

Regeringens proposition

2008/09:72



Fortsatt svenskt deltagande i den internationella
Kosovostyrkan (KFOR)

Prop.
2008/09:72

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 november 2008

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (KFOR) till och med utgången av december månad 2010. 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. Därutöver ingår i den begärda personalramen om 540 personer resurser för oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov.

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)	9
6	Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen m.m.	11
7	Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i KFOR.....	11
8	Regeringens överväganden.....	12
	Förkortningar.....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 2008	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2008/09:72

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (KFOR) till och med utgången av december månad 2010, 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. Utskottet ansåg att propositionen borde föreläggas riksdagen under riksmötet 2007/08, dock senast innan propositionsfristen löpt ut i mars 2008.

Med hänvisning till det under våren 2008 oklara läget i Kosovos fortsatta status och i avvaktan på en eventuell ny operationsplan för KFOR kom regeringen överens med riksdagen om att senarelägga propositionen till hösten 2008.

Sedan dess har Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodat Försvarsmakten den 15 maj 2008 att redovisa förändringar av styrkebidraget till KFOR. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 9 juni 2008.

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 har – även om det inte vunnit tillräckligt stöd i FN:s säkerhetsråd – mött 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 femtiotal länder erkänt Republiken Kosovo. Av dessa är 21 medlemsländer i EU. Sverige erkände Kosovo den 4 mars 2008.

Serbien har inte erkänt Kosovos självständighet. Konstitutionen kan endast tillämpas i de områden som kontrolleras av den kosovariska 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 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). Ansvar 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. I Unmik arbetar idag omkring 2 500 personer varav ca 500 är internationella tjänstemän och omkring 1 900 poliser.

Sedan konstitutionens ikraftträdande den 15 juni 2008 upprättar de kosovariska myndigheterna strukturer för administrationen av Kosovo. I de kosovoalbanska delarna av Kosovo har Kosovos egna institutioner tagit över 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 själv 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 har FN:s generalsekreterare meddelat sin avsikt att förändra Unmik, som kommer att orienteras från en operativ roll mot en mer övergripande politisk roll med stora personalneddragningar som följd. Under hösten 2008 påbörjas därför en överföring till EU:s rättsstatsinsats Eulex att ske av Unmik:s uppgifter med att bistå de kosovariska myndigheterna för polis, rättsväsende och tull. Unmik kommer dock att kvarstå i Kosovo i någon form under en överskådlig framtid.

För att undvika ett säkerhetsvakuüm är det av vikt att Unmik i en övergångsfas fortsätter sin verksamhet i de kosovoserbiska delarna av Kosovo, då Eulex möjlighet att verka i dessa områden är oklar.

Sverige bidrar tills vidare med poliser till Unmik i dess verksamhet i framförallt de kosovoserbiska enklaverna, men avsikten är att successivt reducera detta bidrag till förmån för ökade insatser i Eulex.

EU:s rättsstatsinsats, Eulex Kosovo

EU:s rättsstatsinsats i Kosovo, Eulex Kosovo beslutades den 4 februari 2008. Den är en viktig del av EU:s engagemang för stabiliteten på Balkan och Kosovos fredliga utveckling. Eulex ska bistå Kosovos egna institutioner inom rättsväsendet, främst avseende poliser, åklagare, domstolar och kriminalvård, samt tull. Insatsen ska stödja Kosovo att stärka rättsstaten och bekämpa allvarliga brott. Vid behov ska Eulex självständigt kunna fatta myndighetsbeslut.

Eulex befinner sig för närvarande i en uppbyggnadsfas och har ännu inte påbörjat sin verksamhet. Eulex förutses i full verksamhet uppgå till omkring 3 000 tjänstemän, varav 1 900 internationella medarbetare. Regeringen beslutade den 19 mars 2008 att ställa upp till och med 100 personer till insatsens förfogande. Stödet till insatsen är en viktig del av Sveriges engagemang i regionen och i Kosovo, liksom för EU:s engagemang.

OSSE:s och Europarådets insatser i Kosovo

OSSE:s mission, dvs. verksamhet, i Kosovo (Omik) är ett viktigt bidrag till det internationella samfundets insatser i Kosovo, inte minst genom sin omfattande fältnärvaro. Omik:s kärnverksamhet är övervakning av mänskliga rättigheter och minoritetsrättigheter. Detta torde efter Kosovos självständighetsförklaring bli än viktigare och är idag en verksamhet som synes kunna stödjas av både kosovoalbaner och kosovoserber.

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 Unmik:s paraply. Tidigare under 2008 har Omik:s framtid stått på spel, men idag finns det en bred internationell enighet om missionens fortlevnad. Omik:s mandat måste dock förlängas enhälligt varje månad.

Sverige anser att Omik har en stabiliserade 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. Dessa personer gör ett viktigt arbete 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, 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, bidra till reformer av det lokala självstyret samt brottsförebyggande arbete.

Europarådet har allt sedan Kosovo utropat självständighet, liksom Unmik och OSSE, deklarerat statusneutralitet och agerat under Unmik:s 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. I februari utnämnde Internationella Styrgruppen för Kosovo (ISG) den nederländske diplomaten Pieter Feith till sådan representant. Feith har två olika roller och är tillika 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 samt att stödja Kosovos europeiska integration. Detta genomförs genom aktiv rådgivning och stöd till Kosovos regering och minoritetsrepresentanter. Ett nära samarbete med i synnerhet EU i form av EU:s särskilda representant, EU-kommissionen och Eulex förutses.

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 kosovariska 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 bidrar till kontoret 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. Däremot har EU vidtagit åtgärder för att tillförsäkra att Kosovo inte hamnar otillbehörigt efter de övriga Balkanländerna i avvaktan på att landets medlemskapsperspektiv klaras ut. Kosovo har tillgång till EU:s förmedlemskapsstöd (Instrument for Pre-Accession, IPA), vissa handelsförmåner och andra fördelar.

Avgörande för Kosovos framtid är en samhällsutveckling som inkluderar samtliga medborgare, goda relationer med grannländerna, en långsiktig tillväxt, omfattande reformer och en utvecklad demokrati. Trots att ett växande antal länder erkänt den nya staten kvarstår osäkerhet kring Kosovos statsrättsliga status. Ansträngningar pågår för att Kosovo fullt ut ska upptas i det internationella samfundet.

En stor utmaning för Kosovo är landets ekonomiska utveckling. Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för att uppnå en hållbar socioekonomisk utveckling och regional stabilitet i Kosovo samt 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.

Kosovo har ansökt om medlemskap i Internationella valutafonden och Världsbanken. Medlemskap i internationella finansieringsinstitutioner är en förutsättning för en hållbar ekonomisk utveckling.

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 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. Prop. 2008/09:72

4 Svenska utvecklings- och andra insatser i Kosovo

Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete i Kosovo sedan 1999. Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med Kosovo omfattade 69 miljoner kronor under 2007. Sverige är därmed en av de större bilaterala givarna till landet. Liksom i övrigt svenskt bilateralt utvecklingssamarbete med Östeuropa och på Västra Balkan är målet med stödet till Kosovo att verka för stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Det svenska stödet är i dag inriktat på två sektorer: demokrati och god samhällsstyrning samt hållbar ekonomisk utveckling.

Bland aktuella projekt kan nämnas stöd för att stärka Kosovos regering, däribland lantmäteri och statistik. Finansiering har också lämnats för att stärka administrationen på lokal nivå. Annat samarbete har avsett åtgärder mot korruption, stöd till ombudsmannainstitutionen och kriminalvården. Samarbetet med det civila samhället har varit brett, med fokus på kvinnors rättigheter. Viss finansiering har lämnats till mikrokrediter, särskilt för projekt på landsbygden. Kosovos skogsnäring har fått stöd. Samarbete på nationell nivå för att bidra till en hållbar utveckling på miljöområdet har lämnats. Sverige ger även finansiellt stöd till FN:s utvecklingsprogram UNDP:s arbete med att förhindra spridningen av och tillgången på små och lätta vapen.

En ny strategi för samarbetet med Kosovo perioden 2009-2012 är under utarbetande i Regeringskansliet.

Som beskrivs i avsnitt 3.2 ger Sverige även bidrag till de insatser som görs inom ramen för FN, OSSE och EU till stöd för stabilitet och en fredlig utveckling i Kosovo. Vidare bidrar Sverige till s.k. säkerhetssektorreformer genom personellt och finansiellt stöd till ett antal projekt inom Kosovos säkerhetssektor, som bl.a. omfattar säkerhetsstyrkorna och de rättsvärdande myndigheterna. Stödet syftar bl.a. till att stärka effektiviteten, den demokratiska kontrollen och respekten för de mänskliga rättigheterna.

5 Den internationella Kosovostyrkan (KFOR)

Den 10 juni 1999 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1244 genom vilken en internationell styrka för Kosovo under ledning av Nato (Kosovo Force, KFOR) upprättades. Styrkans huvuduppgift är att upprätthålla en fredlig och säker miljö i Kosovo. Uppgifterna löses i nära samarbete med FN:s mission i Kosovo (Unmik) samt med den nationella poliskåren (Kosovo Police Service, KPS). När EU:s insats på rättsstatsområdet i

Kosovo (Eulex) etableras kommer Nato att behöva ha motsvarande nära samverkan med EU.

Den totala styrkan i KFOR uppgår f.n. till ca 15 000 personer, varav icke Nato-länder bidrar med drygt 2 000 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 2004 om ömsesidigt stöd att vid behov kunna förstärka den EU-leda militära insatsen Althea i Bosnien och Hercegovina (prop. 2006/07:51).

Mot bakgrund av Kosovos självständighetsförklaring beslutade Nato i juni 2008 att åta sig ytterligare uppgifter för att stödja de kosovariska säkerhetsstrukturerna.

De huvudsakliga nya uppgifterna för Nato i Kosovo är:

- stöd för uppbyggnaden av ett ministerium som ska utöva civil kontroll över de kosovariska säkerhetsstrukturerna (ett s.k. säkerhetsministerium)
- att senast i början av år 2009 från Unmik överta ansvaret över den kosovariska skyddskåren (Kosovo Protection Corps, KPC), vari ingår kontrollen över dess avveckling som förväntas vara avslutad efter sommaren 2009, samt
- att stödja etableringen och utbildningen av den kosovariska säkerhetsstyrkan. (Kosovo Security Force, KSF). Styrkan planeras uppgå till 2 500 personer/befattningar, med uppgifter avseende såväl territoriell integritet som skydd vid naturkatastrofer mm.

Nato stöder uppbyggnaden av det s.k. säkerhetsministeriet genom att bidra med civila och militära experter. Det nya ministeriet planeras vara integrerat med både den politiska och den militärstrategiska nivån. Ambitionen är att det s.k. säkerhetsministeriet ska uppnå initial operativ förmåga tolv månader efter etablering, vilken beräknas kunna påbörjas under sommaren 2009.

KFOR ansvarar för Natos nya uppgifter kopplade till den kosovariska skyddskåren och den kosovariska säkerhetsstyrkan.

För att lösa dessa uppgifter tillförs KFOR: s högkvarter drygt 200 nya befattningar, varav merparten utgörs av utbildningsgrupper för fackutbildning av den kosovariska säkerhetsstyrkan. Sverige bidrar med personal till utförandet av Natos nya uppgifter.

Nato avser att bibehålla nuvarande styrkenivåer för KFOR tills vidare. Det är Natos bedömning att nuvarande styrkenivå är en förutsättning för att på ett tillfredsställande sätt säkerställa KFOR:s huvuduppgift som är att upprätthålla en fredlig och säker miljö i landet. Tidigast under våren 2009 förväntas alliansen inleda en mer framåtblickande diskussion om styrkans framtida storlek och sammansättning. Hur KFOR därefter kommer att utformas, inklusive när det kan bli aktuellt med omstruktureringar, beror främst på vilka bedömningar Nato våren 2009 gör av säkerhetsläget i Kosovo. I enlighet med det ramverk för politisk-militära konsultationer som reglerar icke-allierade länders deltagande i Nato-ledda krishanteringsinsatser kommer Sverige att ha insyn i och konsulteras om förändringar av KFOR:s storlek och sammansättning. Genomförandet av de förändringar som blir resultatet av Natos övervägande torde ske tidigast under slutet av 2009 eller under 2010.

Ett fortsatt behov av någon form av internationell militär närvaro kan enligt regeringens bedömning förutsättas för de närmaste åren i syfte att säkerställa säkerhet och stabilitet i Kosovo. Som redogjorts för ovan kommer Natos och KFOR:s framtida roller i Kosovo från och med nu i högre utsträckning än tidigare att inriktas på stöd till utveckling av inhemsk säkerhetsstruktur, stöd till säkerhetssektorreformer m.m., uppgifter med en planeringshorisont på ca 5 års närvaro.

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. Den senaste händelseutvecklingen och landets utropade 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 kosovariska 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 förbandet ingår för närvarande i en flernationell styrka - Multinational Task Force Centre (MNTF C) - tillsammans med enheter från Irland, Tjeckien, Slovakien, Lettland och Finland, som ansvarar för områden kring centralorten Pristina, inklusive kosovoserbiska enklaver. Sverige har vid två tillfällen, januari – juni 2004 samt juli 2006 – juni 2007, haft ledningsansvar för den flernationella styrkan.

Sverige avser fortsatt bidra med ett militärt förband till den internationella styrkan i Kosovo (KFOR). Förbandet består bl.a. av ett

mekaniserat skyttekompani med lednings- och underhållsresurser. Som en del av det svenska förbandet ingår även stabsofficerare placerade vid relevanta staber. Sammantaget kan det svenska bidraget komma att uppgå till högst omkring 250 personer.

I KFOR-insatsen fäster Sverige stor vikt vid att försöka bidra till att stärka kvinnors deltagande i internationella fredsfrämjande insatser i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och i enlighet med den nationella handlingsplanen för att genomföra denna resolution. Även säkerhetsrådets resolution 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter tillmäts stor vikt på svensk sida.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 540 personer till förfogande för deltagande i en fredsfrämjande insats i Kosovo (KFOR) till och med utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Skälen för regeringens förslag: Behovet av en väpnad internationell styrka i Kosovo för att lösa de uppgifter som anges i FN:s resolution 1244 kvarstår.

Efter det att Kosovo i februari 2008 förklarat sig självständigt och erkänts av ett drygt femtiotal stater varav flertalet EU-medlemsstater finns enligt regeringens mening emellertid anledning att ompröva hur det internationella samfundet på sikt kan bistå den nya statsbildningen på bästa sätt. Det internationella samfundets ansträngningar för att bidra till säkerhet och ordning i Kosovo bör realiseras främst genom EU:s rättsstatsinsats Eulex. Uppgiften att trygga säkerhet och att garantera den allmänna ordningen bör i minskad grad, och på sikt inte alls, vara en uppgift som löses med en militär styrka. Ansvaret för säkerhet och ordning bör bli en polisiär uppgift som i första hand ska lösas genom nationella ansträngningar.

Utvecklingen i Kosovo är emellertid ännu svår att förutse. Även om säkerhetsläget är förhållandevis stabilt och ett ambitiöst arbete pågår med att bygga ut de nationella säkerhetsstrukturerna finns fortsatt betydande risker för att våldsamma incidenter ska utbryta mellan olika befolkningsgrupper. De nationella säkerhetsstrukturerna med bistånd av Eulex kommer därför under överskådlig tid inte att förmå att på egen hand ge befolkningen i Kosovo garantier för säkerhet och trygghet. Regeringens bedömning är därför att det tills vidare föreligger behov av en internationell militär närvaro. Det kan dock inte uteslutas att mer genomgripande förändringar och nedskärningar av KFOR-styrkan som helhet aktualiseras under år 2009.

Regeringen anser vidare att det är av vikt att det internationella samfundet agerar samordnat när det gäller omstrukturering av KFOR och att Sverige bör vara en trovärdig och långsiktig samarbetspartner i denna

insats. Kommande förändringar av det svenska bidraget till styrkan bör därför genomföras i samklang med Natos inriktning för styrkans utveckling samt avspegla det internationella samfundets bedömningar om utformningen av den internationella civila och militära närvaron i ett självständigt Kosovo. Som bidragsgivare med militära förband till KFOR kommer Sverige att konsulteras när denna fråga diskuteras i Nato.

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, som grundas på riksdagens medgivande den 3 juni 1999, är att betrakta som en väpnad styrka i den bemärkelse som avses i regeringsformen. I enlighet med riksdagens beslut 28 mars 2007 har regeringen nu 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 kosovariska 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 om högst 540 personer till förfogande för deltagande i KFOR till och med utgången av december månad 2010. Medgivandet ska gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett giltigt mandat för den internationella fredsstyrkan i Kosovo från FN:s säkerhetsråd.

Ett tvåårigt mandat från riksdagen i fråga om aktuellt bidrag kan enligt regeringens mening motiveras med hänvisning till lydelsen av säkerhetsrådets resolution 1244 samt med hänsyn till att de länder som Sverige samarbetar med i Kosovostyrkan har behov av förutsägbar information om det svenska deltagandet.

Beroende på såväl utvecklingen i Kosovo och internationellt och som till följd av eventuella beslut av Nato att omstrukturera KFOR kan efterfrågan på den svenska insatsen förändras under de kommande två åren.

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 folkrätten. 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 i förväg är svårt att 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 bedömningen vidta eventuella åtgärder.

Mot denna bakgrund söker regeringen därför riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 540 personer till förfogande för deltagande i KFOR till och med utgången av december månad 2010. Medgivandet ska gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett giltigt mandat för den internationella styrkan i Kosovo från FN:s säkerhetsråd.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 föreslagit 2 480 000 000 kronor till anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser. Regeringen beräknar att ca 450 000 000 kronor behövs för att bedriva föreslagen verksamhet inom ramen för KFOR. Regeringen bedömer 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)
KPS	Kosovos poliskår (Kosovo Police Service, KPS)
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 13 november 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Carlsson, Littorin, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2008/09:72 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR).