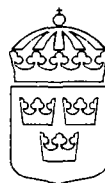


Försvarsutskottets yttrande

1992/93:FöU11y

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



1992/93
FöU11y

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 25 maj beslutat bereda försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1992/93:254 om svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien jämte eventuella motioner.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen 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. Regeringen föreslår vidare att riksdagen med ändring av sitt beslut (prop. 1992/93:100 bil. 4, FöU8, rskr. 177) till Fredsbevarande verksamhet för budgetåret 1993/94 under tredje huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag på 1 007 000 000 kr.

I sin *bakgrundsteckning till propositionens förslag* hänvisar regeringen till att FN har konstaterat att situationen i det forna Jugoslavien utgör ett hot mot fred och säkerhet enligt FN-stadgans kapitel VII och därmed medgivit att tvångsåtgärder kan vidtas för att återställa internationell fred och säkerhet. Regeringen hänvisar vidare till att det visat sig nödvändigt att sätta in FN-förband för att skydda hjälptransporter och att säkerhetsrådet beslutat att inrätta s.k. fredade områden för att skydda civilbefolkningen.

Regeringen konstaterar att Sverige har åtagit sig betydande uppgifter i f.d. Jugoslavien, såväl vad avser humanitära insatser som bidrag med militär trupp, observatörer och civila poliser.

Regeringen utgår från att FN:s säkerhetsråd kommer att ställa sig bakom en fredsplan för området och fatta beslut om dess genomförande i syfte att nå en fredlig och varaktig lösning, när planen accepterats av parterna. Säkerhetsrådet antas också kunna komma att besluta om nya insatser för att bidra till att säkerställa fred i det forna Jugoslavien. Enligt beräkningar i FN kan genomförandet av en fredsplan komma att kräva en truppstyrka på ca 70 000 personer. Enligt regeringens mening finns anledning räkna med att generalsekreteraren kommer att begära att Sverige bidrar med trupp. Efter underhandskontakter har

den preliminära planeringen inriktats på en skyttebataljon för en period av inledningsvis sex månader. Generalsekreteraren har låtit förstå att det kan bli aktuellt med en förlängning.

I sin redovisning av *skälen till propositionens förslag* anför regeringen bl.a. att den anser att utvecklingen i f.d. Jugoslavien är sådan att det krävs ytterligare och omfattande insatser i FN:s regi. Enligt regeringen kan dessa insatser i sina huvuddrag betecknas som fredsbevarande. De regler som styr insatserna sägs dock kunna komma att innehålla fredsframtvängande moment som innebär att det blir nödvändigt att använda våld. En svensk styrkas uppgifter kan därmed komma att skilja sig från den strikt fredsbevarande verksamhet som riksdagen tidigare bemyndigat regeringen att besluta om. Regeringen gör därför bedömningen att det för det nu aktuella deltagandet krävs ett medgivande av riksdagen enligt 10 kap. 9 § första stycket 1 regeringsformen.

Mot bakgrund av den osäkerhet som för närvarande råder i planeringen av FN:s insatser i området — såväl i tiden som beträffande vilka uppgifter som kan bli aktuella — kan inte regeringen bortse från att en svensk insats kan behöva beslutas under den period som sammanfaller med riksdagens sommaruppehåll. Den situation som då kan råda 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 att höra utrikesnämnden inför ett sådant beslut. Regeringen anför att detta inte utesluter att riksdagen ändå inkallas till urtima riksmöte, efter hörande av utrikesnämnden.

Regeringen uppskattar driftskostnaden för en svensk väpnad styrka, omfattande högst ca 1 000 personer, till ca 500 miljoner kronor för en insats under tolv månader. Till detta kommer vissa kostnader för anskaffning av fordon, som också bör kunna användas i den svenska krigsorganisationen, och för vissa förberedelser i övrigt. Det av riksdagen under tredje huvudtiteln beviljade (prop. 1992/93:100 bil. 4, FöU8, rskr. 177) reservationsanslaget för budgetåret 1993/94 på 407 miljoner kronor för fredsbevarande verksamhet föreslås därför räknas upp med 600 miljoner till 1 007 000 000 kr.

Regeringen anmäler att den i maj 1993 bemyndigat Överbefälhavaren att påbörja rekrytering och utbildning. Kostnaderna för denna förberedande fas har beräknats till 20 miljoner kronor till och med den 30 juni 1993 och kommer att belasta fjärde huvudtitelns anslag för FN-styrkors verksamhet utomlands.

Motionerna

I Socialdemokraternas partimotion U27 framförs att FN nu måste ges fullt stöd. Om en fredsplan till slut accepteras måste FN få resurser att genomföra den. Oavsett om en fredsplan accepteras av alla aktörer eller inte, måste FN ges tillräcklig styrka för att kunna skydda områden och människor.

Motionärerna anför att FN:s säkerhetsråd inom kort kan komma att besluta om insatser för att säkerställa fred i f.d. Jugoslavien. Denna begäran kan handla om en insats av i huvudsak fredsbevarande karaktär, som också kan innehålla fredsframtvängande moment.

Motionärerna, som är för en utökad svensk insats i FN:s regi, anser att riksdagens beslut i frågan är principiellt viktigt och att därför riksdagen nog bör definiera det mandat som ges till regeringen. De förutsättningar för mandatet som motionärerna anger är bl.a. att aktionen huvudsakligen skall ha karaktären av fredsbevarande insats, dvs. inget eller minimalt användande av våld. Dock bör de regler som operationens befälhavare på säkerhetsrådets mandat löpande utarbetar kunna medge vissa fredsframtvängande åtgärder. Enligt motionärerna kan det handla om våld i självförsvar, för att skydda civilbefolkning eller för att ingripa mot grupper som inte respekterar en överenskommen fredsplan.

Vidare anser motionärerna att den omständigheten att säkerhetsrådets och generalsekreterarens exakta begäran inte inkommit, och att situationen i f.d. Jugoslavien är så oförutsägbär, innebär att riksdagen bör ange de omständigheter då regeringen skall återkomma och riksdagen på nytt behandla frågan. Senast när ett förslag till uppdrag föreligger, grundat på beslut i FN:s säkerhetsråd och på en begäran från FN:s generalsekreterare, bör läget bedömas på nytt. Avviker uppdraget från riksdagens mandat måste, enligt motionärerna, riksdagen inkallas och regeringen återkomma med nytt förslag.

Motionärerna vänder sig mot att regeringen inte angivit hur insatsen skall finansieras. De anser det anmärkningsvärt och oansvarigt att skjuta på ett beslut i denna fråga till behandlingen av 1994/95 års statsbudget. Riksdagen bör därför begära av regeringen att den återkommer med förslag om finansiering.

I Vänsterpartiets partimotion U31 konstateras att den nu avsedda insatsen inte endast skall få fredsbevarande utan även s.k. fredsframtvängande mandat, vilket enligt grundlagen kräver beslut av riksdagen.

Vänsterpartiet anser att Sverige skall ha beredskap att sända en svensk FN-styrka till f.d. Jugoslavien, vars huvudsakliga uppgift skall vara fredsbevarande. Motionärerna accepterar också att svenska soldater deltar i vissa fredsframtvängande åtgärder. Ett så ansvarsfullt beslut bör dock inte delegeras till regeringen utan bör fattas av riksdagen när en insats blir aktuell. Om generalsekreterarens framställning skulle komma under den tid som riksdagen har sommaruppehåll bör därför, enligt motionärerna, en urtima riksdag inkallas. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Motionärerna refererar till sin i andra sammanhang framförda uppfattning beträffande finansiering av kostnaderna för FN:s fredsbevarande insatser och föreslår att riksdagen avslår propositionen i denna del och i stället anvisar 600 miljoner kronor från försvarsanslaget för budgetåret 1993/94.

I motion U29 (s) anförts bl.a. att det i f.d. Jugoslavien måste till en massiv FN-insats av såväl militär och civilpolis som förhandlare för fredsbevarande åtgärder. Motionärerna har inga invändningar mot att

en fredsbevarande styrka på 1 000 personer ställs till förfogande om generalsekreteraren gör en sådan framställning. Denna styrka bör enligt motionärernas uppfattning ha ett mandat om fredsbevarande uppgifter med rätt att försvara sig själva och skyddade zoner samt att freda civilbefolkning och transporter. Mandat som innehåller element av s.k. fredsframtvängande karaktär med brukande av våld accepteras inte.

Motionärerna vänder sig mot att regeringen inte har angivit hur insatsen skall finansieras. Riksdagen bör därför begära att regeringen återkommer med ett nytt förslag om hur insatsen skall finansieras.

Motionären i motion U28 (c) kan heller inte acceptera att riksdagen lämnar regeringen fullmakt att sända stridande trupp utomlands. Skulle FN:s säkerhetsråd begära detta bör en urtima riksdag inkallas för beslut. Regeringens proposition i den del som avser fullmakt att sända en väpnad styrka till f.d. Jugoslavien bör därför enligt motionären avslås.

I motion U30 (-) förordas avslag på propositionen, bl.a. med hänvisning till att riskerna för personalen är alltför stora.

Försvarsutskottet

Upplösningen av statsbildningen Jugoslavien har lett till omfattande stridigheter i många delar av området med omänskligt lidande för civilbefolkningen som följd. Våldet och lidandet står utan jämförelse sedan andra världskriget. Sverige deltar aktivt i FN:s olika insatser i området. De hittillsvarande FN-engagemangen 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 civilbefolkningen och de som skadats. Utvecklingen i f.d. Jugoslavien är sådan att det krävs ytterligare omfattande insatser i FN:s regi.

Om FN:s säkerhetsråd beslutar om en insats och FN:s generalsekreterare riktar en framställning till Sverige om svensk medverkan, anser utskottet att Sverige som FN-medlem lojalt bör bidra till dessa fredsanssträngningar. Utskottet ansluter sig här till regeringens uppfattning, vilken också överensstämmer med vad som uttrycks i motionerna U27 (s parti) och U31 (v parti).

De insatser som kan bli aktuella betecknas till sina huvuddrag som fredsbevarande men kan komma att innehålla fredsframtvängande moment som innebär användning av våld. Utskottet har här samma syn som regeringen och motionärerna i Socialdemokraternas och Vänsterpartiets resp. partimotioner. Regeringen gör bedömningen att det för det nu aktuella deltagandet krävs ett medgivande av riksdagen enligt 10 kap. 9 § första stycket 1 regeringsformen. Utskottet har ingen annan uppfattning och anser att ett sådant medgivande bör lämnas. I linje härmed bör motionerna U31 (v parti) yrkande 1, U29 (s) yrkande 1, U28 (c) yrkande 2 och U30 (-) avslås.

De ökade riskerna till följd av att uppgifterna kan komma att vidgas jämfört med sedvanliga fredsbevarande operationer i FN:s regi bör,

som regeringen också anger i propositionen, få påverka den svenska styrkans utbildning och utrustning. Det är enligt utskottet viktigt att styrkan förses med bättre fordon, tyngre vapen och mer omfattande utrustning i övrigt än som varit fallet för svenska FN-styrkor i andra sammanhang. Utskottet delar också regeringens uppfattning att styrkan bör bestå av frivillig personal som helst också har erfarenhet från tidigare FN-tjänst. Eftersom förluster inte kan uteslutas i samband med insatsen bör enligt utskottets mening stor omsorg läggas ned dels på förberedelserna så att riskerna för personalen i största möjliga utsträckning begränsas, dels på stöd åt personalen och deras anhöriga när uppdraget slutförts.

Regeringen begär att anslaget Fredsbevarande verksamhet förs upp i statsbudgeten för nästa budgetår med ett belopp som är 600 miljoner kronor högre än det som riksdagen har beslutat om. Regeringen avser att i förslaget till statsbudget för budgetåret 1994/95 täcka det finansieringsunderskott som uppstått.

I motion U31 (v parti) föreslås att kostnaderna för en svensk väpnad styrka skall bestridas inom det militära anslaget. Utskottet anser att FN-insatser bör betalas på sedvanligt sätt under en separat anslagspost och inte belasta den i försvarsbeslutet 1992 fastlagda utgiftsramen för det militära försvaret. Utskottet anser därför att motion U31 (v parti) yrkande 2 bör avslås och att riksdagen med bifall till propositionens förslag för budgetåret 1993/94 under tredje huvudtiteln bör anvisa ett reservationsanslag på 1 007 000 000 kr.

Utskottet har ingen erinran mot att regeringen på förslaget sätt återkommer med förslag om att täcka det finansieringsunderskott som uppstått. Något uttalande från riksdagen i enlighet med motion U27 (s parti) yrkande 3 och U29 (s) yrkande 2 synes därför inte vara påkallat.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att utskottet anser att riksdagen bör bifalla propositionens förslag.

Stockholm den 28 maj 1993

På försvarsutskottets vägnar

Arne Andersson

I beslutet har deltagit: Arne Andersson (m), Sture Ericson (s), Iréne Vestlund (s), Lars Sundin (fp), Ingvar Björk (s), Barbro Evermo Palmerlund (s), Robert Jousma (nyd), Sven Lundberg (s), Stig Grauers (m), Karin Wegestål (s), Henrik Landerholm (m), Britt Bohlin (s), Jan-Olof Franzén (m), Sven-Olof Petersson (c) och Åke Carnerö (kds).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Jan Jennehag (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Sture Ericson, Iréne Vestlund, Ingvar Björk, Barbro Evermo Palmerlund, Sven Lundberg, Karin Wegestål och Britt Bohlin (alla s) anser att den del av utskottets yttrande som på börjar med "Utskottet har ingen" och slutar med "propositionens förslag" bort ha följande lydelse:

Regeringen har ej angivit hur insatsen skall finansieras. Regeringen har beräknat att en insats av ovan nämnt slag och omfattning kan komma att kosta 500 miljoner kronor för en tolv månadersperiod, samt ytterligare ca 100 miljoner kronor för anskaffning av fordon och vissa andra förberedelser. Regeringen begär riksdagens bemyndigande att räkna upp utgiftssidan i 1993/94 års budget med totalt 600 miljoner kronor.

Det är ett anmärkningsvärt och oansvarigt förfarande. Socialdemokratiska regeringar har alltid, även vid oväntade och kostsamma insatser då FN kallat, tagit ansvar för finansieringen av dessa insatser. Nu skjuter regeringen helt enkelt på beslutet och säger att underskottet skall täckas i 1994/95 års statsbudget. Att rulla finansieringsproblem framför sig är ingen lösning. Riksdagen bör därför begära av regeringen att den återkommer med förslag om finansiering.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Jan Jennehag (v) anför:

Enligt Vänsterpartiets mening är inkallandet av svensk trupp till FN-operationer som kan få fredsframkallande karaktär ett så viktigt beslut att det bör fattas av riksdagen. Om FN:s generalsekreterare, med stöd av säkerhetsrådets beslut, skulle göra en framställning om en sådan insats under den tid då riksdagen har sommaruppehåll, bör därför kallas till urtima riksmöte.

Det är vidare Vänsterpartiets uppfattning att riksdagen bör avslå regeringens förslag till finansiering av ifrågavarande insats och i stället anvisa 600 miljoner kronor från försvarsanslaget för budgetåret 1993/94.