

Regeringens proposition

2009/10:37



Fortsatt svenskt deltagande i den internationella
Kosovostyrkan (KFOR)

Prop.
2009/10:37

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 oktober 2009

Maud Olofsson

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att 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. En förutsättning för fortsatt svenskt militärt deltagande i KFOR är att det även fortsättningsvis finns ett giltigt 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. Därutöver ingår i den begärda personalramen om 540 personer resurser för oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov. Styrkan kommer sedan avsevärt att reduceras och dess inriktning förändras. Efter oktober 2010, då skyttekompaniet avvecklas, beräknas styrkan uppgå till högst 70 personer. Under slutet av 2010 och i början av 2011 tillkommer tillfälligt en avvecklingsstyrka om ca 40 personer. Det kvarvarande bidraget om högst 70 personer kommer främst att bestå av samverkans- och observatörsteam, militära rådgivare som stöd till uppbyggnaden av Kosovos säkerhetsstrukturer, stabsofficerare samt de stödresurser som behövs. Därutöver ingår i den begärda personalramen om 360 personer resurser för oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov. Därmed inleds utfasningen av det svenska militära bidraget. Denna kommer att ske under beaktande av Natos inriktning för styrkans utveckling och i nära samråd med övriga deltagande stater.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Kosovo och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare beskrivs den internationella styrkan och det svenska deltagandet i styrkan.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Kosovos framtida utveckling.....	5
3.1	Kosovos självständighet.....	5
3.2	Internationella samfundets insatser.....	5
3.3	Kosovos närmande till EU, ekonomisk utveckling och regionalt samarbete.....	8
4	Svenska utvecklings- och andra insatser i Kosovo.....	9
5	Den internationella Kosovostyrkan (KFOR).....	10
6	Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen m.m.....	11
7	Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i KFOR.....	12
8	Regeringens överväganden.....	13
	Förkortningar.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009	17

Regeringen föreslår att 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.

2 Ärendet och dess beredning

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 tidigare 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 deltagande i fredsstyrka 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 ställde en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i KFOR till och med utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Riksdagen beslutade 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).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har anmodat Försvarmakten den 17 juni 2009 att inkomma med underlag om det framtida svenska bidraget till KFOR. Försvarmakten redovisade sitt svar den 18 juni 2009.

3 Kosovos framtida utveckling

3.1 Kosovos självständighet

I november 2005 utsåg FN:s generalsekreterare finländaren Martti Ahtisaari till särskilt sändebud för förhandlingar om Kosovos framtida status. Under 18 månader ledde han dessa förhandlingar med politiska representanter från Pristina och Belgrad, men utan att en överenskommelse kunde träffas. Den 15 mars 2007 överlämnade Ahtisaari dock ett eget förslag om Kosovos framtida status till FN:s generalsekreterare. Ahtisaari föreslog att Kosovo skulle erhålla självständighet under det internationella samfundets övervakning. Förslaget mötte – även om det inte vann tillräckligt stöd i FN:s säkerhetsråd – bred internationell uppslutning.

Den 17 februari 2008 antog Kosovos parlament en självständighetsförklaring som bl.a. innehåller försäkringar att genomföra Ahtisaari-förslaget inklusive en inbjudan till fortsatt internationell närvaro.

I dagsläget har ett sextiotial länder erkänt Republiken Kosovo. Av dessa är 22 medlemsländer i EU. De EU-medlemsländer som inte har erkänt Kosovo är Cypern, Grekland, Spanien, Rumänien och Slovakien. Sverige erkände Kosovo den 4 mars 2008.

Serbien har inte heller erkänt Kosovos självständighet. Kosovos konstitution kan endast tillämpas i de områden som kontrolleras av den kosovanska regeringen. Den kosovoserbiska minoriteten har skapat egna parallella styrelsestrukturer, bland annat ett eget parlament i staden Mitrovica i norra Kosovo.

Ännu återstår därför att finna konkreta lösningar på hur den internationella närvarons olika komponenter ska kunna verka effektivt i hela Kosovo.

3.2 Internationella samfundets insatser

Efter Natos intervention 1999 antog FN:s säkerhetsråd den 10 juni 1999 resolution 1244 som gav FN en rätt att förvalta över 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 Mission in Kosovo, Unmik). Ansvaret 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 och ett betydande antal poliser har sedan 1999 tjänstgjort under FN-befäl i Kosovo.

Sedan konstitutionens ikraftträdande den 15 juni 2008 upprättar de kosovanska myndigheterna strukturer för administrationen av Kosovo. I de albanskdominerade delarna har Kosovos egna institutioner tagit över

förvaltningen efter Unmik sedan ikraftträdandet av konstitutionen. De norra delarna av Kosovo står dock utan vare sig rättsväsende eller fungerande internationell civil närvaro.

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 nödvändigt att det internationella samfundet fullgör sina uppgifter i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999). Mot bakgrund av det förändrade läget påbörjades 2008 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 EU:s rättsstatsinsats Eulex. Unmik kommer dock sannolikt att kvarstå i Kosovo i någon form under en överskådlig framtid. I Unmik arbetar idag omkring 510 personer, varav ca 150 är internationella tjänstemän.

Det är viktigt att Unmik i en övergångsfas fortsätter sin övergripande politiska verksamhet i norra Kosovo.

Sverige har tidigare bidragit med poliser till Unmik. Sedan ansvaret överlämnades till Eulex har det svenska engagemanget helt övergått till Eulex.

EU:s rättsstatsinsats, Eulex Kosovo

EU:s rättsstatsinsats i Kosovo, Eulex Kosovo, upprättades den 4 februari 2008 och tog den 9 december 2008 över ansvaret från FN för rättsstaten och tull i Kosovo. Övergången skedde på FN:s generalsekreterares begäran, med FN:s säkerhetsråds stöd och på grundval av FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999). Såväl Kosovo som Serbien har välkomnat insatsen.

Övergången markerar en ny fas i Kosovos utveckling. Till skillnad från Unmiks begränsas Eulex uppdrag till att stödja de kosovanska myndigheterna så att de kan utvecklas. Eulex ska endast ta över ansvaret vid behov.

Eulex 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 ca 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.

OSSE:s mission i Kosovo (Omik) är ett viktigt bidrag till det internationella samfundets insatser i Kosovo, inte minst genom sin omfattande fält närvaro. Omiks kärnverksamhet är att assistera de lokala myndigheterna i att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, minoritetsrättigheter, rättssäkerhet och god samhällsstyrning. Detta torde efter Kosovos självständighetsförklaring bli än viktigare och är idag en verksamhet som synes kunna stödjas av både kosovoalbaner och kosovoserber vilket ger OSSE:s närvaro en legitimitet.

I och med Kosovos självständighetsförklaring och konstitutionens ikraftträdande har den politiska situationen i Kosovo ändrats avsevärt. Både Unmik och Omik har deklarerat statusneutralitet och Omik har fortsatt agera under Unmiks paraply. I anslutning till självständighetsförklaringen stod Omiks framtid på spel, men idag finns det en bred internationell enighet om missionens fortlevnad. Omiks mandat måste dock förlängas enhälligt varje månad.

Sverige anser att Omik har en stabiliserande inverkan på Kosovo. Omik är i dagsläget den enda internationella aktör som finns närvarande i Kosovos samtliga kommuner. Detta ger Omik en för tillfället unik roll som det internationella samfundets representant i en politiskt svår omgivning.

Sverige bidrar med personal till OSSE:s verksamhet i Kosovo inom framförallt områdena mänskliga rättigheter och demokrati.

Även inom ramen för Europarådet görs insatser i Kosovo. Europarådet har varit representerat i Kosovo sedan 1999 och kontoret i Pristina har över åren utgjort ett viktigt stöd till Unmik och Kosovos provisoriska institutioner för självstyre. Europarådets aktiviteter i Kosovo syftar till att främja demokrati och mänskliga rättigheter samt att stärka rättsstatsprincipen i linje med Europarådets kärnmandat.

De huvudsakliga områden där Europarådet är aktivt är valobservation, skydd av kulturarv, övervakning av mänskliga rättigheter, bidrag till reformer av det lokala självstyret och brottsförebyggande arbete.

Europarådet har allt sedan Kosovos självständighetsförklaring utropades, liksom Unmik och OSSE, deklarerat statusneutralitet och agerat under Unmiks paraply. Självständighetsförklaringen har dock försvårat kontorets möjligheter att verka. Sverige anser att Europarådets närvaro i Kosovo är fortsatt viktig.

Det internationella civila kontoret

I Kosovos självständighetsförklaring inbjuds en internationell civil närvaro under ledning av en internationell civil representant (ICR). I februari utnämnde Internationella Styrgruppen för Kosovo (ISG) den nederländske diplomaten Pieter Feith till sådan representant. Feith är även EU:s särskilda representant i Kosovo. ISG uppdrog åt Feith och det internationella civila kontoret (International Civilian Office, ICO) att säkerställa och övervaka Kosovos genomförande av Ahtisaaris statusförslag. Kontoret ska ge Kosovo erforderligt internationellt stöd och huvuduppgifterna är att säkerställa Kosovos genomförande av statusförslaget och att stödja Kosovos europeiska integration. Detta

genomförs genom aktiv rådgivning och stöd till Kosovos regering och minoritetsrepresentanter i nära samarbete med i synnerhet EU i form av EU:s särskilda representant, EU-kommissionen och Eulex.

Det internationella civila kontoret arbetar med att ge råd och stöd rörande den generella politiska utvecklingen i Kosovo, stöd till den internationella koordineringen i Kosovo samt bistår med överväganden rörande eventuellt utnyttjande av de myndighetsutövande befogenheter som ICR utrustas med. Vidare arbetar kontoret med minoritetsfrågor och säkerställer att viktigare delar i statusförslaget såsom rättigheter och decentralisering implementeras av Kosovos regering. Kontoret ger även stöd till Kosovo och det internationella samfundet på plats i ärenden som rör ekonomiska och fiskala frågor samt säkerhetsfrågor, inklusive övervakning av uppbyggnaden av den kosovanska säkerhetsstyrkan (Kosovo Security Force, KSF) och ett säkerhetsministerium. Den juridiska enheten på kontoret ger råd och stöd när det gäller de legala aspekterna av att genomföra statusförslaget. ICO rapporterar löpande till Internationella Styrgruppen om hur detta genomförande fortskrider. Sverige ingår i den Internationella Styrgruppen och bidrar till kontorets båda delar med personal.

3.3 Kosovos närmande till EU, ekonomisk utveckling och regionalt samarbete

Formella förutsättningar för att inleda en process mot ett framtida EU-medlemskap för Kosovo saknas eftersom inte samtliga EU-medlemsstater har erkänt landet. Idag återstår alltså för EU att utreda Kosovos status inom stabiliserings- och associeringsprocessen (SAP), dvs. EU:s ramverk för relationen med länderna på västra Balkan. EU har vidtagit åtgärder för att säkerställa att Kosovo inte hamnar otillbörligt efter de övriga Balkanländerna i avvaktan på att landets medlemskapsperspektiv klaras ut. Kosovo har tillgång till EU:s förmedlemskapsstöd (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA), vissa handelsförmåner och andra fördelar. För perioden 2009-2011 uppgår förmedlemskapsstödet till Kosovo till 242 miljoner euro och omfattar bl.a. stöd för institutionsbyggande, förvaltningsreform, civila samhället, minoritetsskydd, och rättstatens principer. EU-stödet ska också användas för att stödja Kosovos ekonomiska utveckling, samt Kosovos europeiska perspektiv och integration på Västra Balkan. I samband med att EU-kommissionen presenterar sina årliga översynsrapporter för kandidatländer och potentiella kandidatländer under hösten, kommer EU-kommissionen även att presentera en särskild rapport om Kosovos förutsättningar att förstärka sin relation till EU.

Avgörande för Kosovos framtid är en samhällsutveckling som inkluderar samtliga medborgare, goda relationer med grannländerna, en långsiktig tillväxt, omfattande reformer och en utvecklad demokrati. Ett växande antal länder har erkänt den nya staten Kosovo. Hos vissa stater kvarstår dock osäkerhet kring Kosovos statsrättsliga status. Den internationella domstolens (ICJ) yttrande till FN:s generalsamling i frågan om Kosovos självständighetsförklaring kan härvid få betydelse.

Ansträngningar pågår hos många stater för att Kosovo fullt ut ska upptas i det internationella samfundet. Prop. 2009/10:37

En stor utmaning för Kosovo är landets ekonomiska utveckling. Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för att uppnå en hållbar socioekonomisk utveckling och för ett framtida EU-närmande. Kosovo har i dag en ung befolkning kombinerat med hög arbetslöshet, låg investeringsnivå samt handelsunderskott, där exporten täcker knappt tio procent av importen. Dessutom begränsas intresset för utländska direktinvesteringar i Kosovo av den bristfälliga infrastrukturen och elförsörjningen samt den fortsatta oenigheten om den nya statsbildningens status.

Medlemskap i internationella finansieringsinstitutioner är en förutsättning för en hållbar ekonomisk utveckling. Kosovo blev under 2009 medlem i Internationella valutafonden och Världsbanken.

I juli 2008 hölls en givarkonferens för Kosovo i Bryssel. Konferensen genererade nya bidrag från givarsamfundet för de kommande tre åren, något som beräknas täcka det finansieringsbehov som Kosovos regering beräknat i sin treårsplan.

Det är viktigt att betrakta Kosovo i ett regionalt perspektiv. Det regionala samarbetet är ett formellt krav för det fortsatta EU-närmandet och viktigt även med tanke på att landets deltagande i Regionala samarbetsrådet (Regional Cooperation Council, RCC). RCC innebär möjligheter för Kosovo att utveckla ett konstruktivt och praktiskt samarbete med länderna i regionen - däribland Serbien - då ett närmande länderna emellan är mycket betydelsefullt. Kosovo innehar under FN-flagg en självständig plats i RCC, ett faktum som accepteras av Serbien.

4 Svenska utvecklings- och andra insatser i Kosovo

Den övergripande målsättningen för Sveriges utvecklingssamarbete med länderna i Östeuropa och på Västra Balkan är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Den 23 juli 2009 antog regeringen en ny samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Kosovo för perioden 2009-2012. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Kosovo är att bidra till Kosovos EU-närmande, stabilitet och ekonomiska tillväxt. Samarbetet inriktas på tre sektorer – miljö och klimat, utbildning, samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete med Kosovo sedan 1999. Utvecklingssamarbetet uppgick under 2008 till 85 miljoner kronor. Sverige är därmed en av de större bilaterala givarna till landet. Volymen för samarbetet förväntas även fortsättningsvis uppgå till 80 miljoner kronor per år.

Inom sektorn miljö och klimat förbereds ett långsiktigt program där stöd till revidering av lagstiftning, kapacitetsutveckling och investeringar kan bli aktuellt. Stödet till Kosovos skogsnäring fortsätter och syftar till att bidra till ett hållbart skogsbruk i Kosovo. Stöd till

privatsektorutveckling inom skogsnäringen, vilket förväntas bidra till såväl positiva miljöeffekter som att skapa arbetstillfällen och främja export, är en prioritet. Uppbyggnad sker av stöd inom utbildningssektorn, bland annat till policyutveckling och finansiell styrning. Bland pågående samarbeten inom sektorn demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter kan nämnas stöd för att stärka Kosovos regering, däribland lantmäteri och statistik. Stöd lämnas också för att öka kommunernas skatteintäkter. Annat samarbete avser åtgärder för att förbättra integration och dialog mellan olika folkgrupper, bland annat i Mitrovica, huvudort i det konfliktdrabbade norra Kosovo. Samarbetet med det civila samhället är brett, med fokus på kvinnors rättigheter, demokratisering, minoriteter och integration mellan folkgrupper.

5 Den internationella Kosovostyrkan (KFOR)

Den 10 juni 1999 antog FN:s säkerhetsråd 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 f.n. till drygt 13 000 personer, varav de 8 deltagande icke-Natoländerna bidrar med drygt 2000 personer. Styrkenivån kan utökas tillfälligt och vid behov genom insatser med delar ur Natos operativa och/eller strategiska reservstyrkor.

I KFOR:s uppgifter ingår även framgent att i enlighet med avtalet mellan EU och Nato från 2004 om ömsesidigt stöd vid behov kunna förstärka den EU-ledda militära insatsen Althea i Bosnien och Hercegovina (prop. 2006/07:51, bet. 2006/07:UU7, rskr. 2006/07:121).

Mot bakgrund av Kosovos självständighetsförklaring beslutade Nato i juni 2008 att åta sig ytterligare uppgifter för att stödja de kosovanska säkerhetsstrukturerna. De nya uppgifterna innefattar:

- stöd för uppbyggnaden av ett ministerium som ska utöva civil kontroll över de kosovanska säkerhetsstrukturerna (ett s.k. säkerhetsministerium)
- att från Unmik överta ansvaret för och att avveckla den kosovanska skyddskåren (*Kosovo Protection Corps, KPC*), samt
- att stödja etableringen och utbildningen av den kosovanska säkerhetsstyrkan, *Kosovo Security Force, KSF*.

Den första uppgiften ligger under Natos internationella sekretariat medan det är KFOR-styrkan som ansvarar för de övriga uppgifterna.

Beträffande säkerhetsministeriet, som har till uppgift att utöva civil kontroll och styrning av KSF, har den grundläggande strukturen etablerats och en minister har utsetts. Bemanning av övriga funktioner pågår och förväntas vara slutförd i början av 2010.

KPC upphörde med sin operativa verksamhet den 20 januari 2009 och upplöstes formellt den 14 juni 2009. Nato förklarade därför uppgiften som löst och avslutad i augusti 2009.

Utbildningen av KSF pågår och säkerhetsstyrkan uppnådde i mitten av september 2009 ”initial operativ förmåga”. KSF ska bestå av maximalt 2 500 personer med en reserv om högst 800 personer. När styrkan når full operativ förmåga ska den kunna a) delta i krishanteringsoperationer (även utanför Kosovos territorium), b) kunna bistå civila myndigheter vid naturkatastrofer eller andra former av katastrofer, c) kunna genomföra rövning av explosiva föremål samt d) stödja civila myndigheter med räddningstjänstuppgifter. Uppbyggandet av KSF bekostas av en särskild frivilligfond, *KSF Trust Fund*. Sverige har hittills bidragit med 800 000 kronor till fonden.

I juni 2009 gjorde Natorådet bedömningen att de politiska och militära förutsättningarna förelåg för att från och med 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 KFOR:s 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 *Deterrent presence* 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 om 2 250 personer kommer att upprätthållas. På sikt kommer de militära förbanden att helt fasas ut. Natos uppgifter att stödja Säkerhetsministeriet och KSF kan dock komma att kvarstå efter att KFOR slutfört sitt kapitel VII-mandat i enlighet med FN:s resolution 1244.

6 Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen m.m.

Den internationella styrkan i Kosovo (KFOR) ges i säkerhetsrådets resolution 1244 vida befogenheter att genomföra sitt uppdrag, inklusive möjligheten att bruka våld som går utöver självförsvarsrätten. Rätten att

bruka våld har preciserats i insatsregler som reglerar styrkans våldsanvändning.

Mandatet, som är utan tidsbegränsning, är knutet till territoriet Kosovo. Landets självständighet förminskar på inget sätt, i enlighet med väl etablerad FN-praxis, säkerhetsrådets ansvar för internationell fred och säkerhet, inklusive dess möjlighet att vidmakthålla en internationell närvaro på Kosovos territorium.

I tillägg till mandatet från säkerhetsrådet föreligger även samtycke för insatsen. Detta medgivande härleds ursprungligen från Förbundsrepubliken Jugoslavien vars samtycke går att utläsa ur resolution 1244, sedermera från Serbien som övertog dess rättigheter och skyldigheter, till att nu föreligga från den kosovanska regeringen. Därtill finns en överenskommelse med Serbien som ger KFOR viss möjlighet att agera över gränsen.

Sveriges deltagande regleras genom avtal om deltagande mellan Sverige och Nato som leder styrkan. Avtalet reglerar rättslig status för styrkans personal gentemot mottagarlandet samt det interna förhållandet mellan Nato och de stater som ingår i styrkan.

7 Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i KFOR

Sverige har deltagit i KFOR sedan styrkan inrättades 1999. Det svenska militära bidraget består idag av cirka 250 personer och består bl.a. av 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 KFOR:s nya uppgifter att stödja uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer.

Regeringen avser under 2010 och 2011 fortsatt bidra med militära förband till den internationella styrkan i Kosovo (KFOR). Sverige kommer, i överensstämmelse med Natos gradvisa neddragning av KFOR som beskrivs i avsnitt 5, under perioden att göra en substantiell reducering av det svenska bidraget och förändra dess inriktning. Denna reducering 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. Detta förändrade svenska bidrag ligger i linje med den planerade ominriktningen av KFOR från tyngdpunkt på manöverförband till stöd för uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer samt samverkans- och observationsteam. Bidraget kommer efter oktober 2010 att uppgå till högst 70 personer. Därtill kommer under några månader en avvecklingsstyrka på ca 40 personer i slutet av 2010 och början av 2011. Därmed inleds utfasningen av det svenska militära bidraget. Denna kommer att ske under beaktande av Natos inriktning för styrkans utveckling och i nära samråd med övriga deltagande stater.

I KFOR-insatsen fäster Sverige stor vikt vid att försöka bidra till att stärka kvinnors deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. I sitt internationella arbete tillskriver Sverige stor betydelse till FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet respektive 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter och avser verka för att dessa efterlevs. Den svenska regeringen har ett uttalat 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.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: 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.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens bedömning är att det tills vidare föreligger behov av en fortsatt internationell militär närvaro i Kosovo, dock i en reducerad omfattning. Enligt FN-resolution 1244 har KFOR fortfarande i uppdrag att upprätthålla en fredlig och säker miljö i Kosovo. Sedan Kosovos självständighetsförklaring och den sammantaget positiva utvecklingen i Kosovo under det senaste året har förutsättningarna för KFOR ändrats. Det allmänna säkerhetsläget har förbättrats. Kosovos egen förmåga att upprätthålla lag och ordning har förstärkts. EU har förstärkt sitt engagemang i Kosovo, bl.a. genom rättsstatsinsatsen Eulex som stödjer den kosovanska polisen. KFOR står inför en situation där den militära styrkan är större än vad som krävs för att lösa givna uppgifter.

Regeringen anser därför 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, inklusive KSF.

Regeringen anser vidare 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. Som redovisats i avsnitt 5 anser Nato att de rätta förutsättningarna föreligger för att från och med 2010 inleda en gradvis reducering av KFOR:s styrkenivåer. Sverige stödjer 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.

Regeringen anser därför att det är politiskt och militärt motiverat att successivt och i överensstämmelse med den övergripande omstruktureringen av KFOR som beskrivs i avsnitt 5, under perioden göra en substantiell reducering av det svenska militära bidraget till Kosovo.

Som ett led i utfasningen av den internationella militära närvaron kommer det svenska bidraget till KFOR därför att minskas avsevärt under hösten 2010, framför allt genom avveckling av ett skyttekompani. Den svenska styrkan bedöms fram till oktober 2010 komma att uppgå till 250 personer och efter 2010 att uppgå till högst 70 personer. Tyngdpunkten i det svenska bidraget kommer att förskjutas mot samverkans- och observationsteam (LMT) och militär rådgivning som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer (SSR), i enlighet med den förändrade styrkeprofilen för KFOR. Stöd till säkerhetssektorreform samt samverkans- och observationsteam är efterfrågade resurser i *Deterrent Presence* och utgör ett naturligt led i utfasningen av den militära närvaron i Kosovo. Därtill tillkommer en avvecklingsstyrka om ca 40 personer under några månader mot slutet av 2010 och början av 2011. Medgivandet ska gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett skriftligt mandat för den internationella fredsstyrkan i Kosovo från FN:s säkerhetsråd.

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår bland annat att regeringen inte utan riksdagens medgivande får sända en svensk väpnad styrka utomlands, om inte detta är medgivet i lag eller följer av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt. Regeringen konstaterar att det svenska bidraget är att betrakta som en väpnad styrka i den bemärkelse som avses i regeringsformen och då bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och då någon internationell överenskommelse inte ingåtts av vilken en skyldighet att lämna bidraget följer, har regeringen att begära riksdagens medgivande för fortsatt deltagande med en väpnad styrka inom ramen för KFOR.

Som regeringen har redogjort för i avsnitt 5 och 6 har FN:s säkerhetsråd bemyndigat etablerandet av den internationella styrkan i Kosovo genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Säkerhetsrådets beslut utgör därmed en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att KFOR verkar i Kosovo med samtycke av den kosovanska regeringen.

Regeringen har i avsnitt 7 redogjort för det bidrag som regeringen med riksdagens medgivande avser att ställa till förfogande för KFOR. Mot denna bakgrund söker regeringen därför riksdagens medgivande att ställa en 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. 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 tillfällig avvecklingsstyrka om ca 40 personer under slutet av 2010 och början av 2011.

Ett tvåårigt mandat från riksdagen i fråga om aktuellt bidrag kan enligt regeringens mening motiveras utifrån behovet av stabilitet och långsiktighet i planering samt med att Sverige under 2010 inleder utfasningen av den militära närvaron och under 2011 lämnar ett avsevärt mindre bidrag till KFOR. Därmed inleds utfasningen av det svenska bidraget.

Den föreslagna personalramen inkluderar även eventuellt behov av tillfällig förstärkning. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En förutsättning för en sådan åtgärd är att den sker i överensstämmelse med folkkrätten. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det är svårt att i förväg uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

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.

Mot denna bakgrund söker regeringen därför riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för KFOR bestående av högst 540 personer till och med utgången av december 2010 och därefter 350 personer till och med utgången av december 2011. Regeringen har i budgetpropositionen för 2010 föreslagit 2 537 312 000 kronor till anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Regeringen beräknar att ca 415 000 000 kronor respektive ca 300 000 000 kronor 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*.

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
Eufor Althea	European Union Force Althea
Eulex Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FYROM	Former Yugoslavian Republic of Macedonia
ICO	International Civilian Office for Kosovo
ICR	International Civil Representant for Kosovo
IPA	EU:s förmedlemskapsstöd (Instrument for Pre-Accession Assistance)
ISG	International Steering Group for Kosovo
KFOR	Kosovo Force
KPC	Kosovos skyddskår (Kosovo Protection Corps, KPC)
KP	Kosovos poliskår (Kosovo Police)
KSF	Kosovos säkerhetsstyrka (Kosovo Security Force, KSF)
MNTFC	Multinational Task Force Centre C
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvarsorganisationen)
Omik	OSCE Mission in Kosovo (OSSE: s mission i Kosovo)
OSCE	The Organization for Security and Co-operation in Europe
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RCC	Regional Cooperation Council
SAp	Stabiliserings- och associeringsprocessen
Unmik	United Nations Mission in Kosovo

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Häggglund, Björklund, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Krantz

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR).