



Operation Althea

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2004/05:14 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Bosnien och Hercegovina.

Utskottet konstaterar i betänkandet att Europeiska unionens råd den 12 juli 2004 fattade beslut om att i samarbete med Nato, från december 2004, genomföra en gemensam militär krishanteringsinsats (*Althea*) i Bosnien och Hercegovina. Vidare konstateras att FN:s säkerhetsråd i resolution 1551 från den 9 juli 2004 välkomnar EU:s planer på att inleda en militär insats i Bosnien och Hercegovina. Operationens folkrättsliga mandat kommer att grundas på en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd. Denna resolution förväntas beslutas av säkerhetsrådet senare i höst.

Utskottet föreslår i betänkandet att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den EU-ledda militära krishanteringsinsatsen i Bosnien och Hercegovina, efter ett beslut av FN:s säkerhetsråd som innehåller det folkrättsliga mandatet för insatsen, under högst 24 månader.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen bifaller proposition 2004/05:14 och bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under högst 24 månader inom ramen för EU:s krishanteringsinsats i Bosnien och Hercegovina (Althea).

Utskottet föreslår att beslut i kammaren fattas efter endast en bordläggning.

Stockholm den 21 oktober 2004

På utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Eskil Erlandsson (c), Tone Tingsgård (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Cecilia Wigström (fp), Kenneth G Forslund (s), Ola Rask (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Veronica Palm (s), Karin Enström (m), Michael Hagberg (s), Allan Widman (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Ewa Björling (m), Berndt Sköldestig (s) och Lars Ångström (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2004/05:14 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Bosnien och Hercegovina beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under högst 24 månader som ett svenskt bidrag till den EU-ledda militära krishanteringsinsatsen vilken totalt kommer uppgå till ca 7000 personer.

Under förutsättning av riksdagens godkännande är det regeringens avsikt att det svenska bidraget till Althea inledningsvis skall bestå av ca 70 personer. Huvuddelen av dessa personer kommer att ingå i en multinationell logistikenhet. Därutöver planeras bidraget bestå av en samverkans- och observationsenhet, militärpolis och stabsofficerare till den EU-ledda styrkans högkvarter i Sarajevo och högkvarteret för *Multinational Task Force North* i Tuzla.

Det svenska bidraget kan dock komma att förändras såväl i fråga om utformning som uppgifter. I ett senare skede kan således det svenska bidraget komma att omfatta upp till 200 personer.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikes- och försvarsutskotten har därefter beslutat – med stöd av 4 kap. 8 § riksdagsordningen – att bereda propositionen i ett *sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU)*.

En föredragning har ägt rum inför utskottet med deltagande av utrikesminister Laila Freivalds, försvarsminister Leni Björklund och företrädare för Försvarsmakten under ledning av generalmajor Göran Fant.

I anslutning till ärendets beredning avser utskottet, genom föredragningar, att göra en uppföljning av tidigare beslutade insatser i Afghanistan och Liberia.

Bakgrund

Jugoslaviens sönderfall kom att få mycket våldsamma och långtgående konsekvenser i Bosnien och Hercegovina. Den blodiga konflikten kom att vara från april 1992 till hösten 1995.

Efter fredsförhandlingar på en amerikansk militärbas i Dayton, Ohio, undertecknades en fredsöverenskommelse i Paris den 14 december 1995 av företrädare för Bosnien och Hercegovina, Kroatien och Förbundsrepubliken Jugoslavien. Fredsöverenskommelsen, det s.k. Daytonavtalet, slår fast att Bosnien och Hercegovina skall bestå av en enad och suverän stat bestående av två entiteter, dels Federationen Bosnien och Hercegovina, dels Republika Srpska.

En Hög representant för det internationella samfundet utsågs att övervaka avtalets genomförande vad gäller de civila frågorna. Høge representanten har sedan Daytonavtalet ingicks haft en framträdande roll inom den nationella politiken med långtgående befogenheter för samhällsuppbyggnad och genomförandet av Daytonavtalet. Høge representanten är dessutom numera EU:s särskilde representant (EUSR) i Bosnien och Hercegovina.

I Daytonavtalet förutsågs också behovet av att upprätta en internationell styrka för att säkerställa genomförandet och att övervaka den militära delen av fredsavtalet. Genom FN:s säkerhetsrådsresolution 1031 (1995) gavs Nato i december 1995 mandat att leda styrkan. IFOR (Implementation Force) upprättades inledningsvis och omfattade omkring 60 000 soldater från ett tjugotal länder.

Vid det ettåriga mandatets slut stod det klart att IFOR framgångsrikt genomfört sitt uppdrag. De stridande parterna hade separerats och demokratiska val till presidentrådet och parlamentet hade genomförts. Av den civila delen av avtalet återstod dock mycket att genomföra och det politiska klimatet bedömdes som fortsatt osäkert. Säkerhetsrådet beslutade därför att IFOR skulle ersättas av en stabiliseringsstyrka, SFOR (Stabilization Force), för att fullfölja genomförandet av Daytonavtalet och säkerställa freden.

Vid Europeiska rådets möte den 17–18 juni 2004 antog Europeiska unionens stats- och regeringschefer en övergripande strategi avseende Bosnien och Hercegovina. Stats- och regeringscheferna angav vidare att den operativa planeringen avseende en militär insats i Bosnien och Hercegovina skulle fortgå, dock under förutsättning att medlemsstaterna i Nato fattade beslut om att avsluta den pågående stabiliseringsstyrkan, SFOR.

Vid Natos toppmöte den 28–29 juni 2004 i Istanbul beslutade Natos stats- och regeringschefer att Nato skulle avsluta insatsen SFOR i Bosnien och Hercegovina i slutet av år 2004.

Den 9 juli 2004 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1551 (2004) i vilken säkerhetsrådet bl.a. välkomnar EU:s planer på att i december 2004 inleda en militär insats i Bosnien och Hercegovina.

Europeiska unionens råd beslutade den 12 juli 2004 om en gemensam åtgärd (2004/570/GUSP) om Europeiska unionens militära operation i Bosnien och Hercegovina. Insatsen benämns *Althea*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i proposition 2004/05:14 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Bosnien och Hercegovina att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under högst 24 månader som ett svenskt bidrag till den EU-ledda militära krishanteringsinsatsen.

I propositionen redogör regeringen för bakgrunden till utvecklingen i Bosnien och Hercegovina efter Daytonavtalet, för det internationella samfundets insatser i landet samt för förutsättningar för ett svenskt deltagande i en krishanteringsinsats under EU:s ledning och för regeringens bedömningar kring detta.

Regeringen konstaterar i propositionen att Försvarsmakten den 22 april 2004 har lämnat ett förslag till möjligt svenskt bidrag. Sverige har till EU anmält intresse av att till en början delta i den multinationella norra sektorn i Bosnien och Hercegovina (*Multinational Task Force North*, MNTF N), vilken kommer att stå under Finlands ledning. Under hösten 2004 har Sverige som ett led i förberedelserna sändt personal till Bosnien och Hercegovina för att delta i förberedelsearbetet inför insatsen.

Regeringen noterar att det svenska bidraget till Althea inledningsvis skall bestå av ca 70 personer. Den understryker dock att det svenska bidraget kan komma att förändras i fråga om utformning och uppgifter. Sverige har som ansvarig nation för logistiken inom den norra sektorn ett övergripande ansvar för denna fråga. Det innebär att Sverige skall ha beredskap för att täcka upp med personal i situationer där andra deltagare av olika skäl inte har kunnat bidra fullt ut. Det kan också bli fråga om att behöva förstärka det svenska bidraget även vad gäller övriga nämnda komponenter (samverkans- och observationspersonal samt militärpolis).

I ett läge där säkerheten i Bosnien och Hercegovina avsevärt försämras kan det dessutom uppstå ett omedelbart behov av att förstärka EU:s insats. En sådan förstärkning av det svenska bidraget skulle kunna omfatta även andra typer av förband än de ovan nämnda, t.ex. förband som har förmåga att skilja stridande parter åt. Det svenska bidraget kan, mot bakgrund av nämnda omständigheter, därför i ett senare skede komma att omfatta upp till 200 personer.

Regeringen bedömer enligt propositionen att utgifterna för det svenska truppbidraget kan finansieras inom anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande insatser m.m.

Regeringen noterar vidare att Altheas folkrättsliga mandat kommer att grundas på en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Det förutses att det kommande mandatet från säkerhetsrådet innebär att EU-styrkan vid behov kommer att kunna lösa sina uppgifter med militära tvångsmedel. Denna resolution förväntas beslutas av säkerhetsrådet senare i höst.

Avslutningsvis noterar regeringen att det i FN:s resolution 1551 (2004) framgår att det nu gällande SOFA-avtalet (Status of Forces Agreement) som återfinns som bilaga till Daytonavtalet tills vidare även skall tillämpas på den föreslagna EU-styrkan. Detta avtal reglerar den rättsliga statusen för den personal som ingår i den EU-ledda styrkan.

Regeringen noterar vidare att insatsregler, s.k. *rules of engagement*, som reglerar styrkans våldsanvändning kommer att fastställas. Det svenska styrkebidraget kommer utifrån dessa insatsregler att kunna tillgripa tvångsmedel som går utöver nödvärn för att genomföra säkerhetsrådets mandat.

Althea förväntas inledas i början av december 2004.

Utskottets överväganden

Utskottet kan inledningsvis konstatera att utvecklingen i Bosnien och Hercegovina har gått mot en ökande stabilitet, samhällsbyggande och närmande till EU. Flyktningåtervändandet har varit en framgång.

Trots dessa framsteg menar utskottet att stora utmaningar kvarstår. De nationalistiska partiernas dominans på den politiska kartan innebär ett hinder i närmandet till de europeiska samarbetsstrukturerna. Någon försoningsprocess har ännu inte inletts och de etniska motsättningarna utgör en fortsatt bromskloss i försöken att skapa en fungerande statsbildning. Korruption och organiserad brottslighet är vanligt förekommande i stora delar av landet. Det bristande samarbetet med Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien i Haag (ICTY) utgör ett fortsatt hinder för såväl försoning som närmande till EU och Nato.

Läget i landet kan i dag, på ett övergripande plan, betecknas som stabilt, men situationen är alltfjämt skör. Lokala sammandrabbningar och begränsade våldshandlingar kan därför inte uteslutas. Bosnien och Hercegovina är, liksom Balkan som helhet, av stor betydelse för stabiliteten och säkerheten i Europa. Det är därför av stor vikt, anser utskottet, att det internationella samfundet också framgent kan upprätthålla närvaro i landet.

Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avvärras i samarbete med andra länder. Utskottet vill härvid särskilt peka på EU:s militära krishanteringsinsats i DR Kongo 2003 (*Artemis*) där Sverige bidrog med ett specialstyrkeförband. Insatsen rönt stor uppmärksamhet internationellt och anses vara mycket lyckad. Därtill gav insatsen, för svenskt vidkommande, viktiga erfarenheter av snabbinsatser för militär krishantering.

Utskottet har återkommande betonat att en nära samarbetsrelation till Nato är en grundförutsättning för utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). En grundtanke bakom denna ståndpunkt är att EU inte skall utveckla en egen kapacitet med militära högkvarter, ledningssystem och militära strukturer, som skulle kunna utgöra en dubblering och konkurrerande struktur i förhållande till Natos resurser.

EU:s militära krishanteringsinsats, *Concordia*, som inleddes i Republiken Makedonien i mars 2003, var den första i sitt slag där EU använde sig av Natoresurser såsom överenskommit i de s.k. Berlin plus-arrangemangen. Utskottet välkomnar att också Althea-insatsen i Bosnien och Hercegovina skall genomföras i enlighet med Berlin plus.

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.

Regeringen konstaterar i propositionen att styrkans storlek och sammansättning medför att den bör betraktas som en väpnad styrka i regeringsformens mening. Vidare redovisar regeringen som sin bedömning att Althea kommer att få ett mandat under kapitel VII i FN-stadgan som går utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar.

Regeringen vill av dessa skäl inhämta riksdagens medgivande till att sända en väpnad styrka om högst 200 personer till Bosnien och Hercegovina under 24 månader för deltagande i EU:s krishanteringsinsats.

Utskottet konstaterar att det svenska bidraget planeras omfatta ca 70 personer. Regeringen vill dock, t.ex. i händelse av en hastigt uppkommen försämring av säkerhetsläget, ha möjlighet att skicka en förstärkning på upp till 130 man. Utskottet anser det angeläget att en sådan möjlighet finns och konstaterar att en sådan åtgärd ryms inom ramen för det föreslagna mandatet.

Utskottet vill betona att samarbetet inom ESFP är ett mellanstatligt samarbete. Samtliga medlemsstater i EU har, enligt fördraget, rätt att fullt ut delta i EU:s krishanteringsinsatser, men det finns ingen skyldighet att delta. Det ankommer på varje medlemsstat att avgöra om, och i så fall i vilken omfattning, staten i fråga vill göra så. Sverige fattar i varje enskilt fall och i enlighet med svensk lag beslut om medverkan i en krishanteringsinsats. En förutsättning för svensk medverkan i en internationell fredsfrämjande insats är att denna vilar på folkrättslig grund.

Enligt FN-stadgan skall beslut om fredsframtvingande insatser, dvs. sådana insatser som kan innebära våldsanvändning utöver vad som kan anses vara självförsvar, fattas av FN:s säkerhetsråd. Utskottet noterar att Althea-insatsens folkrättsliga mandat kommer att grundas på en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel VII i FN-stadgan.

Att riksdagen ger regeringen bemyndigande att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i annat land är ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat kan förluster i människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte uteslutas.

Riksdagen förutsätter att regeringen på sedvanligt sätt följer upp och redovisar insatsens genomförande.

Det är utskottets bedömning att ett svenskt bidrag till denna krishanteringsoperation är av stor vikt. Krigen i f.d. Jugoslavien är sammantagna den största väpnade konflikt som drabbat Europa sedan andra världskrigets slut. Förfärande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna har begåtts. Freds- och försoningsprocessen befinner sig alltfjämt i sitt inledningsskede. Utskottet anser att Sverige genom insatsen i Bosnien och Hercegovina dels visar prov på sitt fortsatt starka engagemang för konfliktförebyggande och hantering av konflikter på Balkan, dels i konkret handling bidrar till att undvika en möjlig upprepning av etniska sammandrabbningar i regionen med allvarliga humanitära konsekvenser som följd.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen bifaller proposition 2004/05:14 och därmed medger att regeringen, efter mandat från FN:s säkerhetsråd, ställer en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under högst 24 månader som ett svenskt bidrag till den EU-ledda militära krishanteringsinsatsen i Bosnien och Hercegovina.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2004/05:14 Svenskt deltagande i en EU- ledd styrka i Bosnien och Hercegovina:

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under 24 månader som ett svenskt bidrag till EU-ledda militära krishanteringsinsatsen Althea i Bosnien och Hercegovina, efter ett beslut av FN:s säkerhetsråd som innehåller det folkrättsliga mandatet för insatsen.