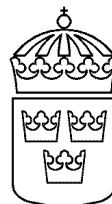


Försvarsutskottets yttrande

1995/96:FöU2y

Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d.
Jugoslavien



1995/96
FöU2y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har berett försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1995/96:113 om svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien jämte motioner såvitt gäller försvarsutskottets beredningsområde.

Propositionen

Ärendet och dess beredning

Den 21 november 1995 paraferades en fredsöverenskommelse mellan parterna i konflikten i f.d. Jugoslavien. I överenskommelsen anmodades FN:s säkerhetsråd att ge mandat till en multinationell fredsstyrka (Peace Implementation Force; IFOR) att medverka till att genomföra överenskommelsen. IFOR kommer att stå under ledning av Nordatlantiska försvarsorganisationen (NATO) och bestå av trupper från såväl NATO som icke NATO-stater.

Regeringen anför att Sverige sedan länge engagerat sig i fredsprocessen i regionen, såväl genom fredsbevarande insatser som genom omfattande humanitärt bistånd. Det finns därför ett starkt svenskt intresse att delta i IFOR. Regeringen anmäler att den nyligen i brev till NATO gett en avsiktsförklaring med innebörd att Sverige har intresse att medverka i IFOR. Regeringen anmäler vidare att förberedelserna för att kunna ingå i IFOR redan har inletts.

Efter en resolution i FN:s säkerhetsråd bör de första IFOR-styrkorna kunna vara på plats inom mycket kort tid. Ärendet medför ingen lagstiftning.

Bakgrund

Svenskt stöd till f.d. Jugoslavien. UNPROFOR

Sverige har lämnat betydande bidrag till fredsanssträngningarna och den humanitära hjälpen under de drygt fyra årens krig i f.d. Jugoslavien. Förutom att bidra med svensk FN-trupp deltar Sverige aktivt i det diplomatiska arbetet. Sverige ger omfattande humanitär hjälp, stödjer demokrati- och försoningsinsatser samt ger flyktingar en fristad. Vidare bidrar Sverige med

övervakningsinsatser i regionen.

Regeringen erinrar om att FN:s säkerhetsråd i februari 1992 beslutade att inrätta en skyddsstyrka för f.d. Jugoslavien, United Nations Protection Force (UNPROFOR). UNPROFOR har tilldelats olika uppgifter som t.ex. övervakning och skydd av FN fredade områden, skydd av Sarajevos flygplats och skydd av humanitära transporter i Bosnien-Hercegovina.

Regeringen erinrar vidare om riksdagens beslut (prop. 1992/93:254, bet. 1992/93:UU35, rskr. 429) om ett svenskt bidrag till de av FN:s säkerhetsråd beslutade insatserna i f.d. Jugoslavien. Genom detta ställdes en väpnad styrka om högst 1 000 personer till FN:s förfogande. I samband med riksdagsbehandlingen konstaterades att FN:s mandat kunde innebära att styrkan för att utföra sina uppgifter skulle kunna behöva vidta åtgärder som gick utöver strikt fredsbevarande. Utrikesutskottet underströk dock att styrkans uppgifter i huvudsak skulle vara av fredsbevarande karaktär.

För närvarande deltar Sverige med 1 030 FN-soldater i en nordisk bataljon (NORDBAT 2) i Tuzla-området. Den svenska FN-styrkans huvuduppgifter är att skydda Tuzla-området och att bistå humanitära transporter till civilbefolkningen. Som ett led i av FN föreslagna begränsningar av FN-styrkan har regeringen beslutat att fr.o.m. februari 1996 minska den svenska insatsen med 150 FN-soldater.

Fredsöverenskommelsen

Regeringen informerar om den allomfattande fredsöverenskommelse för Bosnien-Hercegovina som den 21 november 1995 paraferades i Dayton, Ohio, USA. Överenskommelsen träder i kraft efter formellt undertecknande inom kort i Paris.

Överenskommelsen syftar till att skapa långsiktig fred och stabilitet i området. Den skall lägga grunden för demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling. Den består av ett ramavtal med elva annex. Grundprinciperna är att Bosnien-Hercegovina består som en enad och suverän stat och erkänns som sådan av Kroatien och Federativa Republiken Jugoslavien, samtidigt som en fördelning görs inom staten Bosnien-Hercegovina enligt vilken den bosnisk-kroatiska federationen tilldelas 51 % och den serbiska republiken 49 % av territoriet.

Avtalet behandlar även den multinationella fredsstyrka (IFOR) som får till uppgift att medverka till fredsöverenskommelsens genomförande. I en inledande artikel i avtalet välkomnar parterna att det internationella samfundet är villigt att sända en sådan styrka till regionen för en period av ungefär ett år.

Som en konsekvens av avtalet skall en separationszon upprättas mellan parterna i konflikten på ömse sidor om en vapenstilleståndslinje. En utgångspunkt i avtalet är att parterna samtycker till att IFOR har möjlighet att använda våld för att utföra sina uppgifter enligt avtalet. IFOR tilldelas också en understödande uppgift för civila och humanitära insatser förknippade med fredsöverenskommelsen.

Regeringen anför att det till fredsöverenskommelsen kommer att kopplas ett internationellt program för bl.a. materiell återuppbyggnad och uppbyggnad av demokratiska och ekonomiska strukturer. Dessutom måste pågående humanitära insatser fortsätta under en övergångsperiod. Ett centralt mål för de internationella insatserna blir vidare att bidra till försoning mellan folkgrupper och integration mellan de skilda delarna av Bosnien-Hercegovina.

Multinationell fredsstyrka

Enligt vad regeringen anför i propositionen förväntas FN:s säkerhetsråd med utgångspunkt i fredsöverenskommelsen ge mandat till en multinationell fredsstyrka (IFOR) att medverka till att fredsöverenskommelsen genomförs. Fredsstyrkan beräknas komma att omfatta 50 000–60 000 soldater, ledda av NATO. Enligt planerna kommer IFOR att bestå av bl.a. vardera en division från Frankrike, Storbritannien och USA. En nordisk brigad, inkluderande en svensk bataljon, avses ingå i den amerikanska divisionen. Parterna har samtyckt till att IFOR placeras i området.

Regeringens avsikt är att det svenska deltagandet i IFOR i huvudsak skall utgöras av den styrka som redan finns i Bosnien-Hercegovina inom nuvarande UNPROFOR. Bataljonen skall även fortsättningsvis utgöra en del av Försvarens utlandsstyrka.

Enligt fredsöverenskommelsen är IFOR:s primära uppgifter att vid behov separera parternas militära styrkor, att upprätthålla separationszoner samt att övervaka dessa. Enligt regeringens bedömning kommer därmed uppdraget att likna traditionell fredsbevarande verksamhet. En skillnad är dock att IFOR:s mandat kommer att grunda sig på en resolution antagen i FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Det betyder att styrkan, i syfte att genomföra sitt mandat, vid behov kommer att ha befogenhet att tillgripa tvångsmedel som går utöver strikt självförsvar.

På basis av säkerhetsrådets mandat kommer det att fastställas enhetliga regler för uppträdandet, lika för alla stater som deltar med truppstyrkor i IFOR. Dessa regler skiljer sig från dem som gällt för UNPROFOR och kommer att ge möjlighet till ett mer kraftfullt militärt uppträdande. En utgångspunkt är samtidigt att förbandens uppgifter kommer att anpassas till deras utbildning, utrustning och graden av samövning med andra nationer. Vidare förutsätts komma att gälla att samtliga deltagande förband lyder under en enhetlig befälsstruktur.

Sveriges deltagande i IFOR kommer att regleras i ett s.k. deltagandeavtal.

Regeringens överväganden

Regeringen anför att det finns starka skäl för Sverige att delta i den multinationella fredsstyrkan. Det främsta är att det nu finns en verklig möjlighet att skapa fred i det f.d. Jugoslavien. IFOR kommer att vara en del

av en sammanhållen politik som syftar till att bidra till en långsiktig fred och stabilitet i området. Sverige är dessutom redan starkt engagerat i fredsanssträngningarna och i de humanitära insatserna.

Regeringen anger att en förutsättning för att de civila delarna av överenskommelsen skall kunna genomföras är att tillräcklig säkerhet och stabilitet snabbt kan uppnås. I första hand krävs då att parternas truppstyrkor separeras. En av IFOR:s huvuduppgifter blir att se till att så sker. IFOR:s närvaro är således nödvändig för att börja en återgång till normalt liv och en återuppbyggnad av landet.

Regeringen anser att ett svenskt deltagande i IFOR skall ses i ett vidare perspektiv. I genomförandet av fredsöverenskommelsen sätts sålunda Europas vilja och förmåga att solidariskt skapa fred och säkerhet på vår kontinent på prov. Regeringen anser vidare att ett fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet är en förutsättning för att ett land skall kunna påverka utvecklingen och bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning i Europa.

IFOR kommer att agera på uppdrag av FN:s säkerhetsråd. Ett svenskt deltagande i IFOR står därför enligt regeringen inte i strid med den svenska militära alliansfriheten och är förenligt med den av riksdagen fastlagda inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken.

Regeringen har angett ett antal förutsättningar för ett svenskt deltagande i den multinationella fredsstyrkan. Den viktigaste är att FN:s säkerhetsråd genom en resolution fattar beslut om mandatet för operationen. En annan förutsättning är att utplaceringen av IFOR grundar sig på en ingången fredsöverenskommelse mellan parterna och på deras samtycke. En ytterligare förutsättning är att ledningen för IFOR kommer att använda de underställda enheterna på ett sätt som är förenligt med varje förbands utrustning och graden av samövning.

Regeringen bedömer att IFOR:s uppdrag har ett klarare fredsbevarande syfte än uppdraget till UNPROFOR med hänsyn till att det nu finns en fredsöverenskommelse mellan parterna. Regeringen bedömer vidare att det för svensk trupps deltagande i IFOR behövs ett medgivande från riksdagen enligt 10 kap. 9 § första stycket 1 regeringsformen. Ett sådant medgivande ger regeringen en konstitutionell rätt att besluta om användning av en svensk väpnad styrka för det aktuella ändamålet.

Kostnaden för ett svenskt deltagande i IFOR med högst 870 personer har av regeringen beräknats till 656 miljoner kronor för tolv månader, eller 40 miljoner kronor mer än vad det nuvarande svenska engagemanget i Bosnien-Hercegovina med 1 030 personer kostar. Härtill kan komma kostnader för oförutsedda materielförluster. På statsbudgeten finns under tredje huvudtiteln för budgetåret 1995/96 uppfört ett reservationsanslag för fredsbevarande verksamhet på 1 352 808 000 kr. Med utnyttjande av en reservation från budgetåret 1994/95 bedömer regeringen att det svenska bidraget till IFOR kommer att rymmas inom den ram som riksdagen beviljat för fredsbevarande verksamhet.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen medger att

regeringen ställer en väpnad styrka om högst 870 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till en multinationell fredsstyrka, när Förenta nationernas säkerhetsråd beslutat ge en sådan styrka uppdrag att medverka till genomförandet av den fredsöverenskommelse som ingåtts mellan parterna i konflikten i f.d. Jugoslavien.

Försvarsutskottet

Utskottet behandlar i det följande endast försvarspolitiska aspekter på propositionen och avstår från att ge synpunkter på de avgivna motionerna.

Det finns i Sverige en lång och omfattande erfarenhet från medverkan i internationella fredsbevarande operationer och andra liknande insatser. Sverige är starkt engagerat i fredsanssträngningarna i det f.d. Jugoslavien, bl.a. genom diplomatiska insatser och fredsbevarande styrkor. Sverige lämnar ett omfattande humanitärt bistånd till denna region och har tagit emot ett stort antal flyktingar. Det finns nu en verklig möjlighet till fred i området. Utskottet delar därför regeringens uppfattning att starka skäl talar för ett svenskt deltagande i den nu aktuella multinationella fredsstyrkan i f.d. Jugoslavien.

En svensk medverkan i IFOR är också helt i linje med de värderingar som utskottet nyligen framfört (bet. 1995/96:FöU1) beträffande en höjning av ambitionerna för att på olika sätt delta i internationella fredsfrämjande insatser. Det är därför naturligt för Sverige att nu erbjuda sig att ställa trupp till förfogande i en blivande nordisk brigad inom IFOR.

Utskottet delar också regeringens syn när det gäller vissa grundläggande förutsättningar för att delta i den multinationella fredsstyrkan. Sålunda måste det självklart finnas ett mandat från FN:s säkerhetsråd om operationen. Det är också elementärt att ledningen för IFOR måste använda underställda enheter för uppgifter som förbanden är lämpade för och har utsikt att kunna lösa med hänsyn till deras utrustning och grad av samövning. Detta betyder för det svenska förbandet att det inte kommer att användas för regelrätta anfallsföretag. Mot bakgrund av bl.a. det förhållandet att fredsöverenskommelsen bygger på parternas samtycke bedöms regelrätta anfallsföretag på marken inte behöva bli aktuella för fredsstyrkan. Vidare behöver parterna i en fredsöverenskommelse ha samtyckt till utplacering av förband inom IFOR.

Regeringen anmäler i propositionen att det svenska deltagandet avses omfattat högst 870 personer till en beräknad kostnad på 656 miljoner kronor för tolv månader. Utskottet konstaterar att regeringen här inkluderar kostnaderna för att återställa medförd materiel i krigsdugligt skick efter insatsen. Kostnader för oförutsedda materielförluster kan tillkomma. Utskottet konstaterar också att de av regeringen beräknade kostnaderna ryms inom det under statsbudgetens tredje huvudtitel uppförda reservationsanslaget Fredsbevarande verksamhet.

Utskottet noterar samtidigt att det inom regeringskansliet förs överläggningar om de ekonomiska villkoren för den personal som kommer att

ingå i IFOR.

1995/96:FöU2y

Det anförda innebär att utskottet från försvarspolitiska utgångspunkter tillstyrker regeringens förslag i proposition 1995/96:113 om ett svenskt deltagande i en fredsstyrka i f.d. Jugoslavien.

Stockholm den 12 december 1995

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

I beslutet har deltagit: Arne Andersson (m), Britt Bohlin (s), Christer Skoog (s), Sven Lundberg (s), Henrik Landerholm (m), Ola Rask (s), My Persson (m), Birgitta Gidblom (s), Jan Jennehag (v), Håkan Juholt (s), Olle Lindström (m), Annika Nordgren (mp), Åke Carnerö (kds), Jörgen Persson (s), Ulf Kero (s), Erik Arthur Egervärn (c) och Eva Flyborg (fp).

Avvikande mening beträffande motiveringen

Arne Andersson, Henrik Landerholm, My Persson och Olle Lindström (alla m) samt Eva Flyborg (fp) anser:

Den i IFOR ingående svenska bataljonen kommer att få uppgifter inom ramen för säkerhetsrådets mandat och de "rules of engagement" (ROE) som fastställs för operationen. Utskottets majoritet väljer i sitt yttrande att beträffande dessa uppgifter för den svenska bataljonen använda uttrycket att det inte är aktuellt med "regelrätta anfallsföretag". Uttrycket regelrätta anfallsföretag är enligt vår mening illa valt.

Karakteren på IFOR:s uppdrag är fredsbevarande. Till skillnad från UNPROFOR bygger insatsen dessutom på parternas samtycke och ett ingånget fredsavtal. Det svenska förbandets uppgifter är således i grunden fredsbevarande. Likväl kan "fredsframtvingande åtgärder" av skilda slag inom ramen för mandatet och ROE inte uteslutas. Uppgifterna kan sålunda komma att inrymma inslag av också aktivt militärt våld för att uppfylla fredsavtalets stadganden avseende parternas uppträdande och geografiska position.

Det svenska förbandet ingår i en större enhet under gemensamt befäl. Det är avgörande att de i det större förbandet ingående enheterna lyder under samma regler och kan nyttjas utan särskilda villkor för olika delar. Således kan det svenska deltagandet inte förenas med särskilda villkor, något som propositionen inte heller ställer för svensk medverkan i IFOR.

Uttryckssättet "regelrätta anfallsföretag" riskerar att ge intrycket att det svenska förbandet inte skall använda militärt våld annat än i självförsvar. Enligt vår mening gör regeringens och utskottets val av uttryckssätt det onödigt otydligt vad insatsen kan komma att innehålla för typ av uppgifter. Detta motsätts inte av det självklara förhållandet att anfallsuppgifter sannolikt inte behöver bli aktuella eftersom mandatet grundas på en

fredsöverenskommelse mellan parterna.

1995/96:FöU2y

Gotab, Stockholm 1995