

# Polisk säkerhets- och försvarspolitik i blickfånget

av Eva Hagström Frisell och Anna Sundberg

## Résumé

In recent years, Poland has come into the limelight as a key actor in the defence of NATO's eastern flank. The change in 2015, when the national conservative party Law and Justice came to power, has, however, raised questions about Poland's political reliability. The new government's first year in power has been characterised by domestic political polarisation and strained international relations. In the field of security and defence, the parliament has decided to increase the defence budget and the government has proposed the establishment of a new territorial defence structure as well as a revision of the military modernisation programme. However, several challenges remain for the government to be able to implement the proposed reforms and make the necessary decisions regarding the modernisation of the armed forces. The election of Donald Trump as President of the United States also raises questions about the American commitment to European security. Moreover, the focus of allies and partners has shifted towards challenges on NATO's southern flank, e.g. the refugee crisis and the fight against Daesh in Syria and Iraq. This suggests that Poland's place at the centre of attention in NATO might be over for the time being. How long this will be the case depends not only on Poland's actions. As in the case of Ukraine, Russia's actions might affect the interests of allies and partners and once again raise Poland's security policy significance.

DET FÖRSÄMRADE SÄKERHETSLÄGET i Europa har gjort att Polen hamnat i omvärldens blickfång och att landets betydelse för försvaret av Natos östra flank har uppmärksamats. Efter Rysslands illegala annektering av Krim och aggressionen i östra Ukraina visade alltfler länder förståelse för den polska hotuppfattningen. Stärkandet av försvaret i öster kom att hamna i förgrunden på såväl Natotoppmötet i Wales som i Warszawa. Polen framställs också som ett föredöme när det gäller försvarssatsningar och brukar berömmas för att vara ett av få Natoländer som når upp till målsättningen att satsa 2 procent av BNP på försvaret. För svensk del utgör Polen en viktig aktör i vårt södra närområde, som dessutom har aviserat en

marin satsning i Östersjön. Uppgifter har cirkulerat om Saab som möjlig leverantör av ubåtar.

Samtidigt har skiftet 2015 då nationalkonservativa Lag och Rättvisa (Prawo i Sprawiedliwosc, PiS)<sup>1</sup> kom till makten lett till att Polens politiska tillförlitlighet har ifrågasatts. Många mindes hur det gick senast PiS bildade regering under åren 2005–2007. Det var en turbulent tid som ledde till att nyval till slut fick utlysas. Nu kretsar farhågorna kring partiets populistiska program och bristen på respekt för demokrati och medborgerliga rättigheter.

I denna artikel analyseras konsekvenserna av det polska maktskiftet med fokus på Polens säkerhets- och försvarspolitik.<sup>2</sup>

Frågan är om den nya regeringen kan hålla kvar Polen i omvärldens blickfång? Eller om tiden då Polen ledde den säkerhetspolitiska diskursen i Europa redan är förbi?

## Inrikespolitiska förutsättningar

I presidentvalet i maj 2015 besegrade Andrzej Duda den sittande presidenten Bronislaw Komorowski med drygt 53 procent av rösterna. Detta kom att bana väg för en seger för PiS i det efterföljande parlamentsvalet i oktober samma år. PiS fick strax under 40 procent av rösterna i parlamentsvalet med ett valdeltagande på ca 50 procent av de röstberättigade. När ett antal partier föll under spärren ledde detta till en egen majoritet för PiS i parlamentet och Beata Szydlo fick i uppdrag att bilda regering. Det är första gången sedan murens fall som ett parti haft en så stark ställning i parlamentet och dessutom innehaft presidentmakten. Detta skapar goda förutsättningar för partiet att driva igenom sitt program.

PiS efterträdde liberala Medborgarplattformen (Platforma Obywatelska, PO) som suttit två mandatperioder vid makten, sedan 2007. De polska väljarna efterlyste förändring efter ett kvarts sekel med olika regeringar som i grunden fört en likartad politik. Det första året vid makten har för PiS framför allt handlat om maktkonsolidering, och mycket kraft har lagts på att ta avstånd från föregångarnas politik. Narrativet om att göra Polen mer polskt och ett tillbakablickande fokus har tagit sig uttryck i systemskiftande lagstiftning, inskränkningar av medborgarligena rättigheter och många personbyten i förvaltningen som har liknats vid utrensningar. En av de reformer som fått mest uppmärksamhet internationellt och ådragit sig mycket kritik rör förändringen av landets författningsdomstol.<sup>3</sup>

Under större delen av det första året vid makten har det gått bra för PiS i opinionsmätningarna även om det från vissa håll pekas på att mätningarnas tillförlitlighet kan ifrågasättas.<sup>4</sup> Många bedömare utgår från att den nuvarande ledningen kommer att sitta hela mandatperioden, d v s fram till 2019. Men den närmaste framtiden ter sig ändå ovisst eftersom ett växande folkligt missnöje i landet parat med en ökande politisk splittning försvårar för den politiska ledningen att agera. Det har under året genomförts stora demonstrationer mot delar av regeringens politik och mot föreslagna reformer. Under hösten 2016 rapporteras om ett vikande stöd i opinionsmätningar.<sup>5</sup>

## Ansträngda internationella relationer

Även Polens internationella relationer har påverkats av maktskiftet. Detta är mest påtagligt när det gäller relationen till EU, men även relationen till andra länder såsom Tyskland och USA har utvecklats negativt. Nu senast har även relationen till Frankrike försämrats på grund av beslutet att ställa in köpet av helikoptrar till den polska försvarsmakten (se mer i följande avsnitt).

Den största förändringen av Polens utrikespolitiska inriktning under PiS-regeringen har skett i förhållande till EU. Den nya regeringen driver en öppet EU-skeptisk linje och vill stärka det nationella inflytandet på bekostnad av EU. De kontroversiella reformerna för att kringskära den polska författningsdomstolens självständighet och stärka kontrollen över statlig media har gjort att den polska regeringen har hamnat på kollisionkurs med EU-kommissionen. I slutet av juli 2016 fastslog kommissionen att dessa reformer utgör ett hot mot EU:s rättsstatliga principer, och den polska regeringen har nu till slutet av oktober på sig att vidta

åtgärder innan kommissionen kan gå vidare i enlighet med artikel 7 i Lissabonfördraget, vilket skulle kunna leda till att Polen fräntas sin rösträtt i rådet.<sup>6</sup>

Tyskland utgör Polens viktigaste samarbetspartner i Europa såväl politiskt som ekonomiskt. Samtidigt har relationen lidit av en historisk belastning som bl a under PiS' förra tid vid makten försvårade samarbetet. Under den nuvarande ledningen har relationen överskuggats av den polska kritiken av gasledningsprojektet Nord Stream 2, sättet på vilket dialogen med Ryssland förs inom Nato samt Tysklands motstånd mot förhandslagring av militära resurser på de nya alliansmedlemmarnas territorium. Trots svängningarna i den säkerhetspolitiska relationen har det militära samarbetet mellan länderna successivt fördjupats och länderna har idag en nära relation på nivån under den politiska.<sup>7</sup>

USA är sedan många år Polens viktigaste bilaterala partner. Polen anser att ett betydande och långvarigt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet, både inom Nato och bilateralt, är avgörande för Polens säkerhet.<sup>8</sup> Den bilaterala relationen till USA har ökat i betydelse i ljuset av det ryska agerandet i Ukraina, en prioritering som den nuvarande regeringen håller fast vid. Samtidigt har USA uttryckt oro över inskränkningarna i de medborgerliga rättigheterna i Polen och använt det av Polen önskade militära samarbetet som ett påtryckningsmedel mot regeringen.<sup>9</sup> Detta har dock hittills inte hindrat ett växande militärt samarbete mellan länderna.

## De försvarspolitiska prioriteringarna ligger fast

Polen har sedan det rysk-georgiska kriget 2008 varnat för hotet från Ryssland, som för Polen överskuggar alla andra säkerhetsutmaningar. Polen beskrivs som en frontstat

mot Ryssland med ett utsatt geopolitiskt läge. Landet gränsar i norr mot ryska Kaliningrad där Ryssland gjort en avsevärd militär upprustning. Ett storskaligt militärt anfall mot Polen ses visserligen som osannolikt, men däremot hävdas att Polen kan dras in i regionala och lokala konflikter i sitt närområde. Det betonas även att det polska försvaret måste kunna möta alla typer av hot, t ex hybridkrigföring.<sup>10</sup>

Inom Nato har Polen drivit på för ett ökat fokus på kollektivt försvar och en trupp-närvaro från övriga allierade på de nya alliansmedlemmarnas territorium. På dessa punkter har den polska linjen legat fast och snarare förstärkts av det ryska agerandet i Ukraina. Polens nya regering prioriterar, liksom den tidigare, den nationella försvarsförmågan och grundprincipen att Nato utgör ett komplement till nationell förmåga och inte en ersättning. Polen har under de senaste åren också beslutat om ett omfattande militärt moderniseringsprogram och det polska parlamentet har beslutat om en höjning av försvarsbudgeten från 2016. Polen kommer genom denna ökning att bli ett av få länder som 2016 når upp till Natos målsättning att 2 procent av BNP ska satsas på försvaret.<sup>11</sup> PiS-regeringen har vidare tagit initiativ till att etablera nya territorialförsvarsstyrkor samt reviderat det militära moderniseringsprogrammet.<sup>12</sup> På längre sikt har PiS deklarerat att man vill höja försvarsbudgeten ytterligare samt markant öka personalstyrkan i försvarsmakten.<sup>13</sup>

## Kvarstående frågetecken kring moderniseringsplanen

Det råder dock osäkerhet kring vilken militär förmåga Polen i praktiken har och i vilken mån landet klarar av att leva upp till bilden som ett föregångsland på försvarsområdet. Åsikterna går isär bland såväl polska experter

som internationella bedömare. En förklaring finns i de uppenbara begränsningar som den föråldrade materielen innebär och osäkerheten som finns kring moderniseringsplanens genomförande. Även om de olika försvarsgrenarna har olika grad av modern materiel så har 70 procent av den totala materielstocken *de facto* inte uppdaterats sedan Warszawapaktstiden.<sup>14</sup>

Trots att det finns ett uppenbart behov av att få till stånd anbudsförfråganden och upphandlingar av materiel har Polen svårigheter att komma till beslut. Kritiska röster pekar på att hela materielbudgeten inte har förbrukats på flera år utan att stora delar har lämnats tillbaka. 2016 har försvarsministeriet budgeterat 7 miljarder PLN (motsvarande ca 14 miljarder kronor) till investeringar, men fram till oktober 2016 hade inget större beslut presenterats.<sup>15</sup>

Alla bedömare tycks samtidigt vara eniga om att moderniseringsplanen är underfinansierad. En stor utmaning till följd av detta är hur man ska göra val och på vilka grunder mellan olika förmågor. Valen kretsar kring att skjuta upp leveranser, justera antal och till och med slopa vissa förmågor. Att detta är svåra avdömningsfrågor kan vara en möjlig förklaring till att uppdateringen av moderniseringsplanen som PiS utlovade under hösten 2016 försenades och i slutet av oktober ännu inte hade offentliggjorts i sin helhet.

Det är svårt att skaffa sig en överblick av den sittande regeringens avsikter i specifika anskaffningsprogram, och det som ena dagen beskrivs som nära förestående uppgörelser ses av andra källor som övergivna planer och rivna kontrakt. Under första halvan av 2016 började det t ex ryktas om att den sittande regeringen lutade åt att överge de tidigare planerna, initierade av den förra regeringen, på att anskaffa 50-60 EC-725 Caracal multirollhelikoptrar från Airbus för att ersätta de nuvarande sovjetiska helikoptrarna. Vice

försvarsminister Bartosz Kownacki förklarade sin ståndpunkt: ”We are not allergic to the French, but to not utilizing the capacity of the Polish defence industry.”<sup>16</sup>

Under våren bekräftade president Duda att Polen beslutat att inte gå vidare med anskaffningen utan istället förordade andra alternativ med tydligare kopplingar till den polska industrin. I augusti meddelades visserligen att förhandlingarna återupptagits, men bara några månader därefter, i oktober, klargjorde regeringen att den övergav de tidigare planerna. Parterna hade inte lyckats nå en överenskommelse om en offsetuppgörelse, den för Polen springande punkten. Vice försvarsminister Kownacki menar att de avbrutna förhandlingarna kan bli en viktig lärdom för andra: “This is a good lesson to all who want to talk with the Polish government, that if we agree on something then we expect that negotiations will aim to realize this agreement”.<sup>17</sup> I efterspelet till de avbrutna förhandlingarna ställde både Frankrikes president François Hollande och försvarsminister Jean-Yves le Drian in sina planerade besök till Polen.<sup>18</sup>

Det talas i sammanhanget också om en negativ inverkan från den nationella försvarsindustrigruppen Polska Grupa Zbrojeniowa (PGZ). Kritiker anför att den polska försvarsindustrin kortsluter beslutsprocesser genom sin direktlänk till försvarsministern, vilket leder till att andra hänsyn går före de försvarsmässiga behoven. Regeringen ser den nationella försvarsindustrin som en motor för ekonomisk utveckling i samhället i stort som ska gynnas i upphandlingarna. Detta leder till att man bara vill köpa färdigutvecklad materiel utomlands om det sker en tekniköverföring till polsk försvarsindustri. President Duda har kritiserat upphandlingar gjorda under den förra regeringen och framhållit att skattebetalarnas pengar som går till moderniseringen av försvaret ska stanna

inom den polska ekonomin, och att framtida upphandlingar därmed kommer att ske "... in a way that would be beneficial for Poland – meaning that jobs would be created locally, and that the interests of the Polish industrial facilities would be addressed".<sup>19</sup>

## Ökande polarisering, toppstyre och ett byråkratiskt underskott

Andra omständigheter som kommit att utmärka den sittande regeringens säkerhets- och försvarspolitik är den ökade polariseringen i samhället, ett byråkratiskt underskott och ett politiskt toppstyre. I Polen ligger utformningen av försvars- och säkerhetspolitiken formellt hos presidenten, med stöd av försvarsministern.<sup>20</sup> Presidentens nationella säkerhetsbyrå (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, BBN) har också periodvis haft en stark ställning och bidrar med analys och underlag, t ex till den nationella säkerhetsstrategin men också till försvarsreformen. Flera källor pekar dock på att partiledaren för PiS, Jaroslaw Kaczynski, i nuläget har ett mycket stort inflytande över politikens utformning och personliga nära band till försvarsministern. I sammanhanget beskrivs ibland försvarsministeriet som handlingsförlamat och att en förklaring till detta är att inget stort beslut kan fattas utan att först ha passerat via partiledaren.<sup>21</sup>

Tidigare har försvars- och säkerhetspolitiken varit något av ett konsensusområde i Polen. Efter regeringsskiftet ser vi dock vad som har beskrivits som en oerhört stark polarisering i det politiska livet i stort och då även inom säkerhetspolitiken, vilket är något nytt i Polen. En viktig förklaring till detta nya klimat finns att hämta i att den

nuvarande politiska ledningen under sin första tid vid makten har lagt stor vikt vid att föra ut ett budskap om förändring och, i stor utsträckning också, om ett öppet avståndstagande från den förra regeringens politik. Detta har bl a tagit sig uttryck i en revision (*audit*) av den förra regeringens politik på samtliga politikområden och presenterandet av mycket skarp kritik mot vad som i flera fall beskrivs som misskötsel och slarv. Den nuvarande regeringen är tydlig med att den vill göra annorlunda än sin föregångare utan att alltid kunna förmedla hur. Tonläget i debatten är mycket uppskruvat och det nya styret har när det gäller försvaret kritiserat den förra regeringen för dyra och i övrigt inadekvata materielbeställningar, för stora personalminskningar och ett försvagat militärt samarbete med USA som i kritikernas ögon lett till att Polen i det närmaste saknar försvarsförmåga.<sup>22</sup>

Försvarsmakten har inte på något sätt varit undantagen den nya ledningens förändringsambition utan drabbats av avskedanden, tvångspensioneringar och omplaceringar. Grunderna för omplaceringarna är inte helt klara för en utomstående betraktare, och har uppmärksammats förvånansvärt lite i mediabevakningen. De bottnar dock i att PiS inte tycker att det gick rätt till under 1990-talet då en kompromiss nåddes kring de som varit aktiva under kommunisttiden. Enligt PiS borde man då ha gått hårdare fram. Totalt ska så många som 25 procent av generalerna ha fått lämna sina tjänster.<sup>23</sup> Den nya regeringens personalavskedanden och delvis oklara inriktning har lett till ett byråkratiskt underskott och en försämrad förmåga att förbereda de viktiga beslut som behövs för moderniseringen av försvarsmaterielen.

## Utökad internationellt engagemang i öst och syd

Under 2016 har PiS-regeringen i viss mån omprövat den sk Komorowski-doktrinen, utformad av Polens förra president, och dess fokus på att stärka den nationella försvarsförmågan.<sup>24</sup> Regeringen har uttalat en ambition att spela en större roll för att bidra till säkerhet både på Natos östra och södra flank.

Sedan toppmötet i Wales har Polen bidragit till att stärka försvaret av andra allierade på den östra flanken. Polen har solidariskt medverkat i genomförandet av Natos Readiness Action Plan genom att t ex bidra med stridsflygplan i luftrumsövervakningen över Baltikum och delta med förband i spjutspetsstyrkan Very High Readiness Task Force (VJTF) samt i flertalet övningar i regionen. Regeringen har under 2016 beslutat sig för att medverka i Natos framskjutna närvaro genom att från 2017 bidra med ett kompani (ca 150 soldater) till den kanadensiskeledda bataljonsstridsgruppen i Lettland.<sup>25</sup> Därtill har Polen erbjudit sig att vara ramverksnation för VJTF 2020. När det gäller Natos södra flank har Polen under 2016 bidragit med en fregatt till insatsen i Egeiska havet, F-16 stridsplan för spaning över Syrien och specialförband till Irak.<sup>26</sup>

Den största förstärkningen av försvaret av den östra flanken har emellertid gjorts av Nato och övriga allierade. Nato har förstärkt ledningsstrukturerna i Polen samt övat förmågan att ta emot och sätta in VJTF i strid. Därutöver har förmågan hos allierade att snabbt förflytta förband till Polen till sjöss, via land och i luften övats vid flera tillfällen. Den polska försvarsmakten stödjer denna utveckling genom att bidra med personal till Natos ledningsstrukturer i Polen samt genom att erbjuda världsstöd vid en förflyttning av allierade styrkor till Polen.<sup>27</sup>

## Framtida utmaningar för regeringen

För att Polen ska kunna leva upp till landets ökade säkerhetspolitiska betydelse sedan den ryska aggressionen i Ukraina och fortsätta att spela en central roll i försvaret av den östra flanken krävs att PiS under de kommande åren lyckas överkomma en rad utmaningar. Fyra av dessa är särskilt framträdande.

För det första har den ökade polariseringen inom försvars- och säkerhetspolitiken skapat frågetecken kring i vilken utsträckning det finns en bred uppslutning kring regeringens föreslagna satsningar på försvaret. Trots en hårdnande retorik pekar mycket på ett allmänt stöd för förslagen. I Polen finns enligt flera opinionsundersökningar en utbredd rädsla för Ryssland, vilket i sig bäddar för en förståelse för att satsa resurser på försvaret.<sup>28</sup> Det finns också en stark folklig förankring i försvaret, vilket märks genom att det är lätt att rekrytera till försvarsmakten samt att det finns flera frivilliga försvarsorganisationer. Även i parlamentet finns ett brett stöd för ökade försvarsatsningar i form av höjd budget. Till detta kommer att många av de reformer som nu genomförs initieras under den tidigare regeringen vilket gör motsättningarna mindre.

Det folkliga missnöje som det har rapporterats om i Polen har således mer handlat om inskränkningarna av de medborgerliga rättigheterna och sättet på vilket försvarsreformerna genomförts snarare än att det satsas på försvaret. Ett undantag är dock beslutet att bidra till den internationella koalitionen mot Daesh (IS), som har kritiserats av såväl försvarsexperten som i den allmänna opinionen.<sup>29</sup>

För det andra går det att ifrågasätta regeringens förmåga att genomföra den omfattande militära modernisering som behövs i Polen. Den centrala förvaltningen är till viss

del handlingsförlamad efter de omfattande personalbytena kopplade med en osäkerhet kring den övergripande inriktningen för säkerhets- och försvarspolitik. Trots beslutet om att öka försvarsbudgeten och leva upp till Natos målsättning om att satsa 2 procent av BNP på försvaret lyckas försvarsministeriet inte förbereda och fatta viktiga beslut om modernisering och stora delar av budgeten förblir oanvänd. Hela moderniseringsprogrammet är enligt flera bedömare i realiteten i ett pausläge. Upphandlingar blir inte av, ”procurement does not happen”, eftersom de inte kan processas.<sup>30</sup> Detta gör att budgetökningens reella effekt på den militära förmågan kan betvivlas.

En tredje utmaning ligger i genomförandet av PiS-regeringens beslut om att inrätta en femte försvarsgren (vid sidan av armén, flygvapnet, marinen och specialförbanden) i form av territorialförsvarstyrkor. Uppgifterna är att öka Polens avskräckande förmåga, motstå terrorism och sabotage samt stärka de patriotiska och kristna grunderna för den polska försvarsmakten. Beslutet ligger väl i linje med PiS önskan om lokal förankring och om behovet av att kunna upptäcka okonventionella hot som hybridkrigföring i ett tidigt skede. Regeringen har uttryckt ambitionen att, under 2017, upprätta tre brigader, med totalt ca 7 000 frivilliga, som ska placeras i östra Polen för att i både fredstid och händelse av en väpnad konflikt vara till stöd för försvaret. När styrkan är fullt utbyggd, enligt planerna år 2019, är målet att den ska bestå av 35 000 personer organiserade som 17 lätta infanteribrigader spridda över landet. Soldaterna ska tränas under 30 dagar per år. Deras lätta vapen ska lagras hos den lokala polisen medan fordonen ska förvaras hos närmaste militära förband. Styrkorna ska ha nått full operativ förmåga 2021.<sup>31</sup>

Även om reformen är omdiskuterad råder det konsensus i Polen om att lokala nationella förmågor måste prioriteras. Nato beskrivs i sammanhanget som “a helping hand, not a replacement for own national capability”.<sup>32</sup> Enligt kritiker kommer dock reformen att vara förödande, ”detrimental to the modernisation of the armed forces”, eftersom den i deras ögon kommer att ske på bekostnad av andra välbehövliga reformer. Förutom bristen på finansiella medel pekas på personalbrist som kommer att göra det svårt att skapa 17 brigader på bara några år. Vad som beskrivs som en mer trolig utveckling är att tre-sex brigader kommer att sättas upp i de östra delarna av landet, men att deras förmåga kommer att förbli låg.<sup>33</sup> Det kan också ifrågasättas om den nya satsningen på att rekrytera personal till territorialförsvarsstyrkorna kommer att lyckas utan att ta viktiga resurser från övriga försvarsmakten i anspråk.

En fjärde utmaning kommer av de nya åtaganden som Polen gjort på Natos östra och södra flank och som kommer att påverka försvarsmakten på flera sätt. Eftersom det i såväl öst som syd handlar om långvariga insatser riskerar det ökande internationella engagemanget att leda till en överbelastning som i sin tur skulle kunna inverka negativt på den nationella försvarsförmågan.<sup>34</sup> För att parera detta kan regeringen ganska snart komma till en punkt då prioriteringar krävs. Hittills har PiS-regeringen haft svårt att göra just tydliga prioriteringar. Den har snarare blockerats av att man vill göra annorlunda än det förra styret utan att klart kunna formulera hur. Beslutet att bidra till koalitionen mot Daesh är redan kritiserat och kommer Polen till en punkt då man måste välja är det sannolikt engagemanget på det egna territoriet och i närområdet som kommer att få företräde framför lojaliteten med allierade i kampen mot terrorismen.

## Polens säkerhetspolitiska betydelse i avtagande

Avslutningsvis kan det konstateras att PiS-regeringen har haft svårt att upprätthålla bilden av Polen som en trovärdig och pålitlig säkerhetspolitisk partner. Regeringen har visserligen uppvisat en stor reformvilja inom säkerhets- och försvarspolitikerna och i Polen finns, till skillnad från i många andra länder, ett stort stöd bland såväl politiker som i den allmänna opinionen för att satsa på försvaret. Regeringen har dock inte råd att försämrare sig de inrikes- eller utrikespolitiska relationerna för att kunna genomföra den pågående försvarsreformen och den planerade moderniseringen av försvarsmakten. Den ökade inrikespolitiska polariseringen och de ansträngda internationella relationerna gör att Polens säkerhetspolitiska betydelse alltmer kan ifrågasättas.

Den polska regeringen kallar visserligen sommarens beslut vid Natotoppmötet i

Warszawa om att etablera en framskjuten närvaro i Polen och de baltiska staterna historiskt, men i omvärldens ögon har engagemanget en mer symbolisk betydelse. Valet av Donald Trump i USA väcker också frågor om det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet. Därtill har fokus för många allierade och partners skiftat söderut till andra utmaningar såsom flyktingkris och bekämpandet av Daesh i Syrien och Irak. Mycket talar för att Polens tid i rampljuset inom Nato är över för den här gången. Hur länge detta håller i sig beror dock inte bara på Polens agerande. Precis som i Ukraina kan Ryssland genom sitt agerande komma att påverka omvärldens intresse för Polen och vårt närområde.

Eva Hagström Frisell är forskningsledare vid FOI. Anna Sundberg är förste forskare vid FOI.



## Noter

1. I artikeln skrivs genomgående polska egennamn utan diakritiska tecken.
2. Denna artikel bygger på en analys som gjorts inom ramen för FOIs program för Nordisk och transatlantisk säkerhet (NOTS), se Hagström Frisell, Eva och Sundberg, Anna: *Polen – en nyckel i försvaret av NATO:s östra flank*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm 2016 (kommande).
3. För en beskrivning av några av de kontroversiella reformer som drivits igenom efter maktskiftet se t ex Foy, Henry och Wasik, Zosia: "Poland: An inconvenient truth", *Financial Times*, 2016-05-01, <https://www.ft.com/content/4344ca44-0b94-11e6-9cd4-2be898308be3> (2016-10-23); Kaslow, Amy: "Poland's Democracy Under Threat Amid fears of Russia, Homegrown Extremism", *Fortune*, 2016-01-12, <http://fortune.com/2016/01/12/poland-anxiety-russia-extremism/> (2016-10-23) och Lewenhagen, Jan: "Polens nya väcker oro för demokratin", *Dagens Nyheter*, 2015-12-30, <http://www.dn.se/nyheter/varlden/polens-nya-vag-vacker-oro-for-demokratin/> (2016-10-23).
4. Opinionsundersökningar från maj 2016 visade att PiS skulle vinna valet återigen om val skulle hållas, Dudek, Bartosz: "Opinion: Pro-EU Poles show strength at anti-PiS demonstration", *DW.com*, 2016-05-08, <http://www.dw.com/en/opinion-pro-eu-poles-show-strength-at-anti-pis-demo/a-19242879> (2016-10-23).
5. Se t ex Bosoni, Adriano: "Poland Takes a New Direction", *Stratfor Geopolitical Weekly*, 2015-12-22, <https://www.stratfor.com/weekly/poland-takes-new-direction> (2016-10-23) och op cit, Lewenhagen, Jan, se not 3, där man berättar om folkliga protester runt om i Polen, initierade av den nya sammanslutningen Kommittén till försvar av demokratin samt op cit, Dudek, Bartosz, se not 4, där det rapporteras om att fler än 200 000 personer demonstrerat mot regeringen. Se även Pawlowski, Lukasz: "Poland's ruling party faces a stark choice", *Financial Times*, 2016-10-07, <https://www.ft.com/content/d7eca030-8bab-11e6-8cb7-e7ada1d123b1> (2016-10-23) och Dudek, Bartosz: "Opinion: With the PiS in power, Poland is divided", 2016-09-04, <http://www.du.com/en/opinion-with-the-pis-in-power-poland-is-divided/a-19176097> (2016-10-25).
6. "EU takes unprecedented step against Poland over rule of law", *Euractive*, 2016-01-04, <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/eu-takes-unprecedented-step-against-poland-over-rule-of-law/> (2016-10-23); Gotev, Giorgi och Kokoszczynski, Krzysztof: "Timmermans: Dialogue with Poland over rule of law will continue", *Euractive*, 2016-04-06, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/timmermans-dialogue-with-poland-over-rule-of-law-will-continue/> (2016-10-23); *Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland*, European Commission, 2016-06-0; *Commission Recommendation of 27.7.2016 regarding the rule of law in Poland*, European Commission, 2016-07-27 och Buras, Piotr: *Kaczynski chooses confrontation over compromise with EU*, European Council on Foreign Relations, 2016-08-16, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_kaczynski\\_chooses\\_confrontation\\_over\\_compromise\\_with\\_eu\\_7098](http://www.ecfr.eu/article/commentary_kaczynski_chooses_confrontation_over_compromise_with_eu_7098). (2016-10-23).
7. Buras, Piotr: *Note to Berlin: How to engage Poland*, European Council on Foreign Relations, 2016-01-21, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_note\\_to\\_berlin\\_how\\_to\\_engage\\_poland\\_5065](http://www.ecfr.eu/article/commentary_note_to_berlin_how_to_engage_poland_5065) (2016-10-23) och intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016.
8. *National Security Strategy of the Republic of Poland*, 2014, s 9 och 21.
9. Buras, Piotr: "After Tusk. Poland in Europe", *Policy Brief*, nr 188, European Council on Foreign Relations, 2014-11-28, s 6 och op cit, Buras, Piotr, se not 6.
10. Se t ex *National Security Strategy of the Republic of Poland*, 2014, s 21-22 och "Polish Defence Minister Macierewicz: Russia the biggest threat to world peace", *Radio Poland*, 2016-06-07, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/260472,Polish-Defence-Minister-Macierewicz-Russia-the-biggest-threat-to-world-peace> (2016-10-25) samt intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016.
11. Polen har beslutat att under 2016 öka militärutgifternas andel av BNP från 1,95 till 2 procent av förevarande års BNP.

- Bergstrand, Bengt-Göran: *NATO Military Expenditures 2010-15, with projections for 2016-20: A Survey (partly) based on data published by the NATO Headquarters on 22 June 2015*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm 2015, s 38-41.
12. The signing of the territorial Defense Concept, Ministry of National Defence Republic of Poland, 2016-04-25, <http://en.mon.gov.pl/news/article/latest-news/the-signing-of-the-territorial-defense-concept-l2016-04-27/> (2016-10-24) och "Polish Ministry of Defence: Changed priorities", *Defence24*, 2016-04-27, <http://www.defence24.com/357790,polish-ministry-of-defence-changed-priorities> (2016-10-24).
  13. "Macierewicz for Defence24.pl: NATO Summit Is A Breakthrough Comparable To The Event In Which Poland Joined The Alliance. Air Defences and Submarines – Priorities of Modernization", *Defence24*, 2016-07-08, <http://www.defence24.com/404282,macierewicz-for-defence24pl-nato-summit-is-a-breakthrough-comparable-to-the-event-in-which-poland-joined-the-alliance-air-defences-and-submarines-priorities-of-modernization> (2016-10-24) och "Defence Minister says Polish army will be 50 percent larger", *Radio Poland*, 2016-04-20, <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/249526,Defence-Minister-says-Polish-army-will-be-50-percent-larger> (2016-04-21).
  14. Wilk, Remigiusz: "Out with the old: Polish land systems modernization", 2015-08-12, *Jane's Defence Weekly*, [www.janes.com](http://www.janes.com) (2016-03-22) och "Poland increases military spending in response to Russia's belligerence", *Telegraph*, 2015-05-31, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/11641852/Poland-increases-military-spending-in-response-to-Russias-belligerence.html> (2016-03-21).
  15. I oktober cirkulerade visserligen uppgifter om förestående inköp av polsktillverkade Black Hawk helikoptrar men detta har i skrivande stund inte slutligt bekräfrats av officiella källor. Adamowski, Jaroslaw: "Poland's defense Minister: Military Modernization Program Underfunded", *Defense News* 2016-04-15, [www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2016/04/15/poland-military-modernization-defense-ministry/83069820/](http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2016/04/15/poland-military-modernization-defense-ministry/83069820/) (2016-10-24) och "Polish military modernization: The road ahead", *Intelligence brief*, nr 2, CEPA, september 2015 (2016-10-24); "Poland opts for Polish-made Black Hawk helicopters for army", *The Associated Press/The Big Story*, 2016-10-10, <http://bigstory.ap.org/article/9091a8f965ba4d80af29bb01e60bee5e/poland-opts-polish-made-black-hawk-helicopters-army> (2016-20-21).
  16. Szary, Wiktor: "Poland likely to scrap \$3 billion Airbus helicopter deal: report" *Reuters*, 2016-01-26, <http://mobile.reuters.com/articleidUSKCN0V40SL> (2016-10-24) och "A long-lasting industrial relationship", *Airbus Group in Poland*, [www.airbusgroup.com/int/en/group-vision/global-presence/Poland.html](http://www.airbusgroup.com/int/en/group-vision/global-presence/Poland.html) (2016-09-22). De befintliga helikoptrarna är av modellerna Mi-8, Mi-14 och Mi-17. Se också "Polish gov't could cancel Airbus Helicopters deal: report", *Radio Poland*, 2016-08-05, <http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/265176,Polish-gov-t-could-cancel-Airbus-helicopters-deal-report> (2016-10-24).
  17. Noterbart är att Duda länge varit öppet kritisk mot förhandlingarna med Airbus och redan under presidentvalskampanjen luftade sitt motstånd, Skolimowski, Piotr: "Airbus Pick for Polish Contract Denounced by Presidential Rival", *Bloomberg*, 2015-04-22, [www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-22/airbus-pick-for-polish-contract-denounced-by-presidential-rival](http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-04-22/airbus-pick-for-polish-contract-denounced-by-presidential-rival) (2016-20-24); Adamowski, Jaroslaw: "New Polish Leadership Could Shift Military Policy", *DefenseNews*, 2015-11-28, [www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/11/28/new-polish-leadership-could-shift-military-policy/76107188/](http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/11/28/new-polish-leadership-could-shift-military-policy/76107188/) (2016-10-24); Tran, Pierre: "Poland in talks with France, Airbus over Caracal helicopters", *DefenseNews*, 2016-08-10, <http://www.defensenews.com/story/defense/air-space/2016/08/10/caracal-helicopter-poland-airbus-france/88523462/> (2016-10-24) och "Poland breaks off negotiations with Airbus helicopters over military tender", *Radio Poland*, 2016-10-05, [www.thenews.pl/1/12/Artykul/273960,Poland-breaks-off-negotiations-with-Airbus-Helicopters-over-military-tender](http://www.thenews.pl/1/12/Artykul/273960,Poland-breaks-off-negotiations-with-Airbus-Helicopters-over-military-tender) (2016-10-24).
  18. "France's Hollande scraps Poland trip over lost Airbus deal", *BBC*, 2016-10-07, [www.bbc.com/news/world-europe-37586911](http://www.bbc.com/news/world-europe-37586911) (2016-10-24) och "Airbus Helicopters to

- seek compensation in spat over failed deal with Poland”, *DW*, 2016-10-11, <http://m.dw.com/en/airbus-helicopters-to-seek-compensation-in-spat-over-failed-deal-with-Poland/a-36018818>, (2016-10-24).
19. Defence24: ”Duda: ’Security first’. Will the new Polish President continue, or will he change the Polish security policy?”, 2016-05-28, [http://www.defence24.com/analysis\\_duda-security-first-will-the-new-polish-president-continue-or-will-he-change-the-polish-security-policy](http://www.defence24.com/analysis_duda-security-first-will-the-new-polish-president-continue-or-will-he-change-the-polish-security-policy) (2016-10-24).
  20. För en översikt av presidentens befogenheter inom försvar och säkerhet se National Security Bureau, Competences of the President of the Republic of Poland in relation to the state’s security and defence, <http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/supreme-commander-of-th/15,President-of-the-Republic-of-Poland-the-Supreme-Commander-of-the-Armed-Forces.html> (2016-09-21).
  21. Buras, Piotr: *Where is Poland headed?*, European Council on Foreign Relations, 2016-01-15, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_wbere\\_is\\_poland\\_headed5062](http://www.ecfr.eu/article/commentary_wbere_is_poland_headed5062) (2016-10-24) och Foy, Henry: ”Jaroslaw Kaczynski: Poland’s kingmaker”, 2016-02-26, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/8238e15a-db46-11e5-a72f-1e7744c66818> (2016-10-25) samt intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016.
  22. ”Polish defence audit points at corruption: Minister”, *Radio Poland*, 2016-02-28, <http://thenews.pl/1/9/Artykul/242547,Polish-defence-audit-points-at-corruption-Minister> (2016-10-25) och *Speech of Antoni Macierewicz, Minister of National defense of the Republic of Poland*, Polonia Institute, 2016-05-23, <https://www.poloniainstitute.net/expert-analyses/security-policy/the-speech-of-antoni-macierewicz-the-minister-of-national-defense-of-the-republic-of-poland/> (2016-10-25). Denna typ av hårda utspel har i sin tur möts av kritik och krav på den nuvarande försvarsministerns avgång bl a från sex tidigare försvarsministrar, se ”Former defence ministers want Macierewicz to leave office”, *Radio Poland*, 2016-05-15, <http://thenews.pl/1/9/Artykul/252906,Former-defence-ministers-want-Macierewicz-to-leave-office> (2016-10-24). Se också t ex Buras, Piotr: *Poland’s choice: the day after*, European Council on Foreign Relations, Commentary 2015-10-26, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_polands\\_choice\\_the\\_day\\_after\\_4083](http://www.ecfr.eu/article/commentary_polands_choice_the_day_after_4083) (2016-10-24).
  23. För mer om PiS och partiledaren Kaczynskis visioner för Polen och syn på det post-kommunistiska samhället se op cit, Buras, Piotr, se not 21 och ”Polish Government Rocked by Resignations of Several Generals”, *Defense News*, 2016-03-06, <http://www.defensenews.com/story/defense/2016/03/06/polish-government-rocked-resignations-several-generals/81407288/> (2016-06-03). 88 generaler ursprungligen. Intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016.
  24. För mer om Komorowskidoktrinen se ”Poland Takes a U-Turn Towards Increased National Security”, *Atlantic Community*, 2016-09-20, <http://www.atlantic-community.org/-/poland-takes-a-u-turn-towards-increased-national-security> (2016-10-25) och Paszewski, Tomasz: ”Can Poland defend Itself?”, *Survival*, vol 58, nr 2, 2016-03-18.
  25. *The Warsaw NATO Summit and Its Implications for the Polish-American Bilateral Relationship*, Ministry of National Defence, Republic of Poland, 2016-07-25, <http://en.mon.gov.pl/news/article/latest-news/the-warsaw-nato-summit-and-its-implications-for-the-polish-american-bilateral-relationship-u2016-07-25/> (2016-10-25). För en översikt över deltagandet i samtliga bataljonsstridsgrupper se Gotkowska, Justyna: ”NATO’s Eastern Flank – a new paradigm”, *OSW Analyses*, 2016-07-13, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2016-07-13/natos-eastern-flank-a-new-paradigm> (2016-10-25).
  26. ”Polish frigate departs for NATO mission”, *PAP*, 2016-06-29, <http://www.pap.pl/en/news/news,551373,polish-frigate-to-depart-for-nato-mission-on-wednesday.html> (2016-10-25) och Wilk, Remigiusz: ”Polish F-16s deploy for first-ever combat operation”, *IHS Jane’s Defence Weekly*, 2016-07-07, <http://www.janes.com/article/62046/polish-f-16s-deploy-for-first-ever-combat-operation> (2016-10-24).
  27. Inom Nato har övningar hållits för att förbereda och öva de styrkor som står i beredskap för NATO Response Force respektive VJTF. Dessutom har flera övningar genomförts för att öva Natos ledningsstrukturer i Polen att kunna ta emot

- och sätta in VJTF i strid. *NATO boosts its defence and deterrence posture*, NATO, 2016-02-10, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_127834.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127834.htm) (2016-10-24), A 'Noble Jump' for NATO's Spearhead Force, NATO, Allied Command Transformation, 2015-06-18 <http://www.act.nato.int/la-noble-jump-for-nato-s-spearhead-force> (2016-10-25) och *NATO Brilliant Jump 2016 Deployment Exercise Kicked Off*, NATO, Allied Joint Force Command Brunssum, 2016-05-17, <http://www.jfcs.nato.int/page5735825/brilliant-jump-2016/brjp16-news/nato-brilliant-jump-2016-deployment-exercise-kicked-off> (2016-10-25). I juni 2016 arrangerades den största multinationella arméövningen i Polen sedan 1989 med deltagande från flera allierade. Duval Smith, Alex: "Nato countries begin largest war game in eastern Europe since cold war", *The Guardian*, 2016-06-06, <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/06/nato-launches-largest-war-game-in-eastern-europe-since-cold-war-anaconda-2016> (2016-10-25).
28. Devlin, Kat: *Anti-Russian views on the rise in Poland*, Pew Research Center 2015-03-19, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/03/19/anti-russian-views-on-the-rise-in-poland/> (2016-05-02), hänvisar till undersökning från 2014 som visar på mycket stor och en växande misstro hos den polska befolkningen mot Ryssland och Putin, 81 % negativ bild av Ryssland, vilket i artikeln tolkas som ett resultat av den ryska aggressionen i Ukraina. Bilden bekräftas i senare undersökningar, se Williams, Carol J: "New Polish president demands better NATO protection from Russia", *Los Angeles Times*, 2015-08-06, <http://www.latimes.com/world/europe/> (2016-10-24).
  29. Intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016.
  30. Intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016. Se även t ex Kimla, Dominik, Demotes-Mainard, Walsh, Joe: *Poland's Defence Modernisation Plan: A Race Against Time*, Avascent White Paper, september 2016, <https://www.avascent.com/2016/09/polands-defence-modernisation-plan-race-time/> (2016-09-19).
  31. Wilk, Remigiusz: "Poland to stand up Territorial Defence Force", *Jane's Defence Weekly*, 2016-03-23, <http://www.janes.com/article/58986/poland-to-stand-up-territorial-defence-force> (2016-10-24) och Ministry of National Defence Republic of Poland, The signing of the territorial Defense Concept, 2016-04-25, <http://en.mon.gov.pl/news/article/the-signing-of-the-territorial-defense-concept-l2016-04-27/pdf/> (2016-10-24).
  32. Intervjuer med forskare och tjänstemän i Warszawa i maj 2016; Op cit, "Poland Takes a U-Turn...", se not 24.
  33. Wilk, Remigiusz: "Poland to raise defence budget", *Jane's Defence Weekly*, 2016-02-01, <http://www.janes.com/article/57051/poland-to-raise-defence-budget> (2016-10-24) och op cit, Duval Smith, Alex, se not 27.
  34. Om begränsningar i Polens förmåga att faktiskt bidra se t ex Paszewski, Tomasz, op cit, se not 24.