



## Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor)

---

### Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor).

Utskottet konstaterar i betänkandet att FN:s säkerhetsråd den 10 juni 1999 antog resolution 1244 i vilken säkerhetsrådet under FN-stadgans kapitel VII beslutade att etablera en internationell säkerhetsnärvaro i Kosovo.

Utskottet föreslår i betänkandet att riksdagen bemyndigar regeringen att fortsatt ställa en väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) bestående av högst 540 personer t.o.m. utgången av december 2010 och därefter 360 personer t.o.m. utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Den väpnade svenska styrkan i Kfor beräknas uppgå till högst omkring 250 personer fram till oktober 2010. I den begärda personalramen på 540 personer ingår resurser för oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Bakgrund .....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	5
Motionen .....	5
Utskottets överväganden .....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Propositionen .....	11
Följdmotionen .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor)**

Riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) bestående av högst 540 personer t.o.m. utgången av december månad 2010 och därefter 360 personer t.o.m. utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:37 och avslår motion 2009/10:U2.

Stockholm den 19 november 2009

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

*Urban Ahlin*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Karin Enström (m), Kerstin Lundgren (c), Carina Hägg (s), Nils Oskar Nilsson (m), Åsa Lindestam (s), Holger Gustafsson (kd), Mats Sander (m), Hans Linde (v), Kerstin Engle (s), Else-Marie Lindgren (kd), Peter Rådberg (mp), Michael Hagberg (s), Isabella Jernbeck (m), Walburga Habsburg Douglas (m), Peter Jeppsson (s) och Kjell Eldensjö (kd).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor) beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) bestående av högst 540 personer t.o.m. utgången av december 2010 och därefter 360 personer t.o.m. utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

En följdmotion har väckts med anledning av propositionen.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikesutskottet har, enligt 4 kap. 8 § riksdagsordningen, den 17 november 2009 beslutat att till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet överlämna proposition 2009/10:37 tillsammans med följdmotionen. Denna paragraf förklarades för omedelbart justerad.

## Bakgrund

Den 10 juni 1999 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1244 i vilken säkerhetsrådet under FN-stadgans kapitel VII beslutade att etablera en internationell säkerhetsnärvaro i Kosovo.

Regeringen föreslog i propositionen Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo (prop. 1998/99:112) att riksdagen skulle medge att Sverige ställde en väpnad styrka till förfogande, som ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo (Kfor), efter en vapenvila eller fredsöverenskommelse mellan parterna i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien, och efter ett beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd eller av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) om en sådan styrka. Riksdagen beslutade den 3 juni 1999 att bifalla regeringens förslag (bet. 1998/99:UFöU2, rskr. 1998/99:252). Riksdagen beslutade den 21 mars 2001 att utöka mandatet till att även avse medverkan i gränsnära Kfor-operationer inne i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (Fyrom) (bet. 2000/01:UU12, rskr. 2000/01:161). Mandatet var inte tidsbegränsat.

Regeringen föreslog i propositionen Den svenska Kosovostyrkans deltagande i den EU-ledda insatsen i Bosnien och Hercegovina (prop. 2006/07:51) att riksdagen skulle medge att den svenska Kfor-styrkan i Kosovo vid behov får delta i Eufor Althea i Bosnien och Hercegovina. Riksdagen biföll den 28 mars 2007 regeringens förslag (bet. 2006/07:UU7, rskr. 2006/07:121). Utrikesutskottet anförde i betänkandet att regeringen borde återkomma till riksdagen med en proposition om fortsatt svenskt delta-

gande i fredsstyrkan i Kosovo och att det i propositionen bl.a. borde ingå förslag om tidsbegränsning av mandatet respektive antalet personer som omfattas av mandatet.

I proposition 2008/09:72 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor) föreslogs att riksdagen skulle medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i Kfor t.o.m. utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Riksdagen beslutade den 19 december 2008 att bifalla regeringens förslag till personalram, men att begränsa mandatets slutdatum till utgången av december månad 2009 (bet. 2008/09:UFöU2, rskr. 2008/09:153).

Den 17 juni 2009 uppmanade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Försvarsmakten att inkomma med underlag om det framtida svenska bidraget till Kfor. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 18 juni 2009.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor) att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) bestående av högst 540 personer t.o.m. utgången av december 2010 och därefter 360 personer t.o.m. utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

I propositionen redogörs för Kosovos framtida utveckling, svenska utvecklingsinsatser och andra svenska insatser i Kosovo, den internationella Kosovostyrkan (Kfor), det folkrättsliga mandatet för den svenska insatsen, nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i Kfor och regeringens överväganden.

## Motionen

I flerpartimotion 2009/10:U2 (s, v, mp) anför motionärerna att mandatet för det svenska bidraget till Kfor bör fastställas till utgången av december månad 2010.

## Utskottets överväganden

Utskottet konstaterar inledningsvis att FN:s säkerhetsråd den 10 juni 1999 antog resolution 1244 genom vilken en internationell styrka för Kosovo, Kosovo Force (Kfor), under ledning av Nato upprättades. Styrkans huvuduppgift är att upprätthålla en fredlig och säker miljö i Kosovo. Uppgifterna löses i nära samarbete med den kosovanska poliskåren, Kosovo Police (KP), och EU:s insats på rättstatsområdet, Eulex. I dagsläget deltar 33 nationer i Kfor. Den totala styrkan i Kfor uppgår för närvarande till drygt 13 000 personer, varav de 8 deltagande icke-Natoländerna bidrar med drygt 2 000 personer.

Utskottet konstaterar att vidare FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999) gav FN en rätt att förvalta Kosovo. FN:s generalsekreterare utsåg en särskild representant för Kosovo med uppgift att leda arbetet och ansvara för administrationen i FN:s interimistiska uppdrag i Kosovo (United Nations Interim Administration in Kosovo, Unmik). Ansvar för det internationella arbetet i Kosovo fördelades mellan FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europeiska unionen (EU) och Nato. Ansvar för rättsstatskomponenten förlades till Unmik.

Under 2008 inleddes en omvandling av Unmik från en operativ roll mot en mer övergripande politisk roll med stora personalneddragningar som följd. Den 9 december 2008 överlämnade Unmik ansvaret för rättsväsende och tull till kosovanska myndigheter och till Eulex. Unmik kommer dock sannolikt att kvarstå i Kosovo i någon form under en överskådlig framtid. I Unmik arbetar i dag omkring 510 personer, varav ca 150 är internationella tjänstemän.

EU:s rättsstatsinsats i Kosovo, Eulex Kosovo, vilken upprättades i februari 2008 har placerats ut i hela Kosovo och har påbörjat sitt uppdrag. Eulex har framgångsrikt stöttat den kosovanska polisen att upprätthålla lag och ordning, och inlett sin rådgivande verksamhet. I norra Kosovo har Eulex endast i begränsad utsträckning kunnat genomföra sitt uppdrag inom tull, domstolar och polis. I september 2009 slöt Eulex ett tekniskt samarbetsavtal med den serbiska polisen om informationsutbyte, vilket stärker möjligheterna för insatsen att verka.

Eulex har för närvarande 1 600 internationella medarbetare inklusive poliser, domare, åklagare och tulltjänstepersoner samt ca 1 000 lokala medarbetare. Sverige beslutade den 19 mars 2008 att ställa högst 100 personer till Eulex förfogande. För närvarande finns ca 80 svenskar utsända i Eulex.

Utskottet konstaterar att de kosovanska myndigheterna, sedan konstitutionens ikraftträdande den 15 juni 2008, upprättar strukturer för administrationen av Kosovo. I de albanskdominerade delarna har Kosovos egna

institutioner tagit över förvaltningen efter Unmik. De norra delarna av Kosovo står dock utan vare sig rättsväsende eller fungerande internationell civil närvaro.

Utskottet konstaterar att Natorådet i juni 2009 gjorde bedömningen att de politiska och militära förutsättningarna förelåg för att fr.o.m. vintern/våren 2010 inleda en gradvis reducering av styrkenivåer för Kfor. Natorådet ansåg att den allmänna politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i Kosovo efter självständigheten 2008 överlag hade varit positiv och förutsåg att denna utveckling skulle fortsätta. Utplaceringen av Eulex och dess goda förmåga att stödja den kosovanska poliskåren sågs som en betydelsefull positiv faktor som möjliggör för Kfor att reducera sina styrkor. Nato planerar därför att under de närmaste åren successivt genomföra en kraftig reducering av Kfors militära styrkor. Inom den kvarvarande styrkan läggs ökat fokus på stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer samt samverkans- och observationsteam. Denna nya fas av insatsen benämns *deterrent presence*. I denna fas kommer Kfor i större utsträckning än tidigare att förlita sig på Natos operativa och/eller strategiska reservstyrkor.

Styrkereduceringarna kommer att ske genom ett antal på varandra följande kontrollstationer, s.k. *transition gates*. Processen är villkorsbaserad, och övergången mellan de olika faserna förutsätter i varje enskilt fall beslut av Natorådet. Den första neddragningen är redan beslutad och ska vara genomförd vid utgången av januari 2010. Den innebär en reducering från dagens drygt 13 000 personer till ca 10 000 personer. Därefter ska en utvärdering göras av den politiska utvecklingen och säkerhetsläget i Kosovo innan Natorådet fattar beslut om nästa steg. Den andra fasen planeras innebära en neddragning av Kfor till ca 5 700 personer, följt av en tredje fas då neddragning sker till ca 2 250 personer. Intervallen mellan varje fas bedöms till 4–8 månader. I dagsläget finns inga beslut om hur länge styrkenivån på 2 250 personer kommer att upprätthållas. På sikt kommer de militära förbanden att helt fhasas ut.

Till dess att Kosovo självt kan upprätthålla rättstatens principer – som är en central komponent för den långsiktiga stabiliteten och utvecklingen på Balkan och som endast kan uppnås inom ramen för ett europeiskt perspektiv – är det, anser utskottet, nödvändigt att det internationella samfundet fullgör sina uppgifter i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999).

Utskottet konstaterar att Sverige har deltagit i Kfor sedan styrkan inrättades 1999. Det svenska militära bidraget består i dag av cirka 250 personer och omfattar bl.a. ett mekaniserat skyttekompani med lednings- och underhållsresurser. Som en del av det svenska förbandet ingår även stabsofficerare placerade vid staber i Kfor. Sverige bidrar därutöver med militära rådgivare som stöd för Natos och Kfors nya uppgifter att stödja uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen söker riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka på högst 540 personer till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) t.o.m. utgången av december månad 2010 och därefter högst 360 personer t.o.m. utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Det svenska bidraget till Kfor bedöms fram till oktober 2010 uppgå till ca 250 personer. Efter det att skyttekompaniet avvecklas beräknas styrkan uppgå till högst 70 personer under 2010 och 2011. Därutöver tillkommer en avvecklingsstyrka om ca 40 personer under slutet av 2010 och början av 2011.

Utskottet noterar att Sverige, i överensstämmelse med Natos gradvisa neddragning av Kfor, under perioden kommer att göra en substantiell reduktion av det svenska bidraget och förändra dess inriktning. Denna reduktion sker i oktober 2010, då skyttekompaniet avvecklas. Det kvarvarande svenska bidraget kommer därefter i huvudsak att bestå av samverkans- och observationsteam (LMT), militära rådgivare som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer (SSR), stabsofficerare samt erforderliga stödresurser.

Det förändrade svenska bidraget ligger i linje med den planerade oinriktningen av Kfor från tyngdpunkt på manöverförband till stöd för uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer samt samverkans- och observationsteam. Utfasningen av det svenska militära bidraget kommer att ske under beaktande av Natos inriktning för styrkans utveckling och i nära samråd med övriga deltagande stater.

Enligt 10 kap. 9 § regeringsformen får svensk väpnad styrka sändas till annat land om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

FN:s säkerhetsråd har auktoriserat den fredsfrämjande insatsen i Kosovo (Kfor) genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, vilket innebär att insatsen får använda alla nödvändiga medel för att fullgöra sina uppgifter, inklusive användning av våld som går utöver självförsvar.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det under försämrade säkerhetsförhållanden är viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. En sådan förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättnings- och evakueringsoperationer.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2010 föreslagit 2 537 312 000 kr till anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Regeringen beräknar att ca 415 000 000 kr respektive ca 300 000 000 kr behövs för att bedriva föreslagen verksamhet inom ramen för Kfor under 2010 och 2011. Regeringen bedömer vidare att eventuella merkostnader för en förstärkning och/eller evakuering ryms inom föreslagna medel inom anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*.



Utskottet noterar att regeringen föreslår ett tvåårigt mandat för det fortsatta svenska bidraget till den fredsfrämjande insatsen i Kosovo. Regeringen motiverar mandatets tidsmässiga omfattning med hänvisning till behovet av stabilitet och långsiktighet i planeringen samt med att Sverige under 2010 inleder utfasningen av den militära närvaron och under 2011 lämnar ett avsevärt mindre bidrag till Kfor.

Med anledning av det motionsvis framförda kravet på att mandatet för det svenska bidraget till Kfor bör fastställas till utgången av december månad 2010, vill utskottet anföra följande. Utskottet delar regeringens uppfattning att det finns anledning att ompröva hur det internationella samfundet kan bistå de kosovanska myndigheterna på bästa sätt. I takt med att hotet mot säkerheten i Kosovo avtar, minskar den roll som en militär styrka har att spela. På sikt ska ansvaret för säkerhet ligga i kosovanska händer. Det internationella samfundets engagemang bör inriktas på att stödja lag och ordning genom Eulex. Detta bör ske parallellt med fortsatt internationellt stöd för de framväxande kosovanska säkerhetsstrukturerna.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att en neddragning bör ske successivt och i överensstämmelse med Natos inriktning för styrkans utveckling. Det bör avspegla det internationella samfundets bedömning om utformningen av den internationella civila och militära närvaron i ett självständigt Kosovo. Nato anser att de rätta förutsättningarna föreligger för att fr.o.m. 2010 inleda en gradvis reducering av Kfors styrkenivåer. Utskottet, liksom regeringen, stöder denna bedömning.

Nato har presenterat en indikativ plan för reducering där varje nytt steg föregås av en ny politisk och säkerhetsmässig bedömning och ett politiskt beslut. Utskottet delar regeringens linje att det är politiskt och militärt motiverat att successivt, och i överensstämmelse med den övergripande omstruktureringen av Kfor, göra en substantiell reducering av det svenska militära bidraget till Kosovo. Utskottet anser att en sådan reducering måste ske under former som är stabila och förutsägbara för de länder med vilka Sverige samarbetar inom Kfor. Ett tvåårigt mandat sänder, anser utskottet, en tydlig signal till det internationella samfundet att reduceringen av det svenska bidraget till den fredsfrämjande insatsen i Kosovo kommer att ske under ordnade former.

Med vad som anförts anser utskottet att motion 2009/10:U2 (*s, v, mp*) kan avstyrkas.

Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Det åligger Försvarmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder. Utskottet vill i sammanhanget understryka betydelsen av att styrkan har tillgång till kvalificerade sjukvårdsresurser.

Utskottet välkomnar att Sverige fäster stor vikt vid att försöka bidra till att stärka kvinnors deltagande i internationella fredsfrämjande insatser i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet och i enlighet med den nationella planen för att genomföra

denna resolution. Utskottet välkomnar även att säkerhetsrådets resolution 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter tillmäts stor vikt från svensk sida. Utskottet välkomnar vidare den svenska regeringens uttalade mål att förbättra situationen för kvinnor i konflikt- och postkonfliktsituationer, bl.a. genom att genomföra den nationella handlingsplanen för resolution 1325 som Sverige antog i februari 2009.

Utrikesutskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen bifaller proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (Kfor) och därmed, under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett mandat för den internationella styrkan i Kosovo från FN:s säkerhetsråd, bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 540 personer till förfogande för deltagande i Kfor t.o.m. utgången av december månad 2010 och därefter 360 personer t.o.m. utgången av december 2011.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR):*

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (KFOR) bestående av högst 540 personer till och med utgången av december 2010 och därefter 360 personer till och med utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

### Följdmotionen

*2009/10:U2 av Urban Ahlin m.fl. (s, v, mp):*

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (Kfor) bestående av högst 540 personer t.o.m. utgången av december 2010.