

Regeringens proposition

2005/06:203

Svenskt deltagande i en EU-ledd militär förstärkningsstyrka till stöd för FN-insatsen i Demokratiska republiken Kongo

Prop.
2005/06:203

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 maj 2006

Göran Persson

Carin Jämtin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för läget i Demokratiska republiken Kongo, förutsättningarna för gruppering av en av Europeiska unionen ledd förstärkningsstyrka till stöd för Förenta nationernas fredsfrämjande insats (MONUC) och förberedelserna för svenskt deltagande i en sådan styrka. Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under valperioden i Demokratiska republiken Kongo, dock längst sex månader efter första valomgången, för att delta i en EU-ledd militär multinationell styrka i Demokratiska republiken Kongo och att riksdagen samtidigt medger möjligheten att den svenska styrkan, eller delar därav, grupperas i annat afrikanskt land än i Demokratiska republiken Kongo. Insatsen sker på förfrågan från Förenta nationerna och har bemyndigats av FN:s säkerhetsråd i resolution 1671 (2006) under kapitel VII i FN-stadgan. Resolutionen bemyndigar en insats om högst fyra månader efter den första valomgången, varav tiden efter den 30 september är beroende av en förlängning av MONUC:s mandat. För tiden därefter föreslår regeringen att riksdagens medgivande skall gälla under förutsättning att insatsen vilar på en folkrättslig grund i form av en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd. Övergångsregeringen i Demokratiska republiken Kongo har uttryckt sitt stöd för den EU-ledda styrkan.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Bakgrund	5
3.1	Läget i Demokratiska republiken Kongo	5
3.2	FN:s fredsfrämjande insats i Demokratiska republiken Kongo.....	6
3.3	EU:s samlade engagemang i Demokratiska republiken Kongo.....	7
3.4	Svenska insatser i Demokratiska republiken Kongo	8
4	Den EU-ledda styrkan	9
4.1	Den EU-ledda styrkans uppgifter.....	9
4.2	Sveriges bidrag.....	10
5	Folkrättsligt mandat för insatsen m.m.....	12
6	Regeringens överväganden.....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2006	15

Regeringen föreslår att riksdagen under förutsättning att insatsen vilar på en folkrättslig grund i form av en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd medger

att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under valperioden i Demokratiska republiken Kongo, dock längst sex månader efter första valomgången, för att delta i en EU-ledd militär multinationell förstärkningsstyrka och

att den svenska styrkan, eller delar därav, grupperas i annat afrikanskt land än Demokratiska republiken Kongo.

2 Ärendet och dess beredning

FN:s avdelning för fredsbevarande operationer ställde i slutet av december 2005 en förfrågan till EU-ordförandeskapet om möjligheterna för EU att bistå med en militär förstärkningsstyrka i samband med valen i Demokratiska republiken Kongo. EU-styrkan skall stödja den befintliga FN-insatsen (MONUC), vilket innebär att den skall kunna sättas in i akuta krissituationer om säkerhetsläget så kräver och MONUC inte har tillräckliga resurser att lösa uppgiften.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade Försvarsmakten den 24 februari 2006 att redovisa möjliga truppbidrag till EU:s stöd till FN/MONUC. I Försvarsmaktens svar, som inkom den 1 mars 2006, redovisas ett möjligt bidrag omfattande specialförband, stabsofficerare samt taktiskt flyg.

Europeiska unionens råd bekräftade i slutsatser från den 27 februari 2006 att EU, efter en förfrågan från FN, övervägde hur EU bäst kunde stödja FN med säkerheten under valen samt att kontakter med FN och kongolesiska myndigheter, liksom med Afrikanska unionen, pågick. Den 20 mars 2006 beslutade Europeiska unionens råd att besvara FN:s förfrågan positivt. Den 23 mars godkände rådet det allmänna krishanteringskonceptet för insatsen (EUFOR RD Congo).

Regeringen beslutade den 6 april 2006 att Försvarsmakten får bemanna EU:s för denna insats avdelade militärstrategiska högkvarter i Potsdam, Tyskland, med två stabsofficerare.

Den 11 april anvisade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Försvarsmakten att planera och förbereda ett deltagande i EU:s insats i Demokratiska republiken Kongo. Den ekonomiska ramen för en eventuell insats angavs till högst 60 miljoner kronor för budgetåret 2006.

Regeringen uppdrog vidare den 12 april 2006 åt Försvarsmakten att bemanna delar av det styrkehögkvarter som EU upprättar med anledning av den planerade insatsen i Demokratiska republiken Kongo.

Den 25 april 2006 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1671 som bemyndigar en EU-styrka till stöd för MONUC under valperioden i Demokratiska republiken Kongo.

Inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) har Europeiska unionens råd den 27 april antagit en gemensam åtgärd för genomförandet av den militära insatsen. Insatsen utgör en del av ett bredare EU-engagemang i Demokratiska republiken Kongo för att främja fred, säkerhet, utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna. Insatsen avses inledas en kort tid före första valomgången, som enligt nuvarande planer skall äga rum den 30 juli, och avslutas senast fyra månader därefter.

3.1 Läget i Demokratiska republiken Kongo

Formellt råder fred i Demokratiska republiken Kongo, både vad avser inrikes förhållanden och i relation till grannländerna. Sedan de utländska trupperna lämnat landet fullföljdes den s.k. interkongolesiska dialogen mellan olika kongolesiska grupperingar. I december 2002 ingicks en överenskommelse om en tvåårig övergångsperiod, där makten delades mellan de olika parterna. Övergångsperioden - med en övergångskonstitution, övergångsparlament och en övergångsregering - inleddes den 1 juli 2003 och har förlängts med två sexmånadersperioder, vilket det gavs möjlighet till i överenskommelsen.

Utvecklingen under övergångsperioden har varit positiv, men processen är skör. Det faktum att en stor andel kongoleser registrerade sig inför den folkomröstning som hölls om en ny konstitution i december 2005, att folkomröstningen kunde genomföras utan större incidenter och att en majoritet röstade för den nya konstitutionen var ett stort framsteg. På flera håll i landet, främst i östra Kongo och Katanga, har våldet dock fortsatt. Både inhemska och utländska väpnade grupper, med djup misstro mot varandra och i skiftande allianser, gör sig skyldiga till omfattande övergrepp mot civilbefolkningen. Exploatering av naturresurser är både en orsak till våldet och ger möjligheter att finansiera väpnade aktiviteter. En omfattande sanktionsregim finns, men efterlevnaden är dålig. Integreringen av väpnade grupper i armén och avvapningen av miliser går långsamt. Utländska väpnade grupper befinner sig fortfarande i landet, varav rwandisk hutumilis bedöms utgöra den största. Kringdrivande soldater och andra beväpnade grupper och individer samt mycket vapen i omlopp utgör även grogrund för rent kriminell verksamhet. En demoraliserad och odisciplinerad armé och polis bidrar till att skapa en instabil miljö och djup rädsla hos befolkningen.

Konflikterna i Demokratiska republiken Kongo har en tydlig regional prägel och omfattade som mest sju olika länder. Framför allt grannländerna Rwanda och Uganda har varit djupt involverade i utvecklingen i Demokratiska republiken Kongo. Det finns rwandiska och ugandiska milisgrupper i Demokratiska republiken Kongo som bedriver en väpnad kamp mot regeringarna i Kigali och Kampala och som därför uppfattas som ett hot av dessa regeringar. Både Rwanda och Uganda har dock också ekonomiska intressen i Demokratiska republiken Kongo. En positiv utveckling i relationen mellan Demokratiska republiken Kongo och Rwanda har emellertid kunnat skönjas under de senaste månaderna, medan relationerna mellan Demokratiska republiken Kongo och Uganda snarare försämrats sedan det kunnat konstateras att ytterligare en ugandisk väpnad grupp, *Lord's Resistance Army*, har verkat på kongolesisk mark.

Konflikterna har haft förödande humanitära konsekvenser och hämmat den ekonomiska och sociala utvecklingen. 1 200 människor beräknas dö varje dag och 4 miljoner människor uppskattas ha dött sedan 1998 som en följd av konflikterna. I Demokratiska republiken Kongo finns över 3 miljoner människor som lever som internflyktingar, eller som nyligen återvänt, och 500 000 är flyktingar utanför landet. Ytterst grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna pågår i flera delar av landet. Straffriheten är utbredd.

Valen i Demokratiska republiken Kongo, som blir de första på över 40 år, planeras hållas den 30 juli. De omfattar val till presidentämbetet, det nationella parlamentet samt provinsförsamlingarna och sker i två omgångar. Första omgången kombinerar presidentval och val till nationalförsamlingen. Andra omgången gäller presidentval, om detta inte redan avgjorts i första omgången, i kombination med val till provinsförsamlingarna. Övergångsperioden avslutas enligt avtalet den 30 juni. Den nya konstitutionen stipulerar dock att övergångsinstitutionerna kvarstår till dess att de nya institutionerna trätt i funktion.

Valen markerar slutet på övergångsperioden och är ett viktigt steg i utvecklingen mot fred, stabilitet och demokrati. Det är en känslig process, där vissa aktörer som idag innehar makt, kommer att förlora den. I takt med att valen närmar sig har motsättningarna mellan huvudaktörerna i valprocessen ökat och den politiska temperaturen skruvats upp. Även inom partierna har spänningarna ökat. Man kan inte utesluta att någon utnyttjar etniska, regionala, sekteristiska och separatistiska känslor för egna syften. Många grupper har behållit sina egna säkerhetsstyrkor. Viss oro finns att någon aktör eller gruppering skall ta till vapen om valresultatet inte är tillfredsställande för dem. Vidare finns det aktörer som tjänar på den instabilitet som råder och inte önskar se en positiv utveckling i regionen. För att valresultatet skall kunna uppfattas som legitimt är det viktigt att valen är fria och rättvisa och genomförs utan våld.

Valen kommer också att bli en stor logistisk utmaning. Demokratiska republiken Kongo är fem gånger större Sverige och har en dåligt utbyggd infrastruktur, bland annat ett mycket svagt vägnät. Trots brister och förseningar i processen är den allmänna bedömningen att valen kommer att kunna hållas i huvudsak i enlighet med den fastställda tidplanen. Om ytterligare förseningar skulle inträffa finns risk för oroligheter.

3.2 FN:s fredsfrämjande insats i Demokratiska republiken Kongo

Det internationella samfundet spelar en avgörande roll för att övergångsperioden skall avslutas på ett framgångsrikt sätt. FN har sedan 1999 en fredsfrämjande insats i landet (MONUC). Sverige har deltagit med en flygfältsenhet i denna FN-insats (proposition 2002/03:58). MONUC har sedan tillkomsten växt i omfattning, både till numerär och uppgifter, och är nu FN:s största fredsfrämjande insats. I oktober 2004 beslutade säkerhetsrådet (genom resolution 1565) om en betydande

utökning av insatsen till 16 700 personer i den militära komponenten och till 475 poliser. Civil personal inom områden som humanitära och politiska frågor samt mänskliga rättigheter tillfördes insatsen. Som ett led i förberedelserna inför den kommande valprocessen har MONUC därefter förstärkts ytterligare, bland annat genom tillförande av polisförmågor och genom omgruppering av förband från FN-insatsen i Burundi. Dessa utökningar är tillfälliga.

MONUC har som sina huvudsakliga uppgifter att bidra till stabilitet, säkerhet och förtroendeskapande i framför allt landets östra delar, liksom till efterlevnad av det vapenembargo som introducerades genom säkerhetsrådsresolution 1493 (2003). Insatsen ger också stöd till övergångsregeringen inom ett antal olika områden, såsom avväpning, demobilisering, återintegrering, rehabilitering och försoning, främjande av respekt för de mänskliga rättigheterna, genomförandet av valen, säkerheten för humanitära insatser samt möjligheten till återvändande för internflyktingar. Särskild uppmärksamhet har också ägnats åt vikten av kvinnors delaktighet i fredsarbetet i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) samt åt att förhindra och förebygga de omfattande övergrepp mot kvinnor och barn som hittills varit vanligt förekommande.

MONUC har alltsedan etableringen ställts inför ett stort antal utmaningar, bland annat relaterade till konfliktens komplexitet och dess regionala dimensioner, det stora antalet utländska väpnade grupper i landet, det mycket stora insatsområdet och bristande resurser. Det är i ljuset av denna utveckling som insatsen gradvis förstärkts och förändrats. Parallellt har MONUC också fördjupat samarbetet med andra internationella aktörer för att hantera uppkommande situationer. Ett sådant exempel är den EU-insats som under sommaren 2003 genomfördes i staden Bunia och som redogörs för närmare nedan.

3.3 EU:s samlade engagemang i Demokratiska republiken Kongo

EU har sedan 1996 en särskild representant för Stora sjö-regionen, vilket starkt har bidragit till att fokusera unionens insatser och ge EU en tydlig roll i fredsprocessen i Demokratiska republiken Kongo.

Demokratiska republiken Kongo är part i det s.k. Cotonou-avtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Karibien och Stilla havet, å ena sidan, och EG och dess medlemsstater, å andra sidan. Tyngdpunkten ligger vid en gradvis integrering i världsekonomin och fattigdomsbekämpning. För perioden 2000-2007 har avsatts 475 miljoner euro för samarbetet med Demokratiska republiken Kongo. Insatserna sker framför allt inom hälsosektorn, återuppbyggnad i östra delen av landet, institutionellt stöd samt skuldavskrivningar. Inom ramen för Cotonou-avtalet förs även förhandlingar om ekonomiska partnerskapsavtal med fyra regioner i Afrika, som skall träda i kraft den 1 januari 2008. EU är därtill, vid sidan av FN, den största finansiären av valen, med ett bidrag om 149 miljoner euro. Vidare planerar EU att närvara med 250 valobservatörer.

Från juni till september 2003 genomförde EU, efter en förfrågan från FN och med mandat från säkerhetsrådet, en militär krishanteringsinsats i Demokratiska republiken Kongo, operation Artemis. Syftet med EU-insatsen var att bidra till säkerheten i och kring staden Bunia i östra delen av landet och därigenom ge MONUC tid att förstärka sin närvaro i en situation av omfattande våldsamheter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I april 2005 påbörjades EU:s polisinsats (EUPOL Kinshasa), som har till uppgift att stödja och rådge den kongolesiska nationella integrerade polisenheten. EUPOL Kinshasa kommer temporärt att förstärkas under valperioden. Inom ramen för sitt icke-exekutiva mandat skall insatsen framför allt bistå de kongolesiska specialpolisenheter i Kinshasa med stöd för att möjliggöra samordnade insatser vid eventuella oroligheter. Denna förstärkning utgör en del av de EU-insatser som är speciellt inriktade på att stödja valens genomförande.

Våren 2005 inleddes också EU:s rådgivningsgrupp för försvarsreformer i Demokratiska republiken Kongo (EUSEC DRK). På detta sätt bidrar EU till att skapa en fungerande nationell armé under demokratisk kontroll, vilket är en förutsättning för varaktig stabilitet. Som ett särskilt projekt knutet till EUSEC bistår EU med rådgivning och utrustning för ett nytt löneadministrativt system för armén (EUSEC-FIN). Grundmissionen EUSEC består numera av 12 personer och EUSEC-FIN av ett 30-tal personer.

Inom EU bereds för närvarande en allomfattande strategi för unionens engagemang i Demokratiska republiken Kongo, bland annat på svenskt initiativ. Strategin definierar unionens övergripande mål i Demokratiska republiken Kongo som att främja demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Genom samordnade insatser med EU:s olika instrument, inklusive politiska, diplomatiska och ekonomiska samt genom polisiära och militära insatser, avser EU bidra till ett framgångsrikt slutförande av övergångsprocessen i Demokratiska republiken Kongo.

3.4 Svenska insatser i Demokratiska republiken Kongo

Sverige är sedan länge aktivt vad gäller konflikthantering och konfliktförebyggande i Afrika, bland annat genom omfattande utvecklingssamarbete, politisk dialog, deltagande i olika fredsfrämjande FN- och EU-insatser, humanitärt bistånd och stöd till stärkande av afrikanska länders och organisationers kapacitet på olika områden.

Svenska missionsorganisationer har varit verksamma i Demokratiska republiken Kongo under mer än hundra år och är fortfarande aktiva med omfattande social verksamhet på flera håll i landet. Detta har bland annat satt sin prägel på många av dagens kongolesiska ledare som har fått sin utbildning i skolor som drivs av svenska missioner.

Sverige har också en tradition av att bidra till FN:s fredsfrämjande insatser i området.

Sverige har varit starkt engagerat i fredsprocessen i Demokratiska republiken Kongo så länge den pågått, bland annat genom finansiellt stöd till parternas gemensamma militära övervakningskommission samt genom bidrag till den interkongolesiska dialogen.

Sveriges utvecklingssamarbete med Demokratiska republiken Kongo har sedan det inleddes 2004 kraftigt ökat och planeras under 2006 uppgå till ca 100 miljoner kronor. Fokus ligger framförallt på stöd till övergångsprocessen, inklusive stöd till valen, och främjande av demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige ger också humanitärt bistånd om ca 110 miljoner kronor om året, vilket främst går till de östra delarna av Demokratiska republiken Kongo.

Sverige bidrar för närvarande med fem militärobservatörer och sex poliser till FN-insatsen MONUC. Under perioden maj 2003 till juni 2004 deltog Sverige också med en flygfältsenhet om ca 90 personer, med uppgift att svara för driften av en flygplats i staden Kindu.

Sverige deltog i operation Artemis sommaren 2003 med ett specialförband, som ingick i den franska kontingenten.

Sverige deltar med två experter i EU:s rådgivande mission för försvarsreformer, EUSEC. Vidare bidrar Sverige med en kommunikationsexpert till EU:s polisinsats, EUPOL.

EU sände en valobservatörsmission till Demokratiska republiken Kongo för att övervaka folkomröstningen om konstitutionen som hölls den 18 december 2005. Sverige bidrog med två experter. Sverige planerar även att bidra med valobservatörer till EU:s valobservatörsmission vid de kommande valen.

4 Den EU-ledda styrkan

4.1 Den EU-ledda styrkans uppgifter

Ansvar för säkerheten under valprocessen ligger i första hand på kongolesiska myndigheter. FN har, framför allt genom den fredsfrämjande insatsen MONUC, samtidigt en central roll för att bidra till säkerhet och stabilitet i landet och regionen. Efter en förfrågan från FN, och sedermera kongolesiska regeringen, har EU beslutat att bistå MONUC med snabbinsatsförmågor under en tidsbegränsad period under valen i Demokratiska republiken Kongo. Den EU-ledda styrkans (EUFOR:s) huvudsakliga uppgift blir att stödja MONUC i dess arbete för att främja säkerheten i samband med valen och därmed verka avhållande från allvarliga störningar och våldshandlingar. EUFOR kommer att stå beredd att bistå MONUC i stabiliseringsinsatser, vid behov åta sig evakueringsuppgifter samt bidra till att säkerheten vid Kinshasas flygplats bibehålls. Som ytterligare uppgift kommer styrkan att, vid behov, stödja MONUC med underrättelser. Styrkan kommer att kunna bidra till skydd av civila i de områden den sätts in. FN:s säkerhetsråds

resolution 1671 (2006) antogs under FN-stadgans kapitel VII, vilket innebär att EUFOR har möjligheter att utnyttja vapenmakt för att lösa sin uppgifter.

Avsikten är inte att den EU-ledda styrkan skall ersätta eller duplicera MONUC och dess uppgifter. EUFOR skall agera i akuta situationer som FN-insatsen inte har tillräckliga resurser att bemöta. Beslut om möjliga områden och situationer för insättande av EUFOR kommer att fattas av EU i nära samordning med MONUC. Särskilda samverkansformer, på alla nivåer, kommer att utarbetas för detta ändamål. EUFOR kommer sannolikt inte att kunna möta alla behov. EUFOR kommer också att ha begränsade möjligheter att ingripa i flera samtidigt uppstående krissituationer.

EUFOR kommer att uppgå till cirka 1 500 personer och kommer att inordnas i EU:s befälskedja. En del av EUFOR kommer att grupperas i Kinshasa en kort tid före första valomgången och resterande del stå i beredskap i ett annat afrikanskt land utanför Demokratiska republiken Kongo, möjligen Gabon. En strategisk reserv kommer att vara stationerad i Europa. I förutsättningarna ingår att EUFOR kommer att dras tillbaka när valprocessen är över och senast fyra månader efter starten.

EUFOR kommer att komplettera EU:s övriga engagemang i DRK. EU:s särskilde representant för Stora sjö-regionen kommer att ge politisk vägledning och säkerställa samstämmighet i EU:s politiska och militära engagemang i fält. För den politiska kontrollen och strategiska ledningen av insatsen ansvarar Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik som regelbundet rapporterar till Europeiska unionens råd.

EUFOR blir den första nya militära EU-insatsen efter antagandet av EU:s handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet inom den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna.

4.2 Sveriges bidrag

Försvarsmakten har redovisat som möjligt svenskt bidrag ett specialförband om ca 60 personer, inklusive taktisk ledning och flygtransportresurser. Det svenska flygförbandet planeras för en insattid om fyra till sex veckor. Därtill avser Sverige att placera ett antal stabsofficerare vid relevanta staber. Totalt kommer det svenska bidraget att uppgå till ca 70 personer under den tid som flygförbandet är insatt. Redovisningen bygger på antagandet att logistik och sjukvårdsbehov ombesörjs av någon annan nation eller av EU.

Svensk trupp kan, tillsammans med andra länders truppbidrag, komma att utgångsgrupperas i huvudstaden Kinshasa i Demokratisk republiken Kongo eller i ett annat afrikanskt land som den militärstrategiska befälhavaren anvisar. Gabon är en sådan möjlighet. EU kommer att efterfråga ett sådant lands medgivande innan gruppering kan ske.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de insatser som Sverige genomför. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En förstärkning kan ungefärligen omfatta ett reducerat kompani samt materiel. Varje evakuerings- och förstärkningssinsats måste vara anpassad till varje unik situation. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta kostnaderna för en sådan insats. En eventuell förstärkningsinsats skall dock rymmas inom den del av anslagsposten 6.1.2 Fredsfrämjande truppinsatser som får användas först efter beslut av regeringen. Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande för en personalram om högst 200 personer.

Regeringen beräknar att kostnaderna för ett svenskt styrkebidrag om cirka 70 personer under år 2006 uppgår till högst 60 miljoner kronor. Denna beräkning baseras på en insatstid om fyra månader. Utgifterna skall belasta det sjätte utgiftsområdet, anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Sveriges bidrag till insatsens gemensamma kostnader, vilka administreras av finansieringsmekanismen Athena, kommer att uppgå till cirka 5 miljoner kronor, vilket belastar det sjätte utgiftsområdet, anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Den kongolesiska armén och polisen bedöms, med stöd av MONUC, kunna hantera oroligheter som kan relateras till valen. Sannolikheten att säkerhetssituationen skall utvecklas så att det blir nödvändigt att sätta in EUFOR i akuta krissituationer får därmed anses som relativt liten. Vid de tillfällen det aktuella svenska förbandet kan komma att sättas in i en akut krissituation, förutses den allmänna hotbilden mot förbandet dock vara mycket hög. Vid en sådan insats bedöms olika väpnade grupper utgöra det största hotet mot det svenska förbandet.

I landet finns många väpnade grupper och individer, både inhemska och utländska. Flera av dessa grupper saknar i huvudsak klar politisk agenda och mål. De skiftar ofta allianser och lojaliteter, har bristande ledning och kommandostruktur samt en låg stridsmoral. Beväpningen bedöms främst bestå av lätta vapen.

Under valperioden finns särskilda risker för upplopp och demonstrationer. Folkligt missnöje kan komma att vändas mot den internationella närvaron i landet, och då även inkludera det svenska förbandet.

Hotet från minor, odetonerade sprängmedel samt kriminalitet bedöms som stort. Vidare är risken för trafikolyckor hög. Den medicinska hotbilden är mycket hög, men bedöms som hanterbar förutsatt att vaccinationer och övriga profylax hanteras enligt fastställda rutiner.

Det svenska förbandet kommer sannolikt att ingå i en beredskapsstyrka med uppgift att förstärka i de områden där behov uppstår. Vid eventuella insatser är sannolikheten stor att styrkan tvingas nyttja vapenmakt inom ramen för de regler för våldsanvändning som etableras och grundat på att insatsen sker under kapitel VII i FN-stadgan i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1671 (2006). Det finns även risk för att styrkan nödgas använda sådan vapenmakt mot väpnade barn. I sådana situationer måste EUFOR beakta att barn är en särskilt utsatt grupp i

5 Folkrättsligt mandat för insatsen m.m.

Medlemsstaterna i EU har enligt EU-fördraget en rätt, men ingen skyldighet, att delta i unionens krishanteringsinsatser. Varje medlemsstat avgör om, och i så fall på vilket sätt, staten i fråga vill delta. En förutsättning för svensk medverkan i en krishanteringsinsats är att insatsen vilar på folkrättslig grund. Sverige fattar i varje enskilt fall och i enlighet med svensk lagstiftning beslut om medverkan i en krishanteringsinsats.

En förutsättning för ett svenskt deltagande i den EU-ledda militära insatsen i Demokratiska republiken Kongo är att insatsens mandat och det militära ingripandet sker i överensstämmelse med folkrätten. FN:s säkerhetsråd antog den 25 april 2006 resolution 1671 som bemyndigar en EU-ledd förstärkningsstyrka till stöd för MONUC, för en period som omfattar valen och som avslutas senast fyra månader efter den första valomgången. EU-insatsen är efter den 30 september beroende av att nuvarande mandat för MONUC förlängs.

Styrkan ges i resolutionen ett mandat och ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd att i nära samarbete med MONUC bland annat stödja MONUC vid stabiliseringsinsatser, vid behov åta sig evakueringsuppgifter samt bidra till att säkerheten vid Kinshasas flygplats bibehålls. Styrkan kommer att kunna bidra till skydd av civila i de områden den sätts in.

Samtycke till insatsen föreligger från Demokratiska republiken Kongos övergångsregering, inklusive presidenten och de fyra vice-presidenterna.

Mandatet för den multinationella förstärkningsstyrkan har getts i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och omfattar rätten för styrkan att använda alla nödvändiga medel för att kunna fullgöra sina uppgifter. Mandatet innebär en rätt att vidta åtgärder av fredsframtvängande natur, inklusive en rätt till våldsanvändning, om det skulle behövas för att genomföra mandatet. Således kan styrkan i enlighet med uppställda insatsregler komma att använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar. Även MONUC har ett säkerhetsrådsmandat under kapitel VII i FN-stadgan. Det svenska truppbidraget utgör en väpnad styrka enligt regeringsformen.

I den gemensamma åtgärden som Europeiska unionens råd antog den 27 april läggs det EU-rättsliga ramverket för EU-insatsen fast.

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagen i varje enskilt fall skall medge att en svensk väpnad styrka sänds till ett annat land om inte regeringen har bemyndigats i lag att fatta beslutet eller riksdagen tidigare har godkänt en internationell överenskommelse av vilken skyldigheten att vidta åtgärden följer. Då bemyndigande saknas för regeringen i detta fall och riksdagen inte kan anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse av vilken skyldigheten följer krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka skall kunna delta

i den EU-ledda insatsen. Då det är möjligt att det svenska truppbidraget, eller delar därav, grupperas i ett tredje land behövs även riksdagens medgivande för denna åtgärd.

Prop. 2005/06:203

6 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att riksdagen under förutsättning att insatsen vilar på en folkrättslig grund i form av en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande under valperioden i Demokratiska republiken Kongo, dock längst sex månader efter första valomgången, för att delta i en EU-ledd militär multinationell förstärkningsstyrka och att den svenska styrkan, eller delar därav, grupperas i annat afrikanskt land än Demokratiska republiken Kongo.

Skälen för regeringens förslag: Ett stabilt Demokratiska republiken Kongo är ett utrikes- och säkerhetspolitiskt intresse för Sverige och EU, liksom för övriga världen. Det internationella samfundet har investerat mycket i fredsprocessen i Demokratiska republiken Kongo och Stora sjöregionen. Det är viktigt att EU nu ställer upp med ytterligare stöd för att bidra till att övergångsprocessen framgångsrikt kan slutföras och att valen genomförs utan allvarliga störningar och våldshandlingar. Därmed skulle EU bidra till att möjliggöra en demokratisk och hållbar utveckling med full respekt för de mänskliga rättigheterna.

En EU-ledd insats till stöd för MONUC under valen bidrar, tillsammans med EU:s övriga instrument, till att ge EU och medlemsstaterna möjligheter att påverka huvudaktörerna till stöd för en fredlig valprocess i Demokratiska republiken Kongo. Insatsen sänder en tydlig politisk signal till det kongolesiska folket, grannländerna och FN, liksom till Afrika som helhet, om EU:s engagemang för fred och säkerhet i Afrika. Att EU är berett att agera med alla sina olika instrument, inklusive militärt stöd inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, understryker i konkret handling den vikt som EU fäster vid samarbetet med Afrika.

EU:s beslut att tillmötesgå FN:s förfrågan om stöd till en pågående FN-insats är också en viktig del i stärkandet av samarbetet mellan EU och FN och ett konkret exempel på hur en regional organisation, såsom EU, kan bistå FN i komplexa krishanteringssituationer. Ett svenskt deltagande i insatsen skulle manifesteras Sveriges stöd till FN och FN:s arbete för fred och säkerhet.

EUFOR kommer att komplettera EU:s övriga breda engagemang och ansträngningar att nå fred, stabilitet och utveckling i Stora sjöregionen. En positiv utveckling i Demokratiska republiken Kongo är viktigt för hela regionen. Fred, försoning och stabilitet kan bana väg för ekonomiskt samarbete där Demokratiska republiken Kongo i kraft av sina naturresurser och stora hemmamarknad skulle kunna spela en drivande

roll och bli en motor i regionen. Kopplingen mellan väpnade konflikter och fattigdom är tydlig. Ett framgångsrikt genomförande av valen är en förutsättning för en fortsatt fredlig utveckling i landet.

Det finns klara humanitära skäl till att stödja Demokratiska republiken Kongo i denna viktiga etapp i fredsprocessen. Kriget har haft tragiska humanitära konsekvenser. Ytterst grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna pågår i flera delar av landet.

Det är regeringens bedömning att ett svenskt styrkebidrag till den EU-ledda militära insatsen i Demokratiska republiken Kongo är av stor vikt. Det föreslagna svenska bidraget skulle utgöra ett väsentligt bidrag och en kvalificerad resurs till styrkan. Bidraget ligger väl i linje med Sveriges omfattande och historiska engagemang i Demokratiska republiken Kongo och svensk Afrika-politik i stort. Det bidrar också till att i handling omsätta det uttalade svenska engagemanget för hantering och förebyggande av konflikter i Afrika och att genom säkerhetsskapande åtgärder stärka förutsättningarna för utveckling, såsom det bland annat slagits fast i regeringens utrikesdeklaration.

Bidraget skulle också avspegla vår vilja att ytterligare utveckla EU:s krishanteringsförmåga. Den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna har utvecklats betydligt de senaste åren. EU genomför idag ett stort antal militära och civila insatser till stöd för fred och säkerhet och ger därutöver flera andra sorters stöd, inklusive rådgivning, logistik och utrustning. Det är viktigt att medlemsstaterna ställer upp med de resurser som krävs, inklusive militära förband, för att genomdriva den gemensamma utrikespolitiken. Regeringen fäster vikt vid att också Sverige ger sitt bidrag härtill. Ett brett deltagande från EU:s medlemsstater, liksom från icke EU-länder, är viktigt för insatsernas legitimitet.

Den kongolesiska armén och polisen bedöms, med stöd av MONUC, kunna hantera oroligheter som kan relateras till valen. Sannolikheten att säkerhetssituationen skall utvecklas så att det blir nödvändigt att sätta in EUFOR i akuta krissituationer får därmed anses som relativt liten. EUFOR:s huvuduppgift är att verka förtroendeingivande och avhållande från våld och allvarliga störningar under valperioden. Detta sker dels genom en synlig närvaro i huvudstaden Kinshasa och en styrka i beredskap i annat afrikanskt land. Båda styrkorna skall vara beredda att snabbt kunna sättas in i sådana situationer som beslutas av EU, i nära samråd med MONUC. Skulle EUFOR behöva sättas in i ett kritiskt säkerhetsläge, är sannolikheten hög att den också kan tvingas använda vapenmakt under svåra och riskfyllda omständigheter.

Sammantaget anser regeringen att det övergripande målet för EU-insatsen, att bidra till en framgångsrik avslutning på övergångsperioden i Demokratiska republiken Kongo och därmed till fred och säkerhet i hela Stora sjö-regionen och Afrika i stort, väl motiverar de risker som insatsen medför. Det är ett tydligt uttryck för Sveriges och EU:s engagemang i regionen och för stödet till FN. För att minimera de säkerhetsrisker som finns avser regeringen att kontinuerligt utvärdera förändringar i hotbilden och, om så anses nödvändigt, agera i enlighet därmed.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2006

Närvarande: Statsminister Persson, statsråden Ringholm, Pagrotsky, Östros, Messing, Y Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M Johansson, Hallengren, Holmberg, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Jämtin

Regeringen beslutar proposition 2005/06:203 Svenskt deltagande i en EU-ledd militär förstärkningsstyrka till stöd för FN-insatsen i Demokratiska republiken Kongo