

Regeringens proposition

2011/12:33



Fortsatt svenskt deltagande i den internationella
Kosovostyrkan (KFOR)

Prop.
2011/12:33

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2011

Fredrik Reinfeldt

Ewa Björling
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka på högst 70 personer till förfogande för deltagande i Natos fredsfrämjande insats i Kosovo (KFOR) fram till och med april 2012 och därefter i avtagande numerär fram till utgången av december 2013. En förutsättning är att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Regeringen föreslår att det nuvarande svenska bidraget, i huvudsak bestående av samverkans- och observationsteam med regionalt ramnationsansvar för fem av dessa, avvecklas senast den 31 december 2013, under förutsättning att den sedan självständighetsförklaringen positiva utvecklingen i Kosovo fortgår.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Kosovo samt för det internationella samfundets engagemang i landet, inklusive genom FN, EU, OSSE och Nato. Vidare beskrivs den internationella styrkan och redogörs för den politiska och militära utvecklingen de senaste månaderna samt redovisas överväganden för det fortsatta svenska deltagandet i KFOR-insatsen.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Utvecklingen i Kosovo	5
3.1	Kosovos självständighet och dialogen med Serbien	5
3.2	Kosovos närmande till EU, ekonomisk utveckling och regionalt samarbete	6
4	Internationella samfundets insatser i Kosovo	7
4.1	EULEX	7
4.2	Internationella civila kontoret	8
4.3	OSSE	8
5	Den internationella Kosovostyrkan (KFOR)	8
6	Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen	10
7	Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i KFOR	10
8	Regeringens överväganden	11
	Förkortningar	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2011 ...	14

1 Förslag till riksdagsbeslut

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 70 personer till och med den 1 april 2012 och därefter i avtagande numerär fram till utgången av december 2013, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (avsnitt 8).

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 om en sådan styrka av Förenta nationernas säkerhetsråd eller av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). 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 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 fredsstyrkan i Kosovo och att det i propositionen bland annat borde ingå förslag om tidsbegränsning av mandatet och av 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 fanns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Riksdagen beslutade den 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).

Regeringen föreslog vidare i propositionen 2009/10:37 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR) att riksdagen skulle medge att regeringen ställde till förfogande en svensk väpnad styrka bestående av 250 personer fram till oktober 2010 samt därutöver en personalram om 540 personer för oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov. Vidare föreslog regeringen att styrkan sedan avsevärt skulle reduceras och efter oktober 2010, då skyttekompaniet avvecklades, uppgå till högst 70 personer till och med utgången av december 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Riksdagen

beslutade den 9 december 2009 att bifalla regeringens förslag (bet. 2009/10:10:UFöU2, rskr. 2009/10:120). Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade den 9 maj 2011 Försvarsmakten att komma in med underlag om det framtida svenska bidraget till KFOR. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 26 augusti 2011. Prop. 2011/12:33

3 Utvecklingen i Kosovo

3.1 Kosovos självständighet och dialogen med Serbien

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 nås. Den 15 mars 2007 överlämnade Ahtisaari i stället ett eget förslag om Kosovos framtida status till FN:s generalsekreterare och föreslog att Kosovo skulle få självständighet under det internationella samfundets övervakning. Förslaget mötte bred internationell uppslutning, även om det inte vann tillräckligt stöd i FN:s säkerhetsråd.

Den 17 februari 2008 antog Kosovos parlament en självständighetsförklaring som bland annat innehöll försäkringar om att genomföra Ahtisaari-förslaget inklusive en inbjudan till fortsatt internationell närvaro.

Sverige erkände Kosovo den 4 mars 2008. I dagsläget har 85 länder erkänt Republiken Kosovo. Av dessa är 22 EU-medlemsländer. De EU-medlemsländer som inte har erkänt Kosovo är Cypern, Grekland, Spanien, Rumänien och Slovakien.

Inte heller Serbien har erkänt Kosovos självständighet. Den kosovoserbiska minoriteten i norra Kosovo har skapat parallella styrelsestrukturer som stöds och finansieras från Belgrad. Under sommaren och hösten 2011 har motsättningarna i norra Kosovo ökat. En flerårig handelstvist mellan Serbien och Kosovo och frågan om gränskontroll har lett till oroligheter och utbrott av våldsamheter. KFOR och EU:s rättsstatsinsats i Kosovo, EULEX, bär ett stort ansvar för att upprätthålla ordning och säkerhet i området.

Internationella domstolen (ICJ) slog i ett yttrande till FN:s generalsamling i juli 2010 fast att Kosovos självständighetsförklaring inte stred mot folkrätten.

I februari 2011 inleddes en dialog mellan Kosovo och Serbien om frågor av ömsesidigt intresse. Dialogen leds av EU:s höga representant (Catherine Ashton) genom dennas rådgivare (Robert Cooper). Dialogen initierades av FN:s generalförsamling som uppföljning till ICJ:s yttrande om Kosovos självständighet. Dialogen är avsedd att bidra till fred, säkerhet och stabilitet i regionen genom förbättrade relationer mellan Serbien och Kosovo, vilket är en långsiktig förutsättning för båda ländernas EU-närmande. Hittills har ett flertal överenskommelser uppnåtts om bland annat folkbokföring, fastighetsregister, ömsesidiga

3.2 Kosovos närmande till EU, ekonomisk utveckling och regionalt samarbete

Eftersom inte samtliga EU-medlemsstater har erkänt Kosovo, saknas formella möjligheter att inleda en process mot ett framtida EU-medlemskap för Kosovo. Kosovo har därför till skillnad mot övriga länder på västra Balkan inget formellt EU-perspektiv, liksom heller inget stabiliserings- och associeringsavtal med EU. Att landet ändå har ett regionalt EU-perspektiv har uttryckts i kommissionens studie från 2009 om Kosovos EU-perspektiv och i efterföljande rådsslutsatser 2009 och 2010. 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). För perioden 2009–2011 uppgår förmedlemskapsstödet till Kosovo till 242 miljoner euro och omfattar bland annat 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. Det övergripande målet för det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Kosovo är att bidra till Kosovos EU-närmande, stabilitet och ekonomiska tillväxt. Sverige har bedrivit utvecklingssamarbete i Kosovo sedan 1999 och den pågående samarbetsstrategin är inriktad på tre sektorer; miljö och klimat, utbildning, samt demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Årsvolymen uppgår till ca 80 miljoner kronor per år.

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 relativt 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. Förberedelser pågår inför ett medlemskap i EBRD.

Det är viktigt att betrakta Kosovo ur ett regionalt perspektiv. Deltagande i regionalt samarbete och goda grannlandsrelationer är formella krav för det fortsatta EU-närmandet. Detta kräver en för alla parter acceptabel lösning dels på hur Kosovo ska benämnas, dels formerna för dess deltagande. Detta är viktigt även med tanke på 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 –

eftersom ett närmande länderna emellan är mycket betydelsefullt. Prop. 2011/12:33
Kosovo har en plats inom ramen för UNMIK i RCC, ett faktum som accepteras av Serbien, men har sedan juli 2010 valt att inte delta i RCC:s möten.

4 Internationella samfundets insatser i Kosovo

Efter Natos intervention 1999 antog FN:s säkerhetsråd den 10 juni 1999 resolution 1244 som gav FN mandat att förvalta 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), Nato och International Civilian Office (ICO). Ansvaret för rättsstatskomponenten förlades till UNMIK.

Sedan konstitutionens ikraftträdande den 15 juni 2008 ansvarar kosovanska myndigheter för administrationen av Kosovo. I områdena i norra Kosovo saknar dock Kosovos institutioner inflytande. Området kontrolleras i stället av så kallade parallellstrukturer finansierade av Serbien.

Mot bakgrund av självständighetsförklaringen påbörjades 2008 en omvandling av UNMIK från att fylla en operativ roll mot en mer övergripande politisk roll. Den 9 december 2008 överlämnade UNMIK ansvaret för rättsväsende och tull till kosovanska myndigheter och till EULEX. UNMIK har i dagsläget operativt ansvar för Kosovos externa relationer gentemot länder och organisationer som inte har erkänt Kosovo, till exempel Europol och Interpol, samt för lokaladministrationen av norra Mitrovica. Personalstyrkan består av cirka 400 personer, varav drygt hälften är lokalanställda. Sverige har tidigare bidragit med personal till UNMIK. Sedan ansvaret överlämnades till EULEX 2008 har det svenska engagemanget helt övergått till EULEX.

4.1 EULEX

EU:s rättsstatsinsats i Kosovo, EULEX Kosovo, upprättades den 4 februari 2008 och tog den 9 december samma år över ansvaret från FN för rättsstat och tull i Kosovo. Insatsen välkomnades av såväl Kosovo som Serbien. Syftet med EU-insatsen är att bistå och stödja de kosovanska myndigheterna på rättsstatsområdet, framför allt när det gäller polis- och rättsväsendet, kriminalvården och tullverksamheten. EULEX har ett antal viktiga exekutiva funktioner. Insatsen finns i dag i hela Kosovo. KFOR har enligt sitt mandat en stödjande roll i förhållande till EULEX i synnerhet när det gäller utövandet av dess exekutiva uppgifter. För närvarande har EULEX cirka 1 900 internationella medarbetare. Sverige deltar med cirka 80 personer inom områden som polis, rapportering, insatsstöd, kriminalvård och domstolsväsende.

I Kosovos självständighetsförklaring inbjöds en internationell civil närvaro under ledning av en internationell civil representant (ICR). I februari 2008 utnämnde Internationella Styrgruppen för Kosovo (ISG) EU-diplomaten Pieter Feith till en sådan representant. ISG uppdrog åt Feith och International Civilian Office (ICO) att säkerställa och övervaka Kosovos genomförande av Ahtisaaris statusförslag. Kontoret ger Kosovo nödvändigt 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.

4.3 OSSE

OSSE-missionen i Kosovo inrättades 1999 och är OSSE:s största fältmission med cirka 680 medarbetare. Den utgör en del av den internationella civila FN-närvaron UNMIK. Fältmissionen ansvarar för institutions- och demokratibyggnad verksamheter i Kosovo samt främjande av mänskliga rättigheter och rättsstaten. Efter UNMIK:s omvandling och minskade fältnärvaro har emellertid OSSE-missionen övergått till att i högre grad innefatta observation. Missionen samarbetar även med EULEX och har nära kontakt med KFOR.

5 Den internationella Kosovostyrkan (KFOR)

Den 10 juni 1999 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1244 genom vilken en internationell styrka under ledning av Nato upprättades för Kosovo, Kosovo Force (KFOR).. Styrkans huvuduppgift är att upprätthålla en fredlig och säker miljö i Kosovo. KFOR ska verka i nära samarbete med den kosovanska poliskåren, Kosovo Police (KP) och EULEX.

I dagsläget deltar 30 nationer i KFOR, varav 22 är Nato-medlemmar och 8 är icke-allierade. Den totala styrkan i KFOR uppgår för närvarande till cirka 5 500 personer.

På grund av den sedan i juli försämrade säkerhetssituationen i norra Kosovo, tillkommer dessutom cirka 700 personer ur Natos operativa reservstyrkor. I KFOR:s uppgifter ingår fortsättningsvis 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. Uppgiften att avveckla den kosovanska skyddskåren Kosovo Protection Corps (KPC) fullgjordes under 2009. Kvarstående uppgifter är dels att stödja uppbyggnaden av ett ministerium

som ska utöva civil kontroll över de kosovanska säkerhetsstrukturerna, dels att stödja etableringen och utbildningen av den kosovanska säkerhetsstyrkan, KSF. Den första uppgiften ligger under Natos internationella sekretariat medan KFOR ansvarar för den andra uppgiften. I fråga om säkerhetsministeriet, som har till uppgift att utöva civil kontroll och styrning av KSF, har den grundläggande strukturen etablerats och en minister, en vice minister, en befälhavare samt en generalsekreterare utsetts.

Utbildningen av KSF pågår och säkerhetsstyrkan uppnådde initial operativ förmåga i mitten av september 2009, samt bedöms kunna nå full operativ förmåga första halvan av 2012. KSF ska bestå av maximalt 2 500 personer med en reserv om högst 800 personer. När styrkan når full operativ förmåga ska den a) kunna delta i krishanteringsoperationer (även utanför Kosovos territorium), b) kunna bistå civila myndigheter vid naturkatastrofer eller andra former av katastrofer, c) kunna genomföra röjning av explosiva föremål, samt d) kunna stödja civila myndigheter med räddningstjänstuppgifter. Uppbyggandet av KSF bekostas av en särskild frivilligfond, KSF Trust Fund.

I juni 2009 gjorde Natorådet bedömningen att det fanns politiska och militära förutsättningar för att från och med vintern och våren 2010 inleda en gradvis reducering av styrkenivåerna för KFOR. Natorådet ansåg då att den allmänna politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i Kosovo efter självständigheten 2008 över lag hade varit positiv, och förutsåg att denna utveckling skulle fortsätta. Utplaceringen av EULEX och dess förmåga att stödja den kosovanska poliskåren sågs som en betydelsefull positiv faktor som möjliggjorde fortsatt neddragning av KFOR.

Dessa styrkereduceringar genomförs via ett antal på varandra följande kontrollstationer, *Transition Gates*. Övergången mellan de olika faserna förutsätter i varje enskilt fall beslut av Natorådet som ska beakta både politiska och militära faktorer. Den första neddragningen genomfördes redan i början av 2010 och innebar en reducering från tidigare drygt 13 000 personer till ca 10 200 personer. Efter en utvärdering av den politiska utvecklingen och säkerhetsläget i Kosovo beslutade Natorådet om en andra neddragning i februari 2011, vilken innebar en reducering av KFOR till ca 5 500 personer. Inriktningen är att detta ska följas av en tredje neddragning då KFOR sannolikt reduceras till ca 2 250 personer.

Ursprungligen hade Nato ambitionen att nå den tredje kontrollstationen i början av 2012. Denna process är emellertid villkorsbaserad och sker inte med automatik. Den försämrade säkerhetssituationen i norra Kosovo sedan i juli i år kommer med stor sannolikhet att påverka tidpunkten för den tredje kontrollstationen.

På längre sikt vill man inom den kvarvarande styrkan lägga 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 strategiska reservstyrkor.

I dagsläget finns det inga beslut om hur länge den lägre styrkenivån efter den tredje kontrollstationen kan komma att upprätthållas. På längre sikt kommer de militära förbanden att helt fhasas ut. Natos uppgifter att

6 Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen

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. I enlighet med väl etablerad FN-praxis förminskar landets självständighet på inget sätt säkerhetsrådets ansvar för internationell fred och säkerhet, inklusive dess möjlighet att vidmakthålla en internationell närvaro på Kosovos territorium.

Utöver mandatet från säkerhetsrådet fanns det 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 finnas 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 i dag av cirka 70 personer och består bland annat av samverkans- och observationsteam (LMT), militära rådgivare som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer (säkerhetssektorreform), stabsofficerare samt erforderliga stödresurser.

Regeringen avser att under 2012 och 2013 fortsätta att bidra med samverkans- och observationsteam inklusive ett regionalt ramnationsansvar som Sverige har för fem samverkans- och observationsteam, stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer, stabsofficerare i KFOR:s staber samt stödresurser. Sverige kommer, i överrensstämmelse med Natos gradvisa neddragning av KFOR som beskrivs i avsnitt 5, fortsätta reducera det svenska bidraget fram till utgången av 2013. Därmed fortsätter den utfasning av det svenska bidraget som inleddes under 2010. 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 FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter stor betydelse och avser verka för att dessa efterlevs. Den svenska regeringen har ett uttalat mål att förbättra situationen för kvinnor i konflikt- och postkonfliktsituationer, bland annat 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 70 personer till och med den 1 april 2012 och därefter i avtagande numerär fram till utgången av december 2013, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Skäl för regeringens förslag: Regeringens bedömning är att behovet av en internationell militär närvaro i Kosovo minskat även om det fortfarande kvarstår. Enligt FN-resolutionen 1244 har KFOR fortfarande i uppdrag att upprätthålla en fredlig och säker miljö i Kosovo. Sedan Kosovos självständighetsförklaring och utifrån den utveckling som ägt rum i Kosovo de senaste åren har emellertid förutsättningarna för KFOR ändrats. Det allmänna säkerhetsläget har långsiktigt förbättrats och Kosovos egen förmåga att upprätthålla lag och ordning har förstärkts. EU har fortfarande ett starkt engagemang i Kosovo, bland annat genom rättstatsinsatsen EULEX, men samtidigt fortsätter Kosovopolisen i nära samverkan med KFOR och EULEX att förstärka sin kapacitet och successivt överta ansvaret för lag och ordning i landet. De kosovanska säkerhetsstyrkorna saknar emellertid kapacitet att självmant upprätthålla sina egna säkerhetsstrukturer, varför ett fortsatt stöd av KFOR och det internationella samfundet är nödvändigt. Målet med det svenska stödet bör därför vara att bidra till Kosovos säkerhet och långsiktiga kapacitetsuppbyggnad av säkerhetssektorn. Regeringen anser att en neddragning av det svenska bidraget bör ske successivt och i överensstämmelse med Natos inriktning för styrkans utveckling. För att möjliggöra en ordnad utfasning av det svenska bidraget önskar regeringen se en successiv neddragning över två år för att avsluta den svenska insatsen. Nato har presenterat en indikativ plan för reducering där varje nytt steg föregås av en ny politisk och säkerhetsmässig bedömning och ett politiskt beslut. KFOR befinner sig för närvarande i steg två, och steg tre beräknas – främst beroende av den fortsatta utvecklingen av säkerhetssituationen i norra Kosovo – kunna genomföras under 2012.

Som ett led i utfasningen av den internationella militära närvaron kommer det svenska bidraget till KFOR att från och med april 2012 minska med cirka tio personer. Detta gör det möjligt för Sverige att fortsätta upprätthålla merparten av de uppgifter som styrkebidraget i dag har, och särskilt det regionala ramnationsansvar som Sverige har för fem samverkans- och observationsteam (LMT) samt militär rådgivning som stöd till uppbyggnad av Kosovos säkerhetsstrukturer (säkerhetssektorreform). Regeringen föreslår att nuvarande svenska styrkebidraget, med ovan nämnda inriktning, avvecklas senast den 31 december 2013, under förutsättning att den sedan självständighetsförklaringen positiva utvecklingen i Kosovo fortgår. Enligt regeringsformen 15 kap. 16 § behöver regeringen riksdagens medgivande för att sända en svensk väpnad styrka utomlands, om inte detta är medgivet i lag eller följer av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt.

Det förekommer att enheter ur Försvarsmakten sänds utomlands för att delta i internationellt arbete utan att det är fråga om en väpnad styrka i regeringsformens mening. Det är inte beväpning i sig som medför att en styrka ska ses som väpnad (jfr betänkande 1990/91:KU30, s. 60 och betänkandets bilaga A 17.3). I det aktuella fallet ska det militära bidraget i princip inte ha väpnade uppgifter inom insatsen. Styrkan är beväpnad för självförsvar. Om situationen så skulle kräva finns emellertid möjligheten för KFOR att använda den svenska styrkan till andra uppdrag inom ramen för insatsens mandat under FN-stadgans kapitel VII. Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Det är Försvarsmaktens ansvar att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder.

Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för KFOR bestående av högst 70 personer fram till och med den 1 april 2012 och därefter i avtagande numerär fram till utgången av december 2013. Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 föreslagit 2 286 985 000 kronor till anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Anslaget används för att finansiera särutgifter för den fredsfrämjande verksamheten som Försvarsmakten genomför efter beslut av riksdagen och regeringen. Vid beräkningen av anslaget i budgetpropositionen har regeringen bland annat beaktat den förlängning av KFOR-insatsen som föreslås i denna proposition. Detta innebär att ca 106 000 000 kronor per år har beräknats för verksamheten inom ramen för KFOR under 2012 och 2013. Regeringen bedömer att kostnaderna för den aktuella insatsen ryms inom den föreslagna och beräknade ramen för anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*.

Förkortningar

Prop. 2011/12:33
Bilaga 1

EU	Europeiska unionen
EUFOR Althea	European Union Force Althea
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FN	Förenta nationerna
FYROM	Former Yugoslavian Republic of Macedonia
ICJ	International Court of Justice
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
KP	Kosovos poliskår (Kosovo Police)
KPC	Kosovos skyddskår (Kosovo Protection Corps)
KSF	Kosovos säkerhetsstyrka (Kosovo Security Force, KSF)
LMT	Liason and Monitoring Team (samarbets- och observationsteam)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvarsorganisationen)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RCC	Regional Cooperation Council
SSR	Security Sector Reform (Säkerhetssektorreform)
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Sabuni, Adelson Liljeroth, Björling, Engström, Hatt

Föredragande: statsrådet Björling

Regeringen beslutar proposition 2011/12:33 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella Kosovostyrkan (KFOR)