

# Regeringens proposition

## 1998/99:112

Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo

Prop.  
1998/99:112

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 maj 1999

*Göran Persson*

*Anna Lindh*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för utvecklingen i konflikten i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ), förutsättningarna för stationering av en internationell fredsstyrka i Kosovo och förberedelserna för svenskt deltagande i en sådan styrka. Vidare föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo, efter en vapenvila eller en fredsöverenskommelse mellan parterna i konflikten 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.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	3
3	Bakgrund .....	4
4	Svenska humanitära och andra insatser .....	6
5	Internationell fredsstyrka .....	7
6	Avtal .....	8
7	Regeringens överväganden.....	8
8	Förkortningar .....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1999.....	12

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en internationell fredsstyrka i Kosovo, efter en vapenvila eller en fredsöverenskommelse mellan parterna i konflikten 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.

## 2 Ärendet och dess beredning

Försöken att finna en förhandlingslösning på den mycket svåra konflikten i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien har än så länge misslyckats. Konflikten har gått in i ett särskilt allvarligt skede. En stor del av den kosovoalbanska befolkningen fördrivits från sina hem. Med hänsyn till det svåra humanitära och politiska läget är det angeläget att världssamfundet vidtar förberedelser för nödvändiga åtgärder i en förändrad situation, där parterna i Kosovo kommit att acceptera en vapenvila och eventuellt också undertecknat en fredsöverenskommelse.

I ett sådant läge kommer en internationell fredsstyrka att bli nödvändig för att underlätta för flyktingarna att återvända och för att övervaka och genomföra vapenvilan eller en eventuell fredsöverenskommelse. En sådan fredsstyrka skulle sannolikt komma att bestå av trupper från såväl Nato- som icke-Nato-stater. OSSE och EU kommer sannolikt att ges en betydande roll, inte minst för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter, bygga upp polisväsende och genomföra val.

Regeringen lämnade den 17 februari 1999 en preliminär och icke bindande avsiktsförklaring till försvarsalliansen Nato, som bekräftar Sveriges intresse att medverka i en internationell fredsstyrka i Kosovo (KFOR) som baserar sig på ett beslut av FN:s säkerhetsråd och en överenskommelse mellan parterna. Vid alliansens konferens om styrkeuppbyggnad med partnerländer den 26 februari förklarade Sverige sin beredskap att delta med lämpliga delar av sin snabbinsatsstyrka (SWERAP) i en sådan fredsstyrka. Den 4 mars meddelade Sverige till Nato att vi avsåg att ställa upp med en del av en svensk bataljon i en svensk-finsk styrka. Dessa åtgärder skulle möjliggöra en ökad insyn från svensk sida i förberedelserna inför en insats. Härigenom skulle även våra möjligheter stärkas att i ett senare skede få inflytande över styrkans utformning och uppgifter.

Förberedelsearbetet för att kunna ingå i en fredsstyrka har inletts. Diskussioner har ägt rum om den militära strukturen för det svenska deltagandet. I dessa diskussioner har samverkan skett med Försvarsmakten.

Det är av stor vikt att en betydande del av den internationella fredsstyrkan kan påbörja sitt uppdrag i omedelbar anslutning till en vapenvila mellan parterna eller en fredsöverenskommelse, när en sådan föreligger. Planering och samordning mellan de stater som kan förväntas ingå i fredsstyrkan har därför också på svensk sida påbörjats innan det finns förutsättningar för att genomföra insatsen.

Ärendet har beretts skyndsamt och regeringen ser det som nödvändigt att redan i detta skede förelägga riksdagen ett förslag till beslut. Ärendet kräver ingen lagstiftning och någon remissbehandling har inte skett.

### 3 Bakgrund

År 1989 återkallade de serbiska myndigheterna det självstyre som provinsen Kosovo hade haft sedan 1974 inom dåvarande Socialistiska rådsrepubliken Jugoslavien. Som svar på denna åtgärd inledde den kosovoalbanske ledaren Ibrahim Rugova i spetsen för partiet Kosovos demokratiska förbund (DLK) en icke-våldskampanj mot regeringen i Belgrad. Målsättningen var att genom civilt motstånd främja en utveckling mot självständighet för Kosovo. Målet uppnåddes inte, och motståndet ledde till att det skapades ett parallellt kosovoalbanskt samhälle, som exempelvis försökte anordna viss utbildning och sjukvård. Kriget i f.d. Jugoslavien spreds i detta skede inte till provinsen.

Fredsavtalet för Bosnien från 1995 (Daytonavtalet), som satte punkt för kriget i Bosnien-Hercegovina, innehöll inga bestämmelser om Kosovos framtida status. Detta kom som en överraskning för många kosovoalbaner och kan ha bidragit till att radikaliserar opinionen i provinsen.

I början av 1998 utbröt öppna strider mellan de serbiska styrkorna i Kosovo och Kosovos befrielsearmé (UCK), en väpnad rörelse som tidigare inte hade tilldragit sig någon större uppmärksamhet. De omfattande striderna under förra året inleddes med att serbiska förband gick till attack mot UCK-fästen i Drenicaregionen utanför provinshuvudstaden Pristina.

Striderna i Drenica ledde till att UCK fick ett bredare stöd hos den albanska befolkningen i Kosovo. Under sommaren intensifierades striderna. Över en kvarts miljon människor tvingades fly från sina hem och många byar utsattes för omfattande förstörelse. Omkring 2 000 människor skall ha dödats under striderna.

Striderna, och det mycket utsatta läget för många flyktingar, gjorde att konflikten i Kosovo snabbt internationaliserades under senare delen av 1998. FN:s säkerhetsråd antog i september 1998, under svenskt ordförandeskap, en resolution som slog fast ett antal krav på parterna, och särskilt på regeringen i Belgrad. Bland dessa krav ingick att striderna skulle upphöra, trupper dras tillbaka och åtgärder vidtas, som skulle göra det möjligt för flyktingar att återvända till sina hem.

I ett läge där Nato i oktober 1998 hotat att genomföra flygbombningar mot Förbundsrepubliken Jugoslavien, ingick Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering och OSSE respektive Nato två avtal,

framförhandlade av det amerikanska sändebudet Holbrooke och president Milosevic. Resultatet blev upprättandet av OSSE:s verifikationsmission i Kosovo (KVM) samt flygövervakning av Kosovo med spaningsflyg under ledning av Nato. KVM och Nato hade bl.a. till uppgift att bestyrka att de krav som hade ställts av FN:s säkerhetsråd uppfylldes. KVM skulle dessutom stödja flyktingåtervändande och, efter att en politisk uppgörelse träffats mellan parterna, övervaka val och bistå vid uppbyggandet av demokratiska institutioner och polisväsende i Kosovo. Missionen skulle utgöras av högst 2 000 obeväpnade s.k. verifikatörer.

Missionens upprättande och verifikatörernas närvaro bidrog till att spänningarna mellan folkgrupperna lokalt minskade, vilket gjorde det möjligt för flyktingar att återvända. Missionen spelade även en viktig roll genom att, efter grundliga undersökningar, rapportera till omvärlden om inträffade incidenter. Upprepade brott mot avtalet om eldupphör och trupptillbakadragande innebar dock att våldet trappades upp i Kosovo. I januari 1999 utsattes kosovoalbaner i byn Racak för en massaker.

De internationella ansträngningarna att få till stånd en uppgörelse om Kosovos framtida status intensifierades därefter under ledning av den s.k. internationella kontaktgruppen för f.d. Jugoslavien. I Rambouillet utanför Paris ägde förhandlingar rum mellan parterna den 6-23 februari i år, under brittiskt och franskt ordförandeskap. Förhandlingarnas syfte var att åstadkomma en politisk uppgörelse för en övergångsperiod på tre år, där Kosovo, inom Förbundsrepubliken Jugoslaviens gränser, skulle tillerkännas ett omfattande självstyre. Frågan om Kosovos framtida status lämnades således öppen. De svåraste frågorna under förhandlingarna gällde dels huruvida en folkomröstning skulle hållas efter tre år för att avgöra om Kosovo skulle få självständighet, dels närvaron av utländsk trupp på Förbundsrepubliken Jugoslaviens territorium för att övervaka överenskommelsen.

Sedan förhandlingarna ajournerats utan att något avtal undertecknats ägde en ny förhandlingsomgång rum i Paris den 15-19 mars. Kosovoalbanska representanter undertecknade kontaktgruppens förslag till interimsavtal; det gjorde däremot inte Förbundsrepubliken Jugoslavien. Alltmedan förhandlingarna pågick fortsatte en omfattande serbisk militär uppladdning i och omkring Kosovo och säkerhetsläget försämrades fortlöpande. OSSE beslutade därför den 19 mars att evakuera samtliga verifikatörer från Kosovo.

Efter Förbundsrepubliken Jugoslaviens vägran att underteckna kontaktgruppens föreslagna interimsavtal, inledde Nato den 24 mars flyg- och robotattacker mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. Därpå intensifierade serbisk militär och specialpolis samt paramilitära styrkor etniska rensningsaktioner i Kosovo, med resultat att flyktingströmmarna ut ur Kosovo accelererade explosionsartat. Drygt en halv miljon kosovoalbaner har flytt till grannländerna sedan Belgrad-regeringen intensifierade sin kampanj.

Utvecklingen i Kosovo inverkar negativt på säkerhet och stabilitet i ett antal länder i regionen, särskilt i Albanien och Makedonien. Den får negativa återverkningar även för den jugoslaviska delrepubliken

Montenegro, och för förutsättningarna för en demokratisk utveckling i Prop. 1998/99:112  
Förbundsrepubliken Jugoslavien i dess helhet.

Det är också uppenbart att utvecklingen i Kosovo och på västra Balkan – liksom internationella åtgärder för att söka åstadkomma fred, säkerhet och demokrati i denna region – har en utomordentligt stor säkerhetspolitisk betydelse också i ett bredare europeiskt och globalt sammanhang, liksom också genom dess effekter på FN och FN:s säkerhetsråd.

## 4 Svenska humanitära och andra insatser

Under 1999 har Sverige avsatt drygt 82 miljoner kronor i humanitärt bistånd till Kosovo. Av denna summa har beslut redan tagits om drygt 49 miljoner kronor. Huvudmottagare har varit FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), som har samordningsansvaret för de humanitära insatserna i Kosovo (och på övriga Balkan). Avsikten är att kanalisera resterande 32 miljoner kronor huvudsakligen till svenska enskilda organisationer och FN-organ på fältet. Utöver det humanitära biståndet finns även medel avsatta för långsiktigt stöd till Kosovo. Detta stöd är dock för närvarande fruset på grund av den pågående konflikten i Kosovo.

Regeringen fäster stor vikt vid insatser för att stärka det civila samhället i Kosovo. Biståndet måste utformas så att det stöder demokratiska lokala strukturer, som kan bidra till en fredlig utveckling i regionen, på en grundval av respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Regeringen tog därför initiativet till ett internationellt möte i Stockholm i februari i år för att diskutera hur olika former av bistånd kan utformas och hur givare och andra aktörer kan samverka i detta syfte.

Förutom ovannämnda bistånd har ett betydande svenskt stöd lämnats till OSSE:s verifikationsmission i Kosovo, där Sverige deltog med ett sjuttioalverifikatörer.

Så snart situationen tillåter och säkerheten kan garanteras, förutses merparten av de kosovoalbanska flyktingarna återvända. Ett omfattande bistånd för återuppbyggnad och försoningsfrämjande kommer då att krävas.

Sedan Nato tvingades ingripa den 24 mars i år har massflykt och deportationer av den kosovoalbanska civilbefolkningen ägt rum. Samverkan behövs nu internationellt för att kunna bistå de utsatta länderna i regionen och för att solidariskt dela ansvaret för att ta emot flyktingar. I enlighet med UNHCR:s rekommendationer kommer en ordning med tillfälligt skydd att tillämpas. Sverige är berett att i samverkan med UNHCR vid behov ta emot upp till 5 000 personer från regionen.

Sverige har sedan länge, genom fredsbevarande insatser i regionen och genom omfattande humanitärt bistånd och andra insatser, engagerat sig i fredsprocessen. Det finns ett starkt svenskt intresse av att delta i en eventuell fredsstyrka i Kosovo. Sverige har bidragit med FN-trupp till FN:s skyddsstyrka (UNPROFOR) i Bosnien-Hercegovina, i den f.d.

jugoslaviska republiken Makedonien och i Kroatien. Sverige deltog också i UNPROFOR:s efterföljare, dvs. den internationella fredsstyrkan (IFOR), när den i december 1995 övertog ansvaret i Bosnien-Hercegovina från UNPROFOR, liksom i den preventiva FN-styrkan (UNPREDEP) i Makedonien. Sverige deltar nu i fredsstyrkan efter IFOR (SFOR), i OSSE-missioner i Bosnien, Kroatien och Albanien, samt i VEU:s rådgivande polismission i Albanien (MAPE). Sverige deltog även i OSSE:s verifikationsmission i Kosovo (KVM) från hösten 1998 och fram till i mars 1999, när missionen evakuerades från Kosovo. KVM utför f.n. humanitära uppgifter i Makedonien och Albanien. Svenskt deltagande i FN-insatser i regionen består f.n. av civilpolis i FN:s internationella polisstyrka (IPTF) i Bosnien-Hercegovina och av en militär observatör i FN:s observatörsgrupp (UNMOP) på den kroatiska Prevlaka-halvön.

Andra svenska engagemang utgörs av civila observatörer i EU:s övervakningsorganisation på Balkan (ECMM). Därtill har Sverige ledningsansvar för den av EU initierade och av VEU utförda rådgivningsinsatsen för minröjning i Kroatien (WEUDAM). Svenska civilpolis fanns tidigare i FN:s numera avslutade övergångsadministration för Östra Slavonien (UNTAES) i Kroatien. Slutligen bör också nämnas att Sverige på nationell basis bidrog med ca 6,6 miljoner kronor till den Höge representantens verksamhet (sekonderingar och projekt) i Bosnien-Hercegovina (OHR). Sverige har också del i EU:s bidrag till OHR, vilket utgör huvuddelen av OHR:s finansiering.

## 5 Internationell fredsstyrka

Enligt den planering som förelåg i februari 1999 i anslutning till fredsförhandlingarna i Rambouillet skulle en internationell fredsstyrka (KFOR) omfatta uppemot 30 000 personer. Hela styrkan (fem förstärkta brigader) bedömdes kunna vara på plats ca 60 dagar efter beslut om en insats. Styrkan avsågs ledas av högkvarteret för Natos snabbinsatsförband (ARRC). Insatsen skulle föregås av ett beslut av FN:s säkerhetsråd. Större truppbidragare till den fredsstyrka som planerades skulle vara Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Förenta staterna, Italien och Spanien. Förbanden förutsågs vara utrustade och utbildade för fredsframtvingande uppgifter. Det svenska truppbidraget skulle bestå av en del av en svensk bataljon i en svensk-finsk styrka under ledning av en svensk bataljonschef. Frågan om finansiering av denna styrka behandlades av regeringen i tilläggsbudget till statsbudgeten för år 1999 (prop.1998/99:100).

Utvecklingen efter den andra misslyckade förhandlingsomgången i Paris har inneburit att KFOR-planeringen inte förts vidare. Betydande Nato-styrkor finns emellertid i Makedonien. Styrkornas kärna utgjordes ursprungligen av förband som hade till uppgift att i ett nödläge kunna bistå vid en evakuering av KVM-missionen. Därefter har ytterligare förband tillförts för att utgöra förtrupp för en eventuell markinsats.

Det står också klart att en internationell fredsstyrka i Kosovo är en förutsättning både för att flyktingar skall kunna återvända och för att en vapenvila eller fredsöverenskommelse skall kunna bli hållbar. En fredsstyrka skulle också vara en förutsättning för OSSE, och sannolikt också för FN, att i samarbete med EU övervaka och samordna genomförandet av en civil del av ett fredsavtal.

Det katastrofala läget i Kosovo kommer uppenbarligen att påverka de uppgifter som i ett första skede skall fastställas för en internationell fredsstyrka. Skyddet av flyktingar, och av det humanitära och återuppbyggnadsinriktade arbetet, torde rimligen komma att stå i centrum. För att fullgöra denna uppgift är det viktigt att fredsstyrkan får ett tydligt mandat i förhållande till andra aktörer på bistånds- och MR-området.

En viktig förutsättning för en fredsstyrka av den typ som här behandlas är att en vapenvila råder, eller att parterna skall ha gått med på en fredsöverenskommelse. Det är sannolikt att Nato, genom sin unika kapacitet att organisera en styrka av denna typ och storlek, kommer att spela en central roll, samtidigt som deltagande av icke-Nato-medlemmar torde bli av stor politisk betydelse.

Det är politiskt av stor vikt att en insats av detta slag äger rum efter ett beslut av FN:s säkerhetsråd eller eventuellt av OSSE. Därigenom säkerställs att insatsen åtnjuter det breda internationella stöd som torde vara en förutsättning för dess genomförande. Det är också betydelsefullt inför ett sannolikt deltagande av Ryssland.

Den fortsatta utvecklingen i Kosovo kan komma att förändra förutsättningarna för den internationella fredsstyrkan bl.a. med ökade krav på deltagande från militärt alliansfria stater. Tidsförhållanden vad gäller stationeringen av fredsstyrkan, liksom kraven på dess sammansättning, utrustning och storlek går ännu inte att ange på grund av det osäkra läget. Dessa frågor kan komma att klarna under riksdagsbehandlingen av föreliggande proposition. Regeringen kan eventuellt få anledning att återkomma till riksdagen.

## 6 Avtal

Sveriges deltagande i en internationell fredsstyrka förutsätts regleras genom ett avtal om deltagande mellan Sverige och den organisation som leder styrkan. Ett sådant avtal skulle även komma att reglera rättslig status för fredsstyrkans personal gentemot truppomottagarlandet samt det interna förhållandet mellan den aktuella organisationen och de stater som ingår i styrkan.

## 7 Regeringens överväganden

<p><b>Regeringens förslag:</b> Riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en</p>
--



internationell fredsstyrka i Kosovo, efter en vapenvila eller en fredsöverenskommelse mellan parterna i konflikten 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.

**Skälen till regeringens förslag:** En internationell fredsstyrka i Kosovo är av avgörande betydelse för att flyktingar skall kunna återvända och för att fred och förutsättningar för en demokratisk utveckling skall kunna skapas. Sverige kan göra en mycket viktig insats genom att bidra till en sådan styrka. Flyktingåtervändande förutsätter också säkra och stabila förhållanden för de omfattande återuppbyggnadsinsatser som kommer att bli nödvändiga.

Svenskt deltagande i en fredsstyrka i Kosovo skulle ligga i linje med Sveriges redan mycket starka engagemang på Balkan. Insatsen skulle vara av stor betydelse för säkerhet och stabilitet i regionen i dess helhet, liksom för det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet.

Regeringen avser att överlägga med Utrikesnämnden före ett regeringsbeslut om medverkan i styrkan.

ARRC	Allied Rapid Reaction Corps (Natos snabbinsatsförband)
DLK	Democratic League of Kosovo (Kosovos demokratiska förbund)
ECMM	European Community Monitoring Mission (EU:s övervakningsorganisation på Balkan)
EU	Europeiska unionen
FRJ	Förbundsrepubliken Jugoslavien
IFOR	Implementation Force (internationell fredsstyrka i Bosnien-Hercegovina)
IPTF	International Police Task Force (FN:s internationella polisstyrka i Bosnien-Hercegovina)
KFOR	Kosovo Force (Nato-ledd styrka i Kosovo)
KVM	Kosovo Verification Mission (OSSE:s verifikationsmission i Kosovo)
MAPE	Multinational Advisory Police Element (VEU:s rådgivande polission i Albanien)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvars- organisationen)
OHR	Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina (Höge representantens kontor i Bosnien-Hercegovina)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
SFOR	Stabilization Force (FN:s stabiliseringsstyrka i Bosnien-Hercegovina)
SWERAP	Swedish Rapid Reaction Unit (Svenska snabbinsatsstyrkan)
UCK	Kosovos befrielsearmé
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissarie)

UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka (FN:s observatörsgrupp på Prevlaka)	Prop. 1998/99:112
UNPREDEP Preventive	United Nations Deployment Force - Macedonia (FN:s förebyggande militära insats i Makedonien)	
UNPROFOR	United Nations Protection Force (FN:s skyddsstyrka i f.d. Jugoslavien)	
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (FN:s övergångsadministration för Östra Slavonien, Baranja och Västra Sirmium)	
VEU WEUDAM	Västeuropeiska unionen Western European Union Demining Assistance Mission (EU/VEU:s rådgivningsinsats på minröjningsområdet i Kroatien)	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Schori, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Anna Lindh

---

Regeringen beslutar proposition 1998/99:112 Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo