

# Regeringens proposition

## 2002/03:143

Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i  
Demokratiska republiken Kongo

Prop.  
2002/03:143

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 juni 2003

*Anna Lindh*

*Jan O. Karlsson*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för utvecklingen i Demokratiska republiken Kongo (DR Kongo), förutsättningarna för stationering av en internationell styrka ledd av Europeiska unionen (EU) och förberedelserna för svenskt deltagande i en sådan styrka. Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 100 personer till förfogande under högst fyra månader för att ingå i en EU-ledd militär multinationell snabbinsatsstyrka i DR Kongo. Insatsen sker i enlighet med Förenta nationernas (FN:s) säkerhetsrådsresolution 1484 (2003), som bemyndigar upprättandet av en sådan styrka under kapitel VII i FN-stadgan. FN:s generalsekreterare har begärt att säkerhetsrådet skall avsätta en multinationell styrka till Bunia i DR Kongo. Regeringen i DR Kongo, parterna i Ituri-provinsen samt regeringarna i Rwanda och Uganda har uttryckt sitt stöd för generalsekreterarens begäran.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning .....	4
3	Bakgrund.....	4
3.1	Utvecklingen i DR Kongo.....	4
3.2	FN:s fredsoperation i DR Kongo (MONUC).....	5
3.3	Sveriges och EU:s engagemang i DR Kongo.....	6
4	Behovet av en snabbinsatsstyrka i Bunia i Ituri-distriktet .....	7
5	Den EU-ledda styrkan.....	8
5.1	Bakgrund .....	8
5.2	Åtgärder inom EU .....	9
5.2.1	Politiska aspekter .....	9
5.2.2	Militära aspekter.....	10
5.2.3	Riskbedömning .....	10
5.3	Svenskt bidrag .....	11
6	Rättsliga frågor .....	12
7	Regeringens överväganden .....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 2003 .....	16

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:143

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka om högst 100 personer till förfogande under högst fyra månader för att ingå i en EU-ledd militär multinationell snabbinsatsstyrka i Demokratiska republiken Kongo i enlighet med FN:s resolution 1484 (2003) (avsnitt 7).

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att motionstiden förkortas till en dag. Detta med hänsyn till att insatsen skall kunna inledas snarast.

Mot bakgrund av den förvärrade situationen med svåra humanitära konsekvenser i staden Bunia i nordöstra delen av Demokratiska republiken Kongo (DR Kongo) uppmanade Förenta nationernas (FN:s) generalsekreterare den 15 maj 2003 säkerhetsrådet att överväga att sända en multinationell snabbinsatsstyrka till staden Bunia.

Europeiska unionens råd begärde den 18 maj 2003 att generalsekreteraren/höge representanten skulle utreda möjligheterna att sända en militär styrka ledd av Europeiska unionen (EU) till DR Kongo.

Försvarsmakten har på anmodan av regeringen den 28 maj 2003 (muntligen) och den 4 juni 2003 (skriftligen) angivit som möjlig svensk insats ett specialstyrkeförband, inklusive taktisk ledning. Därtill fanns möjlighet att bidra med ett antal stabsofficerare.

Den 30 maj 2003 antog FN:s säkerhetsråd resolutionen 1484 (2003) i vilken säkerhetsrådet lämnar sitt bemyndigande till en tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka i Bunia i DR Kongo (*Interim Emergency Multinational Force in Bunia*). Bemyndigandet gäller för tiden till den 1 september 2003.

Europeiska unionens råd antog den 5 juni 2003 en gemensam åtgärd om Europeiska unionens militära operation i DR Kongo.

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka skall kunna sändas till ett annat land om inte ett medgivande i lag eller skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt föreligger.

Enligt den preliminära tidtabellen skall EU kunna inleda insatsen den 12 juni 2003. Ärendet har beretts skyndsamt. Mot bakgrund av den mycket snäva preliminära tidtabellen föreslår regeringen att motionstiden förkortas till en dag.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Utvecklingen i DR Kongo

Fredsprocessen i DR Kongo har under det gångna året fortsatt med goda politiska framsteg på ett övergripande plan. Bilateral avtal har slutits om truppreträter mellan regeringarna i DR Kongo respektive Uganda, Rwanda och Burundi. Efter att de utländska trupperna i det närmaste fullständigt lämnat landet fullföljdes slutligen den s.k. Interkongolesiska Dialogen. Under våren 2003 slöts i Pretoria en slutlig överenskommelse om bl.a. en ny regering och ett parlament under en tvåårig övergångsperiod (det s.k. Pretoriaavtalet). Pretoriaavtalet skall om två år följas av demokratiska val.

Den nya regeringen planeras sväras in under juni innevarande år. Arbetet med att genomföra Pretoriaavtalet sker i en särskild uppföljningskommission som leds av president Kabila och som inbegriper representanter för de övriga signatärerna. En särskild kommitté har också inrättats under FN:s ordförandeskap för att bl.a.

samordna det internationella samfundets stöd till genomförandet av avtalet. Åtskilliga länder och internationella organisationer har utfäst betydande bistånd till DR Kongo men avvaktar tillträdet av övergångsregeringen.

Det återstår dock för Kabilaregeringen och rebellgrupperna att komma överens om den militära maktfördelningen. De höga posterna i den nya, förenade och reformerade armén har förblivit ett svårlöst, men knappast oöverstigligt problem.

Samtidigt med denna i allt väsentligt positiva politiska utveckling har våldet i östra DR Kongo fortsatt och förvärrats i Ituri- såväl som Kivu-provinserna som gränsar till Uganda och Rwanda. Det vittnar om att parterna trots framstegen på den politiska arenan förblir misstänksamma mot varandra. De som uppfattar sig som förlorare i processen, dvs. de små rebellgrupperna och individer inom de stora rebellgrupperna som inte har tilldelats framträdande poster i den nya administrationen, har också begränsad motivation att upphöra med sin verksamhet.

I skuggan av den politiska processen pågår också fortsatt kampen om kontrollen över naturresurserna. Såväl Uganda som Rwanda fortsätter att bevaka sina intressen i östra DR Kongo. De ökade spänningarna länderna emellan manifesterar sig också i försök att genom lokala rebeller och miliser i DR Kongo begränsa varandras inflytande där. En ny militär konflikt mellan Uganda och Rwanda, om än genom ombud i Kongo, kan inte uteslutas och skulle allvarligt riskera att omintetgöra framstegen i fredsprocessen.

Utvecklingen reser frågetecken om parternas yttersta avsikter i fredsprocessen som helhet. En stabilisering av Bunia och resten av Ituri-området utesluter inte att den militära aktiviteten fortsätter och förvärras på andra ställen i östra DR Kongo. Det finns sålunda, jämte stöd för snabbinsatsstyrkan, också starka skäl för det internationella samfundet att fortsätta öka påtryckningarna på de inblandade aktörerna, inklusive grannländerna, att avhålla sig från militära aktiviteter eller stöd för väpnade grupper i östra DR Kongo. EU:s interna beredning av den nu aktuella snabbinsatsstyrkan har kompletterats med skarpa budskap till de viktigaste aktörerna, framförda av såväl generalsekreteraren/höge representanten som EU:s särskilde representant för Stora sjöregionen.

### 3.2 FN:s fredsoperation i DR Kongo (MONUC)

I november 1999 inrättades FN:s fredsoperation i DR Kongo (MONUC). Efter den inledande fasen att upprätta insatsen fortsätter man arbetet med att genomföra de huvudsakliga uppgifterna under fas II, vilket är att övervaka och utreda brott mot vapenvilan, att övervaka och verifiera tillbakadragandet av utländska trupper samt att, i möjligaste mån, övervaka tillförseln av vapen till väpnade grupper och att underlätta humanitära insatser och övervakning av mänskliga rättigheter. För närvarande pågår en utvidgning av MONUC med upp till 8 700 personer för att påbörja övergången till fas III som innebär att MONUC även skall bistå i frivillig avvapning, demobilisering och repatriering (s.k. DD&R) av de miliser som efter folkmordet i Rwanda år 1994 flydde in i östra

Kongo och som därifrån fortsatt varit verksamma. En sydafrikansk stridsgrupp på omkring 1 600 personer har nu börjat anlända i Kindu, varifrån den skall bistå i DD&R i de östra delarna av landet. Samtidigt som DD&R kvarstår som en huvuduppgift har MONUC börjat se på möjligheterna för en övergång till fas IV som innebär att FN-missionen även på kort och lång sikt skall stödja övergångsregeringen i dess arbete. Delvis har detta arbete påbörjats genom att MONUC har tagit på sig visst ansvar för säkerheten för parterna i övergångsregeringen i Kinshasa.

Inom ramen för dessa uppgifter har MONUC mandat med åberopande av kapitel VII i FN-stadgan att, inom de områden där dess infanteribataljoner finns grupperade, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda civila under överhängande hot om fysiskt våld.

### 3.3 Sveriges och EU:s engagemang i DR Kongo

Sveriges engagemang i form av humanitära och andra insatser i DR Kongo har beskrivits utförligt i proposition 2002/03:58 om svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo. Efter medgivande av riksdagen fattade regeringen den 30 april 2003, i enlighet med vad som föreslagits i propositionen, beslut om att bidra till MONUC med en flygfältsenhet bestående av omkring 90 personer. Den svenska styrkan, som skall ansvara för driften av flygplatsen i staden Kindu i östra DR Kongo, anlände till operationsområdet den 6 juni. Utöver flygfältsenheten har under 2003 hittills stöd för omkring 70 miljoner kr för humanitärt bistånd till DR Kongo beslutats. Insatserna, som kanaliseras genom FN, internationella och svenska enskilda organisationer samt kyrkor, är främst inriktade på att nå dem som drabbats hårdast av konflikten, dvs. kvinnor och barn, i huvudsak i östra DR Kongo. Ytterligare insatser är under beredning av Sida, som på regeringens uppdrag även utarbetar en ny strategi för Sveriges samarbete med Stora sjöregionen. Strategin förutses även innehålla en särskild landstrategi för DR Kongo.

EU förblir starkt engagerat i fredsprocessen i DR Kongo. En ökande samsyn har blivit tydlig under det senaste året. EU för en löpande dialog med de inblandade aktörerna bl.a. genom EU:s särskilde representant som reser intensivt i regionen. EU kan på så sätt också bidra med nya impulser.

EU har också med betydande finansiellt stöd till fredsprocessen understrukit sin beredskap att bidra till att föra fredsprocessen framåt. Genom Europeiska gemenskapernas kommission förmedlas ett omfattande humanitärt bistånd samtidigt som utvecklingssamarbetet är på väg att återupptas. Unionen har också drivit tanken på en internationell konferens om fred, säkerhet, demokrati och utveckling i Stora sjöregionen. Ett särskilt FN-sändebud har fått generalsekreterarens uppdrag att förbereda en sådan konferens.

## 4 Behovet av en snabbinsatsstyrka i Bunia i Ituri-distriktet

Prop. 2002/03:143

Efter att ha dragit tillbaka huvuddelen av sina trupper från DR Kongo under hösten 2002 intog ugandiska styrkor den 6 mars 2003 på nytt staden Bunia i Ituri, för att möta ett påstått hot från Rwanda-stödda styrkor samt att bevaka ekonomiska intressen i området. Genom internationella påtryckningar uppnåddes en överenskommelse om en tidtabell för tillbakadragandet av ugandisk trupp. Med MONUC:s hjälp undertecknades sedan den 18 mars 2003 ett lokalt avtal om eldupphör i Ituri av regeringarna i Kinshasa och Uganda samt sex lokala milisgrupper. Överenskommelsen om eldupphör banade vägen för den sedan länge planerade s.k. *Ituri Pacification Commission* att påbörja sitt arbete i Bunia i början av april. För att kunna stödja den lokala politiska process som påbörjats började MONUC att planera för en utökad närvaro i Bunia.

Inför Ugandas förväntade trupptillbakadragande som skulle påbörjas den 24 april 2003 skickade MONUC en reservstyrka från Uruguay på omkring 700 personer till staden Bunia. Förutom att skydda FN:s personal och tillgångar inför en förväntad utökad närvaro i staden var syftet med förstärkningen att fylla det maktvakuum som förväntades uppstå efter Ugandas tillbakadragande. När ugandiska trupperna lämnat staden utbröt den 7 maj 2003 allvarliga stridigheter mellan miliser från grupperna hema och lendu, vars etniska konflikt har historiska rötter men som kraftigt har underblåsts av grannländerna Uganda och Rwanda under Kongo-konflikten. Med stridigheterna följde allmän plundring och svåra övergrepp på civila. Större delen av befolkningen flydde staden, 10 000–20 000 personer uppges ha sökt skydd av MONUC på flygplatsen och högkvarteret i Bunia, som även blev utsatta för våld av milisgrupper. Den humanitära situationen är mycket allvarlig med omkring 60 000 internflyktingar i området. FN och olika humanitära organisationer har klarat av att ta hand om de mest akuta behoven men arbetet försvåras kraftigt av bristen på säkerhet.

Den 16 maj 2003 undertecknade de militära grupperna i Ituri ett avtal om eldupphör, efter medling av president Kabila. Överenskommelsen inbjuder en snabbinsatsstyrka och föreskriver total demilitarisering av Bunia för att bereda väg för denna. Rapporteringen från Bunia med omnejd är på grund av säkerhetsläget bristfällig. Enligt uppgifter har dock situationen stabiliserats något efter den 16 maj men sporadiska utbrott av stridigheter och övergrepp på civilbefolkningen har fortsatt. Enligt uppgifter från FN har uppåt 500 personer mördats sedan oroligheterna bröt ut i Bunia den 7 maj.

Den uruguayanska FN-styrkan lyckades behålla kontrollen av flygplatsen men hade inte tillräckliga resurser att sätta stopp för de våldsamma övergreppen på civilbefolkningen. Möjligheterna att förstärka MONUC:s militära närvaro bedömdes dock inte kunna ske förrän i slutet av sommaren då en stridsgrupp från Bangladesh på omkring 1 700 personer skulle kunna vara på plats i Bunia. Mot bakgrund av den akuta situationen uppmanade FN:s generalsekreterare i ett brev den 15 maj

2003 att säkerhetsrådet skulle överväga att sända en välutbildad och välutrustad multinationell snabbinsatsstyrka till Bunia under en begränsad period till dess att en förstärkt FN-närvaro kunde vara på plats.

Den 30 maj antog FN:s säkerhetsråd enhälligt resolution 1484 (2003) som under kapitel VII i FN-stadgan auktoriserar upprättandet av en till den 1 september tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka i Bunia, *Interim Emergency Multinational Force in Bunia*, som i nära koordinering med FN-styrkan MONUC skall utföra följande uppgifter:

- bidra till att stabilisera säkerhetsläget i Bunia,
- bidra till att förbättra den humanitära situationen i Bunia,
- säkerställa skyddet av flygplatsen i Bunia,
- skydda s.k. internflyktingar i flyktingläger i staden, samt
- om situationen kräver detta, bidra till säkerhet för befolkningen, FN-personal samt det humanitära arbete som bedrivs i staden.

Syftet med den tidsbegränsade insatsen är att lösa dessa uppgifter till dess att MONUC har haft möjlighet att förstärka sin närvaro i Bunia senast vid mitten av augusti.

Generalsekreteraren har i sin specialrapport från den 27 maj 2003 rekommenderat att MONUC:s närvaro i Bunia så snart som möjligt skall förstärkas och uppgå till sammanlagt 3 800 personer bestående av tre infanteribataljoner med nödvändigt understöd.

## 5 Den EU-ledda styrkan

### 5.1 Bakgrund

Frankrike meddelade tidigt sin vilja att bidra med ledning och förband för en insats i Bunia. På fransk sida uttrycktes samtidigt en önskan att insatsen sker som en EU-ledd multinationell insats med deltagande från EU:s medlemsstater samt med andra länder. Frankrike förklarade den 30 maj 2003 vid FN:s truppbidragarmöte i New York sig vara villigt att bidra med ledning och huvuddelen av förband om totalt ca 1 500 personer samt den övergripande militära ledningskapaciteten för en sådan insats. Frankrike planerar att upprätta en främre logistikbas i Entebbe (Uganda) samt gruppera stridsflyg för eventuellt flygunderstöd i Tchad. Den franska huvudstyrkan kommer att bestå av en förstärkt mekaniserad bataljon på cirka 800 personer. Förtrupp till det franska förbandet anlände till området redan första veckan i juni.

Belgien har meddelat sin avsikt att bidra med strategiska och taktiska flygtransporter samt logistikenheter och sjukvårdsresurser. Storbritannien, Tyskland och Nederländerna uppges överväga någon form av bidrag till styrkan. Deltagande från tredjeland, dvs. de stater som inte är medlemmar av EU, kan komma att bli aktuellt. Kanada, Brasilien, Sydafrika och Pakistan har dessutom i FN i New York indikerat möjliga bidrag till en insats.

### 5.2.1 Politiska aspekter

EU:s ministerråd uppdrog den 18 maj 2003 åt generalsekreteraren/höge representanten att undersöka möjligheten för en EU-ledd militär insats som svar på FN:s generalsekreterares begäran om en snabbinsats. Kontakter togs mellan FN:s generalsekreterare och generalsekreteraren/höge representanten, liksom mellan EU- och FN-sekretariaten. Frågan behandlades därefter i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) som har gjort bedömningar av den politiska situationen och rekommenderat bl.a. ett s.k. krishanteringskoncept för insatsen.

På grundval av det av KUSP rekommenderade krishanteringskonceptet antog ministerrådet den 5 juni 2003 en gemensam åtgärd om en EU-ledd insats i DR Kongo. Den gemensamma åtgärden innehåller bl.a. bestämmelser om inrättandet av insatsen, om planeringen av insatsen, vilka frågor som delegeras av ministerrådet till KUSP, ansvaret för kontakterna med FN, de lokala myndigheterna och de övriga deltagarna i fredsprocessen samt finansiella arrangemang.

Syftet med en EU-ledd insats är att ge stöd till FN:s och EU:s ansträngningar för fredsprocessen i DR Kongo och Stora sjöregionen. Målsättningen med en militär EU-ledd insats är att biträda FN med en strikt tidsbegränsad styrka för att svara för de angivna uppgifterna i Bunia och därigenom ge MONUC tid att förstärka sin närvaro i Bunia senast i mitten av augusti 2003. De specifika militära uppgifterna för insatsen överensstämmer med dem som anges i FN-resolution 1484. Uppgiften för den EU-ledda insatsen är inte att utföra MONUC:s uppgifter. I förutsättningarna ingår att styrkan kommer att dras tillbaka vid angiven tidpunkt även om MONUC:s styrketillväxt inte är avslutad. I syfte att påskynda MONUC:s styrketillförsel kan vidare åtgärder komma att övervägas av EU till stöd för FN-insatsen.

EU:s krishanteringsstrukturer medger att ett enskilt land, efter godkännande, kan erhålla särskilt ansvar i en operation där EU utövar den politiska kontrollen och strategiska ledningen av insatsen. Frankrike har erbjudit sig att bli sammanhållande land (*framework nation*) och bidra med huvuddelen av den militära ledningsstrukturen, inklusive planeringsstöd, samband och kommunikation, logistik samt med betydande resurser för insatsen. En fransk militärbefälhavare, ett franskt militärt högkvarter liksom en fransk styrkebefälhavare utses därmed. Politisk kontroll och strategisk ledning av insatsen utövas dock alltså av KUSP. Tredjeland kommer att erbjudas möjlighet att bidra till den EU-ledda styrkan efter särskilt beslut inom EU.

EU:s militärkommitté har gjort en granskning av de militära uppgifter som styrkan förväntas utföra (det s.k. militära rådet), liksom möjligheter och begränsningar att genomföra en EU-ledd insats.

Ett fåtal EU-länder har hittills meddelat att de avser bidra militärt till insatsen. Begränsningar framför allt beträffande flygplatskapacitet i Bunia och avsaknad av andra möjligheter att tillföra förstärkningar eller underhåll, påverkar omfattningen och förutsättningarna för insatsen. Själva etableringsfasen innebär, enligt det militära rådet, i sig en risk genom den begränsade militära förmågan. Pågående regnperiod och risken för smittsamma sjukdomar kan utgöra ytterligare problem.

EU:s militära bedömning är att de militära uppgifter som EU genom en EU-ledd insats påtar sig i enlighet med FN-resolution 1484 kommer att bidra till att de politiska målsättningarna kan uppnås. Genom att främja stabilitet och undvika en ytterligare förvärrad situation skapas också förutsättningar för MONUC att förstärka sin närvaro senast i mitten av augusti.

Med de militära resurser som står till förfogande har EU valt att förtydliga styrkans begränsningar att genomföra de uppgifter som FN-resolutionen anger. Detta innebär att styrkan inte har resurser

- att helt säkra och stabilisera Bunia med omnejd,
- att genomföra uppdrag gemensamt med värdlandets trupper och/eller MONUC,
- att använda militär styrka för att etablera och upprätthålla fri rörlighet för humanitära organisationer eller MONUC, utom i lokala och begränsade akuta situationer,
- att ge skydd åt humanitära organisationer eller deras byggnader och faciliteter, utom i lokala och begränsade akuta situationer,
- att ge logistiskt stöd eller bistå med transporter åt humanitära organisationer eller MONUC,
- att eskortera flyktingar eller frivilligorganisationer eller internationella organisationer, eller
- att fungera som en säkerhetsbuffert mellan etniska grupper eller beväpnade entiteter.

## 5.2.3 Riskbedömning

Som underlag för beslutet att inrätta en EU-ledd insats har EU:s rådssekretariat presenterat en samlad riskbedömning, som successivt uppdateras, inklusive militära och säkerhetsrelaterade faktorer.

Hot mot den multinationella närvaron genom en direkt militär insats från andra grannländer bedöms som låg, men fortsatt stöd i form av t.ex. vapen till miliser i DR Kongo kan destabilisera regionen. Officiellt har grannländerna välkomnat etablerandet av styrkan, men tveksamheter kvarstår om dessa länders faktiska avsikter i regionen. Samtidigt kommer EU att agera med samtliga instrument för att säkerställa att länderna bidrar till en freds- och stabiliseringsprocess.

Parterna är fristående gerillaförband som till en del består av tvångsrekryterade barnsoldater, vars beväpning bedöms främst bestå av

lätta vapen, minmaterial samt hugg- och stickvapen. Samtliga grupperingar och parter bedöms ha bristande ledning och kommandostruktur samt låg stridsmoral. Transportresurser och logistik är begränsade. Användandet av droger och alkohol är vanligt förekommande. Sammanslaget är rebellerna irrationella och oförutsägbara i sitt agerande och skiftar ofta allianser och tillhörighet.

De direkta militära hoten mot insatsen bedöms således som begränsade, men vissa miliser kan vara utrustade med vapen som skulle kunna hota flygtrafiken till och från Bunia. Indikationer på att parterna skulle ha sådana avsikter finns inte.

Risken för nya etniskt betingade stridigheter och grova kränkningar av mänskliga rättigheter bedöms som mycket hög i synnerhet utanför Bunia, liksom risken för massakrer. Den EU-ledda styrkan har då inte resurser att ingripa utanför det omedelbara insatsområdet. Utbrott av nya stridigheter bedöms också ge en destabiliserande effekt som kan utgöra ett visst hot mot den militära närvaron. Det instabila och oförutsägbara militära läget innebär att risken är reell för att styrkan, inklusive svensk trupp, blir engagerad i direkta stridigheter.

Sannolikheten är hög för att styrkan tvingas utnyttja vapenmakt, inom ramen för de regler för våldsanvändning som etableras och grundat på att insatsen sker under kapitel VII i FN-stadgan i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1484. Risk finns också att sådan vapenmakt kan riktas mot beväpnade barn. EU och truppbidragande länder bör ägna särskilda insatser åt att informera den inhemska opinionen och det internationella samfundet om att den EU-ledda styrkan kan komma att konfronteras med sådana situationer.

Förväntningar kan dessutom komma att skapas kring styrkans möjligheter att direkt bistå flyktingar och humanitära organisationer. EU och i synnerhet truppbidragande länder behöver därför vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att information når ut om operationens begränsade mandat och att resurser inte kan användas utanför insatsområdet.

### 5.3 Svenskt bidrag

Försvarsmakten har redovisat som möjligt svenskt bidrag ett specialstyrkeförband, inklusive taktisk ledning. Därtill finns möjlighet att placera ett antal stabsofficerare vid relevanta staber. Detta förutsätter agerande i plutonsstorlek fördelat på fyra grupper om 5–6 personer. Redovisningen bygger på antagandet att insatsen sker under ledning av annan nation eller organisation, att flygtransport av förband och materiel på plats, inklusive logistik samt sjukvårdsbehov ombesörjs av annan. Med hänsyn till nödvändig materiellinförskaffning kan förbandet vara på plats i insatsområdet tidigast tre veckor efter beslut från regeringen.

Utgifterna för ett svenskt deltagande i snabbinsatsstyrkan beräknas uppgå under år 2003 till högst 90 miljoner kr och avses finansieras från sjätte utgiftsområdet, anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. Bidrag till EU:s gemensamma kostnader och kostnader för placering av stabsofficerare inkluderas.

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

Vad först gäller frågan om den folkrättsliga regleringen kan följande nämnas. En förutsättning för ett svenskt deltagande i den EU-ledda militära krishanteringsoperationen i DR Kongo är alltså att insatsens mandat och det militära ingripandet sker i överensstämmelse med folkrätten. FN:s säkerhetsråd antog den 30 maj 2003 resolution 1484 (2003) som enligt FN-stadgan upprättar en tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka i Bunia i DR Kongo. Bemyndigandet gäller för tiden fram till den 1 september 2003 och är begränsat till staden Bunia. Styrkan ges i resolutionen ett mandat och ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, som tidigare nämnts, att i nära samarbete med MONUC bl.a. stabilisera säkerhetsläget och att skydda flygplatsen samt personer i Bunia.

Mandatet för den multinationella snabbinsatsstyrkan i Bunia är fattat i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan och omfattar rätten för de medlemsstater som deltar i insatsen att använda alla nödvändiga medel för att kunna fullgöra sina uppgifter (...*to take all necessary measures to fulfil its mandate*). Mandatet innebär en rätt att vidta åtgärder av fredsframtvängande natur, inklusive en rätt till våldsanvändning, om det skulle behövas för mandatets genomförande. Eftersom säkerhetsrådet gett detta tydliga mandat får användning av våld ske, vilket annars hade stått i strid med det generella våldsförbudet i artikel 2 (4) i FN-stadgan. Våldsmandatet går utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar, vilket innebär att riksdagens medgivande behövs för att svensk trupp skall kunna delta i den EU-ledda krishanteringsoperationen. Även MONUC har ett säkerhetsrådsmandat under kapitel VII i FN-stadgan (se prop. 2002/03:58).

Samtycke föreligger dessutom från samtliga parter i konflikten, dvs. från såväl regeringen i DR Kongo och parter i Ituri-provinsen, som Rwandas och Ugandas respektive regeringar. Detta utgör ytterligare en folkrättslig grund för att det militära ingripandet sker i enlighet med folkrätten. Ett svenskt deltagande med trupp i den EU-ledda militära insatsen i DR Kongo står, mot bakgrund av insatsens mandat, därför i överensstämmelse med folkrätten.

I den gemensamma åtgärden som ministerrådet antog den 5 juni 2003 slås fast att EU skall leda en militär insats i DR Kongo i enlighet med säkerhetsrådets mandat 1484 (artikel 1). Den gemensamma åtgärden, som lägger fast det rättsliga ramverket för den EU-ledda insatsen, upphör att gälla den 1 september 2003. Rådet kommer, enligt de procedurer och riktlinjer som har utarbetats inom EU vad gäller en snabbinsatsstyrka och i enlighet med den gemensamma åtgärden, att behöva fatta ytterligare beslut innan insatsen kan inledas. Det är här frågan om att fatta beslut om operationsplanen, vilken inbegriper s.k. RoE (*rules of engagement*) och beslutet om att inleda insatsen.

Ministerrådet har för avsikt att fatta ett särskilt beslut om att ingå ett s.k. SOFA-avtal (*Status of Forces Agreement*) med DR Kongo. Ett sådant avtal reglerar rättslig status för den internationella personalen som ingår i den EU-ledda styrkan.

Vad sedan gäller frågan om den svenska regleringen av ett svenskt militärt deltagande i ett annat land kan följande nämnas. Försvarsmakten har som en möjlig insats angett ett specialstyrkeförband om ca 70 personer, inklusive taktisk ledning och ett antal stabsofficerare. Uppgifter som bedöms bli aktuella för förbandet vid insatsen är fast och rörlig spaning, övervakning, att skydda objekt eller verksamhet, inkluderande stridsinsatser i syfte att lösa uppgiften och samverka. Det av Försvarsmakten angivna specialstyrkeförbandet utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening.

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

## 7 Regeringens överväganden

**Regeringens förslag:** Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka om högst 100 personer till förfogande under högst fyra månader för att ingå i en EU-ledd militär multinationell snabbinsatsstyrka i DR Kongo i enlighet med FN:s resolution 1484 (2003).

**Skälen för regeringens förslag:** Under stridigheterna som bröt ut mellan etniska miliser i staden Bunia i början av maj 2003 har allvarliga övergrepp på civilbefolkningen begåtts, vilket har resulterat i en omfattande humanitär kris i området. FN-operationen MONUC:s begränsade närvaro i Bunia har inte kunnat sätta stopp för stridigheterna och en ytterligare förstärkning av MONUC bedöms inte kunna ske förrän efter sommaren. Säkerhetsrådet har därför genom resolution 1484 auktoriserat att en tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka skall skickas till Bunia för att stabilisera situationen i avvaktan på MONUC:s förstärkning senast vid mitten av augusti 2003.

Behovet av en snabbinsatsstyrka i Bunia är mycket stort. Det är nödvändigt att omgående försöka få stopp på våldet och hindra att motsättningarna utvecklas till en situation som kan liknas vid etnisk rensning eller folkmord. Krisen i Bunia måste dessutom betraktas som en del av en ansträngd fredsprocess. Ugandas nyss genomförda truppreträtt spelar en central roll i denna process. En fördjupad kris i Bunia skulle riskera att leda till att Uganda och även Rwanda åter engagerar sig

militärt i DR Kongo, vilket i sin tur riskerar att omintetgöra betydande delar av framstegen i fredsprocessen.

Den 5 juni 2003 fattade EU:s ministerråd beslut om gemensam åtgärd för en EU-ledd insats i Bunia i DR Kongo och den 11 juni 2003 förväntas rådet fatta beslut om att påbörja insatsen. En EU-ledd insats som genomförs i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1484 inom de tidsramar som angivits skulle vara ett effektivt sätt att stödja FN:s fredsansatser i DR Kongo. Insatsen kräver nära samråd mellan EU och FN och kan komma att få stor betydelse för utvecklingen av ett eftersträvat, breddat och fördjupat samarbete mellan EU och FN på krishanteringens område. Insatsen skulle stärka EU:s trovärdighet vad gäller beredskap och förmåga att genomföra fredsfrämjande insatser till stöd för FN.

En EU-ledd insats bidrar, tillsammans med övriga instrument som står till EU:s förfogande, till att ge EU och medlemsstaterna möjligheter att utöva inflytande på parterna till stöd för fredsprocessen i DR Kongo. Insatsen sänder en tydlig politisk signal till det kongolesiska folket, grannländerna och FN, liksom till Afrika som helhet, om EU:s engagemang för afrikansk konfliktlösning. Att EU är berett att agera snabbt och även med egna truppinsatser understryker i konkret handling den vikt som också EU fäster vid att förebygga afrikanska konflikter och främja afrikansk-ledda fredsprocesser. Den styrka som föreslås skulle också ligga väl i linje med EU:s gemensamma ståndpunkt om konfliktförebyggande i Afrika som år 2001 antogs under det svenska ordförandeskapet.

Det är regeringens bedömning att ett svenskt styrkebidrag till den EU-ledda militära krishanteringsinsatsen i Bunia är av stor vikt. Det föreslagna svenska bidraget skulle utgöra ett väsentligt bidrag och en kvalificerad resurs till styrkan. Bidraget skulle avspegla vår vilja att ytterligare utveckla EU:s krishanteringsförmåga.

En EU-ledd insats i Bunia innebär samtidigt ett antal risker av olika slag. De rör såväl själva genomförandet av insatsen som möjligheterna för insatsen att bli ett effektivt bidrag till den övergripande fredsprocessen. Situationen är också oförutsägbar med bl.a. irreguljära förband ofta med tvångsrekryterade barnsoldater. Samtidigt finns stora flyktingströmmar som skapar stora humanitära behov och som påverkar säkerhetssituationen. Det direkta militära hotet mot insatsen bedöms emellertid som begränsat, men sannolikheten är hög att styrkan tvingas använda vapenmakt under svåra omständigheter.

Sannolikheten att stridigheter och övergrepp mot mänskliga rättigheter flyttas till andra områden än Bunia är stor. Om sådana händelser inträffar utanför insatsområdet kommer styrkan inte att kunna ingripa. En annan typ av risk är möjligheten att ett säkerhetsvakuum uppstår i samband med att den EU-ledda styrkan lämnar Bunia i enlighet med sitt mandat och FN-insatsen MONUC inte har anlänt i tid.

Sammantaget anser regeringen att det övergripande målet för EU-insatsen; att stoppa övergrepp på civilbefolkningen, att förbättra den humanitära situationen samt att ge stöd till FN:s ansträngningar och till fredsprocessen i DR Kongo, väl motiverar de politiska och militära risker som insatsen medför. Den svenska truppens säkerhet kommer dock i

första hand. Regeringen avser därför att kontinuerligt utvärdera förändringar i hotbilden och, om så anses nödvändigt, agera i enlighet därmed. Detta innebär även möjligheten att eventuellt dra tillbaka styrkan. Prop. 2002/03:143

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 2003

Närvarande: statsrådet Lindh, ordförande, och statsråden Sahlin, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, J.O., Sommestad, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Björklund

Föredragande: statsrådet Lindh

---

Regeringen beslutar proposition 2002/03:143 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo.