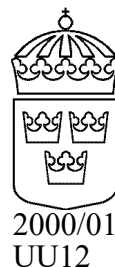


Utrikesutskottets betänkande

2000/01:UU12

Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo



Sammanfattning

Utskottet föreslår i detta betänkande, efter försvarsutskottets hörande, att riksdagen medger ett utökat mandat för den svenska fredsstyrkan i Kosovo.

Utskottet

Ärendets beredning

Utskottet beslöt enhälligt vid sitt sammanträde den 8 mars 2001, mot bakgrund av en samma dag lämnad föredragning av kabinetssekreteraren i Utrikesdepartementet, att ta upp frågan om mandatet för den svenska KFOR-styrkan i Kosovo till behandling. Utskottet har därefter från Regeringskansliet erhållit viss uppdaterad information bl.a. rörande den aktuella utvecklingen samt en folkrättslig bedömning.

Utskottet har vidare berett försvarsutskottet, som erhållit motsvarande information, möjlighet att inkomma med synpunkter i ärendet, vilket sedermera skett. Försvarsutskottets yttrande (2000/01:FöU4y) finns fogat som bilaga till detta betänkande. Försvarsutskottet har särskilt inhämtat information från Försvarsmakten angående den svenska KFOR-styrkans förutsättningar att bidra till den utökade övervakningsmissionens (EUMM) säkerhet i gränsområdena mellan Kosovo, Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ) och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM).

Bakgrund

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlade i sitt betänkande 1998/99:UFöU2 frågan om svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo. I betänkandet formulerades mandatet för en sådan styrka. Detta mandat gäller för den svenska kontingent som för närvarande verkar inom KFOR:s ram i Kosovo. Den Nato-ledda fredsfrämjande styrkan KFOR etablerades i Kosovo i juni 1999 efter beslut i FN:s säkerhetsråd (resolution 1244).

Genom resolutionen gavs KFOR i uppgift att säkerställa och verifiera tillbakadragandet av federala jugoslaviska och serbiska styrkor liksom avväpningen av Kosovos befrielsearmé (UCK) och att etablera en säker miljö så att flyktingar kan återvända och internationella civila insatser genomföras. I och med resolution 1244 etablerades även en internationell civil närvaro i Ko-

sovo genom FN-missionen UNMIK, som har till uppgift att under en övergångsperiod ansvara för Kosovos civila administration.

I samband med etablerandet av KFOR, och såsom hänvisas till i resolution 1244, slöts i juni 1999 ett militärtekniskt avtal mellan KFOR och Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ) respektive republiken Serbien. Genom detta avtal upprättades den s.k. *Ground Safety Zone* (GSZ) i syfte att förhindra att jugoslaviska styrkor skulle återvända in i Kosovo. I den fem kilometer breda zonen utanför provinsen Kosovos gräns får varken militär eller specialpolis från FRJ, utan endast lokal polis, verka. Genom avtalet inrättades också en *Joint Implementation Commission* (JIC), som ett organ för att säkerställa att det militärtekniska avtalet efterlevs. KFOR:s befälhavare (COMKFOR) har den övergripande beslutanderätten vad gäller säkerhetsfrågor som rör GSZ och tolkningsföreträde vad avser avtalets innebörd.

Det svenska deltagandet i KFOR utgår från regeringens proposition 1998/99:112 och betänkande 1998/99:UFöU2 från det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, i enlighet med vilka riksdagen beslutade om ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo. Sverige bidrar för närvarande med en bataljon om ca 800 personer, som verkar inom det brittiska brigadområdet. Den svenska bataljonen ansvarar för ett område öster om Pristina som gränsar till Serbien/GSZ. Tolkningen av riksdagsbeslutets formulering ”ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo” har varit att svensk trupp endast kan agera inom provinsen Kosovos geografiska område.

Utskottets överväganden

Svensk väpnad styrka får sändas till annat land bl.a. 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 (RF 10:9). Enligt 1 § lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen, utan riksdagens hörande, ställa väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands på begäran av Förenta nationerna (FN) eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

I här aktuellt fall har riksdagen medgivit att svensk väpnad styrka sänds till Kosovo (prop. 1998/99:112, bet. 1998/99:UFöU2). Beslutet fattades utifrån de förutsättningar som förelåg inför upprättandet av KFOR. Mot bakgrund av händelseutvecklingen har utskottet väckt frågan om att utvidga medgivandet till att avse ett större geografiskt område än vad som anges i det ursprungliga riksdagsbeslutet.

Försvarsutskottet anför bl.a. följande i sitt yttrande 2000/01:FöU4y till utrikesutskottet:

Utskottet anser det angeläget att konfliktförebyggande, konfliktdämpande och förtroendeskapande åtgärder skyndsamt kommer till stånd. En förutsättning för att övervakningsmissionen skall kunna verka är att rimliga säkerhetsarrangemang kan åstadkommas. Såvitt utskottet kan bedöma är det för

närvarande bara KFOR som kan åstadkomma trovärdiga sådana förutsättningar. Därmed kan en samordning skapas mellan säkerhetsarbetet för EUMM och den förtroendeskapande samverkan som redan förekommer mellan KFOR och FRJ inom ramen för *Joint Implementation Commission* (JIC) inne i GSZ.

Utrikesutskottet instämmer i denna bedömning.

Enligt utskottets mening bör svensk KFOR-personal kunna delta i den fredsfrämjande verksamhet som KFOR kan komma att bedriva, även utanför provinsen Kosovos gräns. Förutsättningen är att denna verksamhet ligger i linje med KFOR:s ursprungliga mandat enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244 och att samtycke från berörda parter föreligger. Ett dylikt mandat för den svenska truppen bör, på sätt som närmare anges i det följande, omfatta såväl *Ground Safety Zone* (GSZ) som de delar av den jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM) som gränsar till FRJ (Kosovo och GSZ). Utrikesutskottets ställningstagande i denna del överensstämmer med vad som sägs i försvarsutskottets yttrande 2000/01:FöU4y.

Utrikesutskottet utgår, liksom försvarsutskottet, från att ett utnyttjande av ett utvidgat mandat inte förutsätter att riksdagen anvisar ytterligare medel.

Till följd av den uppkomna situationen kan det aktualiseras att den svenska KFOR-styrkan engageras i verksamhet inom ramen för *Joint Implementation Commission* (JIC) i GSZ, för säkerhetsstöd till EU:s övervakningsmission (EUMM) eller för gränsbevakning som kan komma att medföra agerande i FYROM.

JIC inrättades för att säkerställa att det militärtekniska avtalet efterlevs. Förtroendeskapande samverkansmöten mellan KFOR och FRJ, inom ramen för JIC, har pågått löpande inne i GSZ sedan sommaren 1999. Detta samarbete har intensifierats efter regimskiftet i FRJ i oktober 2000. Verksamheten utgör en viktig del av KFOR:s uppträdande och omfattar bl.a. direktkontakt med parterna i området, utarbetande av lokala avtal och operationer i syfte att kontrollera rörelser i zonen.

Inom ramen för EU:s och Natos pågående diskussioner om en fredlig lösning av konflikten i södra Serbien diskuteras för närvarande en utökad roll för JIC i GSZ. Det står emellertid i dag inte helt klart vad en sådan skulle omfatta. JIC är dock generellt tänkt att förstärka olika förtroendeskapande åtgärder i GSZ, vilket skulle kunna innebära att mötesfrekvensen kan komma att öka. Det är heller inte uteslutet att JIC kan komma att delta i någon form av övervakning och verifiering av efterlevnaden av en vapenvila.

JIC-verksamheten ingår i KFOR:s ursprungliga mandat. Svensk KFOR-personal deltar i den del av verksamheten som genomförs inom provinsen Kosovo. Mot bakgrund av hur nu gällande riksdagsbeslut utformats kan svensk personal dock inte delta i den JIC-verksamhet som äger rum inne i GSZ. Enligt utskottets uppfattning bör detta dock kunna ske.

Utskottet föreslår således att riksdagen, med ändring av tidigare medgivande i motsvarande del, medger att svensk KFOR-personal inom ramen för JIC får verka inne i GSZ.

Vid Allmänna rådets (GAC) möte den 26 februari 2001 beslutade EU att utöka *övervakningsmissionen* EUMM i södra Serbien till 30 monitorer, förutsatt att tillräcklig säkerhet för dessa kan garanteras. EUMM förväntas verka både inom och utanför GSZ i södra Serbien.

För närvarande pågår en diskussion mellan EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och Nato-rådet (North Atlantic Council, NAC) syftande till att formalisera ett samarbete mellan EU och Nato kring säkerhetsarrangemangen för EUMM.

Utgångspunkten är att FRJ har det övergripande ansvaret för EUMM:s säkerhet, eftersom missionen verkar på FRJ:s territorium. Om och när EUMM:s monitorer verkar inom GSZ, där militär och specialpolis från FRJ inte får vistas, kan KFOR tänkas vara beredd att bidra med stöd i form av evakuering, sjuktransporter samt sök- och räddningsoperationer. KFOR skulle då fortsatt vara stationerad i Kosovo och utföra sina ordinarie uppgifter, men om situationen så kräver kunna gå in i zonen för att undsätta EUMM:s personal.

KFOR:s beredskap att evakuera EUMM:s personal i GSZ kan således komma att regleras i ett avtal mellan EU och Nato. Enligt utskottets uppfattning är det ett svenskt intresse, som EU-medlem och som nuvarande ordförandeland, att kunna delta i undsättandet av EU:s personal i zonen. Något specifikt mandat för en evakueringsberedskap torde inte krävas, eftersom det handlar om att i en nödsituation undsätta civil, obehäpnad personal och eftersom det kommer att ske med ett åtminstone implicit samtycke från FRJ. KFOR har redan i dag beredskap att ge liknande stöd till den KFOR-personal som deltar i JIC-verksamhet i GSZ.

Utskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen, med ändring av tidigare medgivande i motsvarande del, medger att svensk KFOR-personal får medverka i evakuering, sjuktransporter, sök- och räddningsoperationer samt annan liknande verksamhet till stöd för EUMM inom GSZ.

Som nämnts ovan kan situationer tänkas uppkomma då *gränsbevakning som kan komma att medföra agerande i FYROM* aktualiseras.

Återkommande rapporteras om väpnade attacker av albanska grupper i FYROM, särskilt i gränsområdet mot FRJ/Kosovo. KFOR har mot denna bakgrund förstärkt bevakningen längs gränsen mellan Kosovo och FYROM, både genom patrullering och helikopterövervakning, för att förhindra att personer och materiel till och från dessa grupper transporteras över gränsen. Utvecklingen i området inger, enligt utskottets uppfattning, oro och det kan inte uteslutas att läget kan komma att förvärras. Utvecklingen i FYROM har dessutom en direkt påverkan på KFOR:s säkerhet i och med att styrkans primära underhållsvägar löper genom det aktuella området. Härvid kan det uppstå situationer då KFOR kan bedöma det nödvändigt att – efter FYROM:s inbjudan – gå över gränsen in i FYROM.

Den svenska bataljonen i Kosovo är för närvarande inte stationerad i närheten av gränsen mot FYROM, men den har tidigare till del förflyttats inom Kosovo, till exempel när tillfällig förstärkning behövts i Mitrovica och vid gränsområdet till Presevo. Det kan därför inte uteslutas att det kan aktualiseras att svensk KFOR-personal, efter beslut av KFOR:s befälhavare, kan

komma att förflyttas till gränsområdet mot FYROM. Försvarmakten besitter särskilda kunskaper om gränsavsnittet mellan FRJ/Kosovo och FYROM, eftersom svensk FN-personal under UNPREDEP varit grupperad i Tanusevci-området. Delar av KFOR (inklusive svensk personal) är redan i dag stationerade i FYROM. Det gäller dock enbart underhålls- och stödfunktioner till övriga KFOR.

Utskottet noterar att en av KFOR:s uppgifter enligt resolution 1244 är ”conducting border monitoring duties as required”. Det är i dagsläget oklart vad detta – utöver den gränsbevakning som redan utförs – skulle kunna innebära i praktiken om läget i FYROM förvärras. Situationen i området kan snabbt komma att förändras och krav därvid uppkomma på att KFOR skall agera. Det vore, enligt utskottets mening, mindre lämpligt om svensk personal i så fall skulle vara förhindrad att medverka. Enligt vad utskottet inhämtat möter det inga folkrättsliga hinder att delta i en operation på en annan stats territorium om den staten givit sitt tillstånd och under förutsättning att övriga folkrättsliga regler för umgänge mellan stater, inklusive de resolutioner som antagits av säkerhetsrådet, följs.

Utskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen, med ändring av tidigare medgivande i motsvarande del, medger att svensk KFOR-personal får medverka i gränsnära KFOR-operationer inne i FYROM.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet ovan anför.

Stockholm den 15 mars 2001

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

I beslutet har deltagit: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Berndt Ekholm (s), Lars Ohly (v), Bertil Persson (m), Carina Hägg (s), Liselotte Wågö (m), Agneta Brendt (s), Marianne Jönsson (s), Murad Artin (v), Jan Erik Ågren (kd), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Karin Enström (m) och Rosita Runegrund (kd).

Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 13 mars 2001 beslutat bereda försvarsutskottet möjlighet att inkomma med synpunkter på ett eventuellt förändrat mandat för den svenska KFOR-styrkan. Yttrandet bör vara utrikesutskottet till handa torsdagen den 15 mars 2001.

Bakgrund

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlade i sitt betänkande 1998/99:UFöU2 frågan om svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo. I betänkandet formulerades mandatet för en sådan styrka. Detta mandat gäller för den svenska kontingent som för närvarande verkar inom KFOR:s ram i Kosovo. Den Nato-ledda fredsfrämjande styrkan KFOR etablerades i Kosovo i juni 1999 efter beslut i FN:s säkerhetsråd (resolution 1244).

Genom resolutionen gavs KFOR i uppgift att säkerställa och verifiera tillbakadragandet av federala jugoslaviska och serbiska styrkor liksom avväpningen av Kosovos befrielsearmé (UCK) och att etablera en säker miljö så att flyktingar kan återvända och internationella civila insatser genomföras. I och med resolution 1244 etablerades även en internationell civil närvaro i Kosovo genom FN-missionen UNMIK, som har till uppgift att under en övergångsperiod ansvara för Kosovos civila administration.

I samband med etablerandet av KFOR, och såsom hänvisas till i resolution 1244, slöts i juni 1999 ett militärtekniskt avtal mellan KFOR och Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ) respektive republiken Serbien. Genom detta avtal upprättades den s.k. *Ground Safety Zone* (GSZ) i syfte att förhindra att jugoslaviska styrkor skulle återvända in i Kosovo. I den fem kilometer breda zonen utanför provinsen Kosovos gräns får varken militär eller specialpolis från FRJ, utan endast lokal polis, verka. Genom avtalet inrättades också en *Joint Implementation Commission* (JIC), som ett organ för att säkerställa att det militärtekniska avtalet efterlevs. KFOR:s befälhavare (COMKFOR) har den övergripande beslutanderätten vad gäller säkerhetsfrågor som rör GSZ och tolkningsföreträde vad avser avtalets innebörd.

Det svenska deltagandet i KFOR utgår från regeringens proposition 1998/99:112 och betänkande 1998/99:UFöU2 från det gemensamma utrikes- och försvarsutskottet, i enlighet med vilka riksdagen beslutade om ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo. Sverige bidrar för närvarande med en bataljon om ca 800 personer, som verkar inom det brittiska brigad-området. Den svenska bataljonen ansvarar för ett område öster om Pristina som gränsar till Serbien/GSZ. Tolkningen av riksdagsbeslutets formulering ”ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo” har

Försvarsutskottets överväganden

Till följd av utvecklingen i Kosovo övervägs behovet av att ändra mandatet för den svenska KFOR-styrkan. En modifiering av mandatet förutsätter beslut av riksdagen. Mot denna bakgrund beslöt utrikesutskottet vid sitt sammanträde den 8 mars 2001 att inleda behandling av frågan.

Kabinettssekreteraren i Utrikesdepartementet har den 13 mars 2001 lämnat en redogörelse till försvarsutskottet om bakgrunden till behovet av att överväga ett förändrat mandat för den svenska KFOR-styrkan.

Vid Europeiska unionens allmänna råds (GAC) möte den 26 februari 2001 beslutades att utöka övervakningsmissionen EUMM till 30 monitorer i området, under förutsättning att tillräcklig säkerhet kan ges för dessa. Säkerhetsarrangemangen återstår att lösa, men en nära dialog härom pågår mellan EU och Nato.

Försvarsmakten har den 15 mars 2001 lämnat en redogörelse för förutsättningarna m.m. för den svenska KFOR-styrkan att bidra till den utökade övervakningsmissionens säkerhet i gränsområdena mellan Kosovo, Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ) och Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).

Utskottet anser det angeläget att konfliktförebyggande, konfliktlämpande och förtroendeskapande åtgärder skyndsamt kommer till stånd. En förutsättning för att övervakningsmissionen skall kunna verka är att rimliga säkerhetsarrangemang kan åstadkommas. Såvitt utskottet kan bedöma är det för närvarande bara KFOR som kan åstadkomma sådana trovärdiga förutsättningar. Därmed kan en samordning skapas mellan säkerhetsarbetet för EUMM, och den förtroendeskapande samverkan som redan förekommer mellan KFOR och FRJ, inom ramen för *Joint Implementation Commission* (JIC) inne i GSZ.

Att möjliggöra ett brett och aktivt svenskt deltagande i de konfliktförebyggande och förtroendeskapande insatserna torde vara särskilt viktigt under det svenska EU-ordförandeskapet. Det ligger sålunda i svenskt intresse att även den svenska KFOR-personalen kan delta fullt ut i de insatser som kan komma att bli aktuella för KFOR, vilket förutsätter en utvidgning av det nuvarande mandatet för den svenska styrkan.

Försvarsutskottet tillstyrker därför – om utrikesutskottet av övergripande skäl finner det lämpligt – att tolkningen av det ursprungliga riksdagsbeslutets formulering, att svensk trupp endast kan agera inom provinsen Kosovos geografiska område, ändras. Den svenska KFOR-styrkan bör sålunda ges mandat att medverka även i de säkerhetsarrangemang som behövs för EUMM, samt i de övriga konfliktförebyggande och förtroendeskapande åtgärder som kan behövas, förutsatt att insatserna sker med de berörda parternas – Förbundsrepubliken Jugoslaviens och FYROM:s – samtycke.

Utskottet utgår från att ett utnyttjande av ett utvidgat mandat inte förutsätter att riksdagen anvisar ytterligare medel.

2000/01:UU12
Bilaga

Stockholm den 15 mars 2001

På försvarsutskottets vägnar

Henrik Landerholm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik Landerholm (m), Tone Tingsgård (s), Christer Skoog (s), Karin Wegestål (s), Stig Sandström (v), Olle Lindström (m), Rolf Gunnarsson (m), Ola Rask (s), Berit Jóhannesson (v), Margareta Viklund (kd), Anna Lilliehöök (m), Erik Arthur Egervärn (c), Runar Patriksson (fp), Laila Bäck (s), Berndt Sköldestig (s) och Amanda Agestav (kd).