartementet diskutera möjligheter till och former av framtida verksamhet.

Försvarsmakten bör också ta till sig kritiken om att SALW är ett område som ”flyter” i organisationen och eventuellt utse någon med övergripande ansvarsbefattning, så som diskuterats ovan. För att tvätta bort stämpeln av en organisation med attityden att man klarar saker bäst själv, så bör Försvarsmakten öppna dörrarna för ökad samverkan och initiera dialog med andra myndigheter och organisationer, kanske närmast med Sida. Framförallt bör man inom Högkvarteret arbeta med att få de ansvariga och sina medarbetare att inse vikten av SALW-relaterade frågor. Dessa berör såväl säkerhet för svensk trupp som för lokalbefolkning och påverkar utsikterna till utveckling och förbättring av säkerhetsläget i konfliktdrabbade områden. Med bättre förståelse av vidden av detta begrepp, implikationerna för Försvarsmaktens arbete och de många former av verksamhet som arbete inom detta fält kan ta, så kan SALW i framtiden bli en verksamhet som får en mer given och prioriterad roll inom Försvarsmaktens internationella arbete med säkerhetsskapande åtgärder och utveckling.

6. Slutsatser

Styrning

SALW har inte varit en politiskt het fråga sedan 2006 års resultatlösa FN-konferens inom ramen för FN:s handlingsprogram för SALW. Sedan dess har frågan inte varit prioriterad hos UD, men inte heller hos organisationerna, som istället har fokuserat på andra, mer aktuella frågor. Omorganisering av den politiska ledningen och organisationen vid Regeringskansliet har också bidragit till att UD:s initiativförmåga varit begränsad, vilket av en del aktörer upplevts som ointresse och brist på styrning inom detta område. Resultaten av denna utredning visar att det finns behov av att återta diskussionen om styrning och samverkan inom SALW. Förslagsvis kan man ta avstamp genom att utarbeta en nationell handlingsplan, ett förslag som framkommit från flera håll, där verksamhet, prioriteringar och strävanden inom SALW presenteras.

Det är dock inte bara en yttre brist på styrning som upplevs som problematiskt. Inom Försvarsmakten identifieras också en inre brist på styrning inom organisationen rörande SALW, något som kanske också andra aktörer känner igen sig i. Om det finns brister i styrningen av den inre verksamheten och handläggare upplever att ärenden valsar runt utan övergripande ansvar, så beror detta inte enbart på den nationella styrningen. Däremot kan tydliga signaler om att detta är ett politiskt prioriterat område ge signaler om att detta är något som bör åtgärdas och prioriteras ute i organisationerna. Förtydligande av uppdrag från den politiska nivån samt klargörande om vad som ska levereras till vem är en viktig del för såväl den yttre styrningen av myndigheter som av möjligheten att organisera arbetet med SALW inom myndigheterna.

Samverkan

Bland flera av de intervjuade aktörerna i denna utredning finns en vilja och önskan till utökad samverkan och utbyte mellan olika aktörer. Det framförs att detta inte bara skulle kunna medföra vinster i effektivitet och samordning, utan också lägga grunden till ett ökat förtroende mellan svenska myndigheter och organisationer, som i längden skulle komma såväl verksamheten som svensk kompetens till gagn. Denna syn står dock inte oemotsagd, andra aktörer, i huvudsak de politiskt obundna organisationer som har det humanitära mandatet som sin huvuduppgift, pekar på de negativa aspekterna av ett allt för tätt samarbete mellan framförallt militära och civila aktörer i vissa internationella kontexter samt det problematiska med att finansiera SALW-projekt med biståndsmedel.

Med tydliggörande av riktlinjer och svenska prioriteringar skulle ovanstående frågor bli klarare. Vilka aktörer kan, och bör, samverka inom vilka områden, till vilken typ av SALW-projekt kan biståndspengar användas o.s.v. Det bör också klargöras att en mer integrerad syn på säkerhet och utveckling inte syftar till att överföra biståndspengar till Försvarsmakten, utan till att utvidga arbetet så att också militära resurser i form av personal och kompetens kan användas till att verka för långsiktig utveckling genom SALW-verksamhet i olika former.

Många olika aktörer är aktiva inom SALW och så måste det vara då området täcker ett stort antal olika aspekter. Det finns ingen paketlösning för olika uppdrag och ingen enskild aktör kan agera i alla situationer. I olika fall måste man situationsanpassa och se vem som lämpligast kan agera. Detta kräver i sin tur god samverkan mellan inblandade aktörer. Aktörer på den svenska SALW-arenan borde kunna ägna sig åt ett större kompetens- och erfarenhetsutbyte än vad som är fallet idag. För detta krävs en ökad initiativförmåga från alla håll, detta är inte enbart den politiska ledningens ansvar. Sida har exempelvis intagit en självkritisk

hållning och har som ambition att börja arbeta mer aktivt gentemot andra myndigheter, ett positivt initiativ som öppnar dörrar för ökad samverkan och som även andra bör ta till sig.

Expertis

Idag är den svenska expertis som finns inom SALW relativt outnyttjad, av svenska aktörer och för internationella uppdrag. Dålig överblick och kunskap föreligger om vilken tillgänglig expertis som finns och var denna finns. Mycket av kontakterna bygger på personliga relationer, någon vet om någon annan har jobbat med dessa frågor o.s.v. Det är naturligtvis komplicerat att formalisera ett system med översikt över all tillgänglig expertis inom detta område, då denna återfinns i ett stort antal sammanhang. Dock kan en början vara att vid varje organisation och myndighet upprätta ett internt system för att överblicka den kompetens som man själva besitter inom SALW-relaterade frågor. Points of Contact skulle kunna upprättas för att underlätta samverkan och upprätta formaliserade vägar för att kunna få tag på tillgänglig och rätt kompetens för utomstående. Den kompetens som finns borde också bibehållas genom utbildning och anpassas till efterfrågade behov. Exempelvis efterfrågar man från OSSE expertis bestående av en pool med officerare, specialutbildade inom vissa aspekter av SALW, som förutom att assistera vid förfrågan från OSSE eller andra organisationer också skulle kunna medverka i svenska förband vid missioner utomlands. SWEDEC har idag en liknande pool, Resurspoolen EOD och dessutom SWEDEC:s EOD-grupp, dessa borde kunna anpassas för att möta detta efterfrågade behov. Problemet med upplevd brist på expertis skulle i många fall kunna lösas genom bättre kunskap och kommunikation mellan olika aktörer om varandras verksamhet.

Det är också viktigt att se över vilken kompetens som finns och identifiera vilka nya behov som kan uppstå inom SALW i framtiden, detta för att förebereda kommande åtaganden och utbilda personal med rätt kompetens.

Försvarmakten och vägen framåt

Försvarmaktens verksamhet har på senare år utökats och innefattar nu också i vissa aspekter humanitära uppgifter och utvecklingsfrågor. Myndigheten arbetar bl.a. med och bidrar aktivt såväl i DDR och SSR-processer, som med expertis inom SALW i olika internationella sammanhang. Kanske är det organisationens storlek och SALW-områdets komplexitet som bidrar till att området av många upplevs som otydligt. Ett tydliggörande från politiskt håll av Försvarmaktens mandat och uppdrag inom SALW är eftersträvansvärt och skulle bidra till att området SALW blev klarare och fick en högre prioritet inom Försvarmakten. På grund av allt mer komplexa uppgifter så finns det idag en ökad efterfrågan på bredare och mer mångsidig kompetens i missionsområden. Sverige kommer troligen att i framtiden ha militär närvaro i områden där SALW-problematiken aktualiseras än mer än idag, det kan då vara värdefullt att delta i och genomföra mer omfattande SALW-insatser, sanktionerade från politiskt håll. Att utveckla specialkompetens som kan användas i sådana sammanhang skulle inte bara vara värdefullt för svensk kompetensutveckling, utan också innebära ett viktigt bidrag i internationella sammanhang.

Ett större fokus på SALW-relaterad verksamhet från Försvarmaktens sida kan vara ett sätt att bidra till långsiktig utveckling i missionsområden, samtidigt som man står fast vid det militära mandatet. För att kunna utöka verksamheten relaterad till SALW i de sammanhang där det efterfrågas så krävs rätt kompetens. För att utbilda denna krävs emellertid resurser och vetskap om att den kommer att nyttjas. Det är därför av stor vikt att frågan tas upp till diskussion och att Försvarmaktens framtida roll och kompetens inom SALW klargörs. Slutligen visar utredningen att ett stort ansvar åligger Försvarmakten själva att påverka vilken roll man vill ha inom området i framtiden och hur man vill arbeta med dessa frågor.

7. Källor

Berggren, Malin (2002), *Lätta vapen svåra problem*, PAX Förlag, Stockholm.

FN Dokument (A/52/298), (1997), nås via
<<http://disarmament.un.org/cab/salw.html>> citerad 2007-06-27.

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2005), nås via
<<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18889&nav1=4>>
citerad 2007-06-27

Introduction to Integrated DDR Standards (2006), nås via
<<http://www.unddr.org/iddrs/01/>> citerad 2007-06-27.

United Nations, *Small Arms and Light Weapons, existing Instrument/Initiatives*, nås via
<<http://disarmament.un.org/ddapublications/op8art07.pdf>> citerad 2007-08-20.

United Nations (2000), *'We the peoples' the role of the United Nations in the 21 century*,
Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations 2000, nås via
<<http://www.un.org/millennium/sg/report/ch3.pdf>> citerad 2007-08-20.

United Nations (2001), nås via <<http://disarmament.un.org/cab/smallarms/brochure.htm>>
citerad 2007-08-20.

United Nations (2006), *Small Arms Review Conference 2006*, nås via
<<http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/backgrounder.pdf>> citerad 2007-08-20.

Deltagare

Försvarsmakten

Aaröe, Michael - Förbandsenheten, Internationella Avdelningen (FÖRBE INT/LEDS INT)
Byrén, Anders - f.d. militärrådgivare till FN:s sändebud i Västafrika (UNOWA)
Carelius, Olof - Insatsstaben, Rustningskontrollavdelningen (INSS RUST)
Isacsson, Boo - Förbandsenheten, Arméavdelningen (FÖRBE ARMÉ/PROD ARMÉ)
Isacsson, Joachim - Insatsstaben, Planeringsavdelningen (INSS PLAN SJ5)
Karlsson, Daniel - Insatsstaben, Rustningskontrollavdelningen (INSS RUST)
Persson, Lars-Henning - Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Avdelningen för
Säkerhet och Skydd (MUST SÄK Skydd)
Sohlberg, Johan - Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum, SWEDEC
Tistam, Christer - Insatsstaben, Ledningsavdelningen (INSS LED SJ3)
Ulving, Sverker - Förbandsenheten, Internationella Avdelningen (FÖRBE INT/LEDS INT)

Myndigheter

Edlund, Lennart - Försvarets materielverk, FMV
Engstrand, Karin - Tullverket
Hammargren, Henrik - Sida (SEKA, avdelningen för samverkan med enskilda organisationer,
humanitärt bistånd & konflikthantering)
Henriksson, Lars - Länskriminalpolisen Skåne
Jonsson, Anna-Karin - Försvvarshögskolan, FHS (SSR)
Ottosson, John - Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI

Rikskriminalpolisen
Steenken, Cornelis - FHS (DDR)
Thorgren, Hans - FHS (DDR)

Organisationer

Greenhill, Malin - Röda Korset
Häggström, Henrik - Rädda Barnen
Lindahl, Rolf - Svenska Freds och Skiljedomsföreningen
Lindvall, Monica - Rädda Barnen
Mårtensson, Håkan - Kristna Fredsrörelsen
Wiklund, Jesper Kristna Fredsrörelsen

Regeringskansliet

Försvarsdepartementet
Ferlin, Anna - (MIL, enheten för det militära försvaret)
Ranhagen, Olof - (SI, enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor)
Ullbors-Hägg, Ingrid (SI, enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor)

Utrikesdepartementet

Carlsson, Johan - (SP 2, Säkerhetspolitiska avdelningen)
Gustafsson, Åsa - (NIS, Nedrustning och icke-spridning)
Skala, Björn - (NIS, Nedrustning och icke-spridning)

Nilsson, Claes - Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa, OSSE, Sveriges representant i OSSE:s säkerhetsforum och samordnare för OSSE:s lätta vapenprojekt.