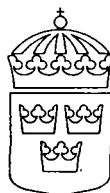


# Regeringens proposition

1992/93:254

Svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd  
beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d.  
Jugoslavien



Prop.  
1992/93:254

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Vid regeringssammanträdet har chefen för utrikesdepartementet varit föredragande.

Stockholm den 19 maj 1993

På regeringens vägnar

*Carl Bildt*

*Margaretha af Ugglas*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringen får rätt att efter framställan från Förenta nationerna ställa en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till av Förenta nationernas säkerhetsråd beslutade insatser för att säkerställa fred i f.d. Jugoslavien samt att riksdagen anvisar 600 miljoner kronor för detta.

Styrkan avses uppgå till högst ca 1 000 personer med erforderlig utrustning. Den svenska insatsen avses inledningsvis ställas till förfogande för en sexmånadersperiod, med möjlighet till förlängning efter begäran från Förenta nationerna. De löpande kostnaderna för insatsen beräknas uppgå till ca 500 miljoner kronor för en tolvmånadersperiod. Till detta kommer engångskostnader för viss materielanskaffning och vissa förberedelser i övrigt.

# Proposition om svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien

Prop. 1992/93:254

## 1 Bakgrund

Upplösningen av statsbildningen Jugoslavien har lett till omfattande stridigheter i många delar av området med omänskligt lidande för civilbefolkningen som följd.

Förenta nationerna (FN) har konstaterat att situationen i området utgör ett hot mot fred och säkerhet enligt FN-stadgans kapitel VII (Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar) och därmed medgivit att tvångsåtgärder för återställande av internationell fred och säkerhet kan vidtas. FN:s säkerhetsråd har upprepade gånger i skarpa ordalag fördömt våldsanvändningen och uppmanat parterna att omgående upphöra med alla stridshandlingar. Rådet har också beslutat om strikta ekonomiska sanktioner och handelssanktioner riktade mot Federativa Jugoslaviska Republiken (Serbien-Montenegro).

Observatörer från FN, Europeiska gemenskapen (EG) och Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK) finns sedan länge i f.d. Jugoslavien. FN:s styrkor (United Nations Protection Force – UNPROFOR) uppgår till ca 9 000 personer i Bosnien-Hercegovina och till ca 25 000 personer i f.d. Jugoslavien i dess helhet.

FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) har genomfört allt mer omfattande insatser. Det har också visat sig nödvändigt att sätta in FN-förband för att skydda hjälptransporterna och göra det möjligt att nå ut till de behövande med förnödenheter och medicin. Säkerhetsrådet har även beslutat att inrätta s.k. fredade områden för att skydda civilbefolkningen.

Sverige har bidragit aktivt och bl.a. hittills betalat sammanlagt ca 450 miljoner kronor till de humanitära insatserna, huvudsakligen via UNHCR. Härvid bör särskilt nämnas Statens räddningsverks humanitära insatser.

Ett svenskt stabskompani om ca 100 personer tjänstgör vid UNPROFOR:s högkvarter i Zagreb. Ett 30-tal civilpolis och ett mindre antal militära observatörer deltar i UNPROFOR:s insats i Kroatien. Sverige bidrar med ca 250 personer till den nordiska bataljonen i UNPROFOR/Makedonien.

I ESK:s regi bidrar Sverige med nio personer i ESK-grupperna i Kosovo, Vojvodina och Sandjak samt i EG:s övervakningsaktiviteter i f.d. Jugoslavien (European Community Monitor Mission – ECMM). Dessutom bidrar Sverige med nio personer i ESK:s övervakning av FN:s handelssanktioner mot Serbien-Montenegro.

Sverige har således redan gjort avsevärda åtaganden i f.d. Jugoslavien.

EG:s och FN:s medlare, lord Owen och USA:s förre utrikesminister Vance, numera ersatt av förre norske utrikesministern Stoltenberg, har gemensamt på uppdrag av den internationella konferensen för f.d. Jugoslavien under lång tid försökt medla mellan de stridande parterna. En detaljerad fredsplan har utarbetats. Medlarna har ägnat stora ansträngningar åt att få parterna att acceptera planen.

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

Säkerhetsrådet kan också, antingen fredsplanen accepteras och genomförs eller inte, besluta om nya insatser i f.d. Jugoslavien. Dessa insatser kan inriktas på att stödja lokala överenskommelser om eld upphör och fredade områden, att stärka övervakningen av strategiska gränssnitt i f.d. Jugoslavien etc. De ovan nämnda insatserna syftar till att bidra till att säkerställa fred i f.d. Jugoslavien. Vilken eller vilka insatser som kommer att bli aktuella är för närvarande osäkert.

Situationen i f.d. Jugoslavien är mycket spänd och strider blossar upp på olika platser. Det är oklart vilken respekt lokala grupper kommer att visa de överenskommelser som träffas om eld upphör. Inte ens om en fredsöverenskommelse finns är det troligt att alla frivilligt lägger ner vapnen. Inom FN räknar man därför med att omfattande insatser av väpnade styrkor kommer att krävas under en lång tid framöver för att verkställa säkerhetsrådets beslut.

Det är mot denna bakgrund som säkerhetsrådet i en rad resolutioner utvidgat verksamheten för FN:s fredsbevarande insats i f.d. Jugoslavien, UNPROFOR, för att anpassa styrkans olika uppgifter till de nya krav som situationen ställt.

För att uppnå ett antal partiella mål har säkerhetsrådet givit UNPROFOR i Bosnien-Hercegovina ett fredsframtvängande mandat – dvs. rätt att vidta alla erforderliga åtgärder – avseende skydd för det humanitära biståndet. Ett motsvarande mandat gäller för upprätthållande av flygförbudet i landets luftrum. Sverige deltar inte med personal i dessa insatser.

I en andra kategori av fall har säkerhetsrådet – dock utan att bemyndiga UNPROFOR att vidta alla erforderliga åtgärder – agerat enligt FN-stadgans kapitel VII i syfte att öka säkerheten för FN:s personal. Detta gäller för UNPROFOR:s verksamhet i Kroatien samt vid etablerandet av fredade områden i Bosnien-Hercegovina.

Befälhavaren för UNPROFOR utarbetar löpande på säkerhetsrådets mandat s.k. "Rules of Engagement". Därvid anpassas styrkans utrustning och befogenheter så att mandatet skall kunna genomföras. Härigenom har UNPROFOR ålagts att vidta åtgärder som kan sägas ligga i en gråzon mellan fredsbevarande och fredsframtvängande insatser. Även i detta sammanhang avser anpassningen att stärka skyddet för civilbefolkningen samt personalens egen säkerhet.

Enligt FN:s generalsekreterares beräkningar kräver genomförandet av en fredsplan en truppstyrka om ca 70 000 personer. För gränsövervakning finns beräkningar om behov av 500 militära observatörer samt av trupp omfattande upp till 10 000 personer. För skydd av fredade områden har generalsekreteraren pekat på behov av ytterligare militära observatörer. Även truppinsatser diskuteras, genom omgrupperingar eller nya insatser.

Vi har anledning räkna med att generalsekreteraren avser att be Sverige bidra med trupp. Under hand har en skyttebataljon diskuterats. Insatserna skulle till att börja med avse en period av sex månader. Generalsekreteraren har låtit förstå att det kan bli aktuellt med en förlängning.

FN:s resurser är redan hårt ansträngda genom stora engagemang i andra konfliktområden. Europeiska stater och USA förväntas lämna de största bidragen till nya insatser i f.d. Jugoslavien. Traditionella truppbidragarländer har därvid ett särskilt ansvar.

Händelseutvecklingen i f.d. Jugoslavien är av största betydelse för utvecklingen i Europa och har därmed betydande säkerhetspolitiska dimensioner. De beslut som säkerhetsrådet hittills fattat om insatser i området är ett klart och tydligt uttryck för att världssamfundet inte accepterar den hittillsvarande utvecklingen.

Detta är bakgrunden till att Sverige bör vara berett att bidra med väpnad trupp till insatser som kan komma att beslutas av FN:s säkerhetsråd för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien.

Enligt 10 kap. 9 § första stycket regeringsformen får regeringen sätta in försvarsmakten eller en del därav vid väpnade angrepp mot riket. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om riksdagen medger det (första punkten), om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (andra punkten) eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt (tredje punkten).

Med stöd av 10 kap. 9 § första stycket 2 regeringsformen har riksdagen beslutat om lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands (prop. 1992/93:77, bet. 1992/93:FöU5, rskr. 1992/93:67). Enligt denna lag får regeringen på begäran av FN och ESK ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

## 2 Överväganden och förslag

**Regeringens förslag:** Riksdagen medger att regeringen får ställa en svensk väpnad styrka omfattande högst ca 1 000 personer till FN:s förfogande som ett bidrag till av säkerhetsrådet beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien.

**Skälen för regeringens förslag:** De hittillsvarande FN-insatserna i f.d. Jugoslavien har haft som främsta syfte att förhindra en utvidgning av striderna till ytterligare områden i regionen, att övervaka ingångna fredsavtal samt att lindra nöden för civilbefolkning och skadade.

Utvecklingen i f.d. Jugoslavien är sådan att ytterligare och omfattande insatser i FN:s regi krävs. Sverige bör som lojal FN-medlem bidra till dessa ansträngningar. Eftersom det aktuella konfliktområdet ligger i Europa faller ett extra stort ansvar på de europeiska staterna.

Ett beslut om att en svensk styrka skall ställas till FN:s generalsekreterares förfogande kan fattas sedan FN:s säkerhetsråd beslutat om en insats och sedan FN:s generalsekreterare riktat en framställning till Sverige om svensk medverkan.

Den styrka som kan bli aktuell för svenskt deltagande i genomförandet av

en fredsplan skall kunna uppgå till högst ca 1 000 personer. För andra uppdrag som kan beslutas av säkerhetsrådet kan mindre enheter komma ifråga.

På basis av de underhandskontakter som förekommit med FN:s generalsekreterare har den preliminära planeringen inför ett genomförande av en fredsplan inriktats på en skyttebataljon. Bataljonen måste utrustas och utbildas på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt i förhållande till de uppgifter den kan komma att ställas inför.

När det gäller uppgifterna måste styrkan, för att effektivt kunna medverka till att förebygga våldsaktioner och upptrappning av konflikten, ha förmåga att försvara sig vid eventuella angrepp och resurser för att försvara andra. Vidare måste styrkan ha sådan kapacitet att den på ett trovärdigt och övertygande sätt kan hävda sin auktoritet och vara i stånd att verkställa beslut även om väpnade grupper skulle motsätta sig detta. Styrkan måste således förse med bättre fordon och tyngre vapen samt även i övrigt mer omfattande utrustning än vad som varit fallet med svenska FN-styrkor i andra sammanhang.

Styrkans personal, som skall rekryteras på frivillig basis, får ett svårt uppdrag. Personalen bör därför i stor utsträckning ha erfarenhet av tidigare FN-tjänst. Överbefälhavaren bör fästa stor vikt vid sådana faktorer när styrkan rekryteras. Styrkan bör organiseras inom ramen för den styrka som finns inom försvarsmakten i enlighet med lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

När det gäller FN-personalens säkerhet tar regeringen fasta på de beslut i FN:s säkerhetsråd som särskilt uppmärksammat säkerhetsaspekterna på dylika uppdrag samt de beslut i säkerhetsrådet som fastslagit att hot mot personalens säkerhet i sig kan utgöra hot mot internationell fred och säkerhet.

I syfte att kunna stödja återvändande FN-personal har chefen för armén inrättat en särskild krisorganisation. Den skall löpande följa upp inträffade skadefall och vidta individuellt anpassade åtgärder.

Driftskostnaderna för en svensk väpnad styrka, omfattande högst ca 1 000 personer, av det slag och med den inriktning som här beskrivits har beräknats till ca 500 miljoner kronor för en tolv månaders insats. Till detta kommer vissa kostnader för anskaffning av fordon, som också bör kunna användas i den svenska krigsorganisationen, och för vissa förberedelser i övrigt.

I förslaget till statsbudget för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100 bil. 4) fanns under tredje huvudtiteln uppfört ett reservationsanslag på 407 miljoner kronor till Fredsbevarande verksamhet. Från anslaget skall bekostas svenskt deltagande i fredsbevarande verksamhet inom FN:s och ESK:s ram. Riksdagen har sedermera anvisat det begärda anslaget (bet. 1992/93:FöU8, rskr. 1992/93:177). Det anvisade anslaget var beräknat för att täcka kostnaderna för pågående svenska engagemang och därutöver innehålla en viss finansiell beredskap för att kunna möta kostnader som uppkommer om Sverige beslutar att delta i mer begränsad omfattning med personal i nya fredsbevarande operationer.

Det nu aktuella engagemanget i f.d. Jugoslavien är emellertid av den omfattningen att tidigare beräknade medel är otillräckliga. Regeringen begär därför att anslaget Fredsbevarande verksamhet förs upp i statsbudgeten för nästa budgetår med ett belopp som är 600 miljoner kronor högre än det som riksdagen redan har beslutat om.

Regeringen avser att i förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 täcka det finansieringsunderskott som uppstått. Härvid avses kostnaderna för fordon, som kan komma att användas i den svenska krigsorganisationen, och för vissa förberedelser i övrigt täckas inom fjärde huvudtiteln.

Eftersom utbildning av en svensk styrka tar tid har regeringen i beslut den 19 maj 1993 bemyndigat Överbefälhavaren att sätta igång denna förberedelsefas bestående av rekrytering och utbildning. Kostnaderna för denna fas beräknas till ca 20 miljoner kronor till och med den 30 juni 1993. Dessa kostnader belastar fjärde huvudtitelns anslag FN-styrkors verksamhet utomlands.

Enligt lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen fatta beslut om att ställa väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

FN-insatserna i f.d. Jugoslavien kan i sina huvuddrag betecknas som fredsbevarande. Emellertid kan de regler som styr de planerade insatserna komma att innehålla fredsframtvingande moment som innebär att användning av våld kan bli nödvändig. Den svenska styrkans uppgifter kan därmed komma att skilja sig från den strikt fredsbevarande verksamhet för vilken riksdagen tidigare bemyndigat regeringen att besluta.

Regeringen gör därför den bedömningen att för det nu aktuella deltagandet krävs ett medgivande av riksdagen enligt 10 kap. 9 § första stycket 1 regeeringsformen.

Mot bakgrund av den osäkerhet som för närvarande råder i planeringen av FN:s insatser i området, såväl i tiden som avseende vilka uppgifter som kan bli aktuella, kan inte bortses från att behov av beslut om en svensk insats kan uppkomma under den period som sammanfaller med riksdagens sommaruppehåll.

Den situation som då kommer att vara för handen skulle kunna innebära att riksdagen bör inkallas till urtima riksmöte. Regeringen bedömer det i stället lämpligt att riksdagen medger att regeringen får fatta beslut i frågan. Regeringen avser höra utrikesnämnden inför ett sådant beslut. Detta utesluter emellertid inte att, efter hörande av utrikesnämnden, riksdagen ändå inkallas till urtima riksmöte.

### 3 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår

1. att riksdagen medger att regeringen efter framställning från FN får ställa en väpnad styrka om högst ca 1 000 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien m.m.,

2. att riksdagen med ändring av riksdagens beslut (bet. 1992/93:FöU8, rskr. 1992/93:177) till Fredsbevarande verksamhet för budgetåret 1993/94 under tredje huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 1 007 000 000 kr.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen mot bakgrund av ärendets bråds-kande natur beslutar att förkorta motionstiden till tre dagar.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkel-spiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, P. Westerberg, Ask

---

Statsrådet af Ugglas anmäler fråga om *svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien.*

---

Regeringen beslutar att genom proposition i enlighet med bilagan till detta protokoll lämna förslag till riksdagen om *svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien.*

Ur protokollet:  
*Christine Nordström*

