

Regeringens proposition

2009/10:84



Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (Operation Atalanta)

Prop.
2009/10:84

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 januari 2010

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst sju månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 465 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (Operation Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Särskilt fokus kommer att ges åt att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, vilkas betydelse för Somalias befolkning är central.

Det svenska bidraget till EU:s marina insats utanför Somalias kust föreslås utgöras av HMS Carlskrona med bl.a. en helikopterenhet och en säkrings- och bordningsstyrka. Det väpnade svenska bidraget till insatsen kan komma att uppgå till ca 175 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 465 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2010 och varar under högst sju månader. Sverige kommer under de första fyra månaderna samtidigt även ha ledningsansvaret för Operation Atalantas styrkehögkvarter (FHQ).

I propositionen redogör regeringen bland annat för problemen med sjöövereri och väpnade rån utanför Somalias kust, den svåra humanitära situationen i Somalia samt det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare beskrivs insatsen och det föreslagna svenska deltagandet.

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| 2 | Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| 3 | Situationen i Somalia..... | 5 |
| 3.1 | Politisk utveckling i Somalia..... | 5 |
| 3.2 | Den humanitära situationen i Somalia..... | 6 |
| 3.3 | Svenskt engagemang i Somalia..... | 7 |
| 3.4 | Sjöröveri utanför Somalias kust..... | 7 |
| 4 | Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust..... | 8 |
| 4.1 | Folkrättsligt mandat för insatsen..... | 10 |
| 5 | Andra internationella insatser i Somalia..... | 11 |
| 5.1 | Insatser på det somaliska fastlandet..... | 11 |
| 5.2 | Övriga insatser utanför Somalias kust..... | 12 |
| 6 | Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust..... | 12 |
| 6.1 | Tidigare svenskt deltagande..... | 12 |
| 6.2 | Förslaget deltagande..... | 13 |
| 6.3 | Övrigt deltagande..... | 13 |
| 7 | Regeringens överväganden..... | 14 |
| | Förkortningar..... | 17 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 januari 2010..... | 18 |

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst sju månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 465 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (se avsnitt 7).

2 Ärendet och dess beredning

FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) gick i juli 2007 ut med en internationell förfrågan om assistans med eskort av humanitära hjälpsändningar som sjövägen transporterades till Somalia i WFP:s regi.

Som en följd härav antog FN:s säkerhetsråd ett flertal resolutioner under 2008 (1814, 1816, 1838, 1846, 1841 och 1851) i vilka rådet bl.a. välkomnade EU:s marina insats utanför Somalias kust samt andra internationella och nationella initiativ som syftade till att genomföra resolutionerna 1814 och 1816. Vidare bemyndigades stater och regionala organisationer att under FN-stadgans kapitel VII att i Somalia vidta åtgärder i syfte att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia. FN:s säkerhetsråds bemyndigande förlängdes november 2009 genom resolution 1897 till december 2010.

Den 10 november 2008 antog Europeiska unionens råd (rådet) den gemensamma åtgärden 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust. Insatsen, som går under benämningen Operation Atalanta, inleddes den 8 december 2008 och dess mandat löpte till att börja med fram till den 13 december 2009.

Då EU bedömt insatsen som både effektiv och framgångsrik antog rådet den 8 december 2009 den gemensamma åtgärden 2009/907/Gusp om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust. Enligt den gemensamma åtgärden ska EU:s militära insats upphöra den 12 december 2010. Den beslutade förlängningen av Atalanta visar på EU:s beslutsamhet att fortsatt ta sitt ansvar med att ge skydd åt fartyg från WFP (FN:s Världslivsmedelsprogram) och andra sårbara fartyg.

Det svenska deltagandet inom ramen för Operation Atalanta har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i propositionen Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3, rskr. 2008/09:190). Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade den 7 april 2009 Försvarsmakten att ange förutsättningar för att delta i Operation Atalanta under 2010 (Fö2009/23/SI). Försvarsmakten inkom den 29 april 2009 med sitt svar på anmodan.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 2 juli 2009 Försvarsmakten att påbörja planering och vidta förberedelser för att delta i Operation Atalanta under 2010. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 2 oktober 2009. Regeringen bemyndigade den 5 november 2009 Försvarsmakten att placera officerare vid insatsens operativa högkvarter och styrkehögkvarter. Vidare anvisade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 10 december 2009 Försvarsmakten att

3 Situationen i Somalia

3.1 Politisk utveckling i Somalia

Under de senaste 19 åren har Somalia saknat en fungerande centralregering och präglats av ett mer eller mindre permanent inbördeskrig. Trots fredsöverenskommelsen 2004, som ledde till skapandet av ett övergångsparlament och en övergångsregering (TFG), har oroligheterna fortsatt. Under 2006 tog Islamiska domstolarnas förbund (UIC) kontroll över Mogadishu och stora delar av södra och centrala Somalia. Lag och ordning återetablerades tillfälligt. I december 2006 gick etiopisk trupp in i Somalia och fördrev, tillsammans med somaliska regeringsstyrkor, UIC från Mogadishu i början av 2007. Kort därefter inleddes ett väpnat motstånd mot den etiopiska truppen och TFG. En styrka från Afrikanska unionen (Amisom), bestående av ugandisk och burundisk trupp, finns på plats sedan mars 2007 med mandat av FN:s säkerhetsråd att stabilisera landet, skydda övergångsinstitutionerna och understödja politisk dialog.

Sommaren 2007 ägde en klanbaserad försoningskonferens rum i Mogadishu. Oppositionen samlade sig till en egen konferens i Eritrea i början av september samma år. Där skapades en oppositionsallians, Alliance for the Re-Liberation of Somalia (ARS) med mål att driva ut de etiopiska styrkorna. Under ledning av FN:s särskilde sändebud för Somalia, Ahmeodu Ould-Abdallah, och dennes kontor (FN:s politiska kontor för Somalia) har samtal mellan representanter för TFG och representanter för huvudgrenen av oppositionsalliansen ägt rum i Djibouti (den så kallade Djiboutiprocessen). Den 9 juni 2008 kunde parterna enas om ett fredsavtal som bland annat krävde ett etiopiskt tillbakadragande, upphörande av stridigheterna och utplacering av en internationell stabiliseringsstyrka. Den 26 oktober 2008 enades parterna också om formerna för ett eldupphör och om att bilda en samlingsregering. Därefter har parlamentet utvidgats för att möjliggöra ett ökat deltagande av oppositionen. Det utvidgade parlamentet har valt en ny president, godkänt en ny premiärminister och en ny, brett sammansatt övergångsregering samt förlängt övergångsperioden med två år till augusti 2011. Inom ramen för Djiboutiprocessen kommer regeringens dialog med grupper som fortfarande står utanför den politiska uppgörelsen att fortsätta.

Djiboutiprocessen och dess avtal utgör grunden för det internationella samfundets ansträngningar att stödja en politisk lösning av situationen i Somalia. Efter de etiopiska truppers tillbakadragande i början av 2009 har ett arbete inletts för att skapa en gemensam somalisk säkerhetsstyrka. Oppositionsgrupper har emellertid betydande fäste i stora delar av Mogadishu och södra Somalia. De fundamentalistiska väpnade grupper som motsätter sig alla kompromisser utgör fortsatt ett reellt hot mot såväl

regeringen som den politiska processen. Stridigheterna har tidvis varit intensiva. Amisom, som utgör ett mål för riktade attacker från väpnade motståndsgupper, förlorade bland annat flera soldater i samband med en attack mot styrkans högkvarter i Mogadishu i september 2009. Amisom har även kritiserats för att orsaka civila dödsoffer när de besvarat attacker från stridande parter.

Sammantaget väcker Djiboutiprocessen fortfarande hopp, även om situationen med tilltagande klanrivalitet och islamistiska väpnade motståndsgupper är komplicerad. Fredsprocessen måste vinna ett ökat stöd internt i Somalia för att kunna leda till en politisk varaktig lösning. För detta krävs att övergångsregeringen lyckas nå ut till befolkningen och generera konkreta resultat för invånarna.

3.2 Den humanitära situationen i Somalia

Den humanitära situationen i Somalia bedöms i dagsläget vara en av de svåraste i Afrika och den fortsätter att förvärras på grund av säkerhetsläget, torkan, höga livsmedelspriser och diasporan skickar hem mindre pengar. Omkring 3,6 miljoner människor, dvs. närmare halva befolkningen, är i akut behov av nödhjälp.

Undernäring är ett tilltagande problem i landet. FN rapporterar att vart femte barn under fem år i Somalia lider av akut undernäring. Den av FN samordnade humanitära appellen för 2009 uppgick inledningsvis till drygt 900 miljoner dollar, vilket innebar mer än en fördubbling jämfört med motsvarande appell 2008. Som ett resultat av det försämrade säkerhetsläget och den begränsade genomförarkapaciteten i vissa områden skrevs dock appellen ned med åtta procent under året. Insatserna inriktas mot ett stort antal sektorer såsom vatten, sanitet, hälsa och skydd, inte minst livsmedelsbistånd, där FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) är den överlägset största aktören.

Samtidigt som de humanitära behoven ökat har möjligheterna för de humanitära organisationerna att verka i landet försämrats. Som en följd av säkerhetsläget och attacker mot hjälparbetare har det blivit svårare för humanitära organisationer att verka i landet.

Sjötransporter är avgörande för WFP:s verksamhet i Somalia. För närvarande sker majoriteten av organisationens humanitära hjälpsändningar sjövägen från hamnarna i Mombasa i Kenya och Dar es Salaam i Tanzania. Därifrån sker vidare sjötransport främst till hamnarna Mogadishu och Kismayo i Somalia. Norra delen av Somalia förses främst genom Djibouti till hamnarna i Berbera och Bossaso i Adenviken. Mogadishu anses vara WFP:s viktigaste hamn för humanitära hjälpsändningar in i landet. Sedan insatsens början i december 2008 har fler än 50 WFP-fartyg eskorterats med en last på cirka 300 000 ton mat till nödställda i Somalia. Inget av dessa fartyg attackerades. Hindras WFP:s hjälpsändningar av sjörövare kan detta få förödande konsekvenser. WFP bedömer att behovet av skicka humanitär hjälp med sjötransporter till Somalia 2010 blir minst lika stort som 2009.

Somalia är ett av de länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Det svenska utvecklingsbiståndet till Somalia uppgick 2009 till närmare 80 miljoner kronor, en ökning med cirka 30 procent jämfört med 2008. En betydande andel av detta belopp har gått till FN:s utvecklingsprogramms verksamhet i landet, som bland annat innefattar kapacitetsuppbyggnad av övergångsinstitutionerna samt stöd till polis, rättsväsende och mänskliga rättigheter.

Sverige bidrog dessutom under 2009 med drygt 205 miljoner kronor i humanitärt stöd till Somalia. Av dessa medel har 104 miljoner kronor utbetalats som stöd till den av FN samordnade humanitära appellen för Somalia och 28 miljoner kronor har kanaliserats genom Rödakorsrörelsen. Övrigt svenskt humanitärt stöd består bland annat av bidrag till FN:s katastroffond samt andelar som tilldelats Somalia från svenska kärnbidrag till FN:s humanitära organisationer, bland annat WFP.

Sverige är medlem i den internationella kontaktgruppen för Somalia. Gruppen leds av FN:s särskilde sändebud för Somalia. Sverige har även bidragit med såväl politiskt som ekonomiskt stöd till fortsatta freds- och ansträngningar inom ramen för Djibouti-processen.

3.4 Sjöroveri utanför Somalias kust

Sjöroveri fortsätter att utgöra ett hot mot den fria sjöfarten, den internationella handeln, godstransporter och besättningarnas säkerhet. Hotet är särskilt allvarligt utanför Somalias kust och detta har drabbat såväl kommersiell sjöfart som WFP:s humanitära hjälpsändningar.

Utbredd fattigdom, långvarig konflikt, avsaknad av en fungerande centralregering som kan hantera säkerhetssituationen och skydda landets kust samt garantera lag och ordning, har bidragit till att sjöroveri har blivit en betydande inkomstkälla för olika kriminella grupperingar i Somalia.

Det illegala och oreglerade fisket som pågått i många år har dessutom reducerat fiskbeståndet och inkomstmöjligheterna för somaliska fiskare. En stor del av sjöroveriet har utgått från områden i den självstyrande regionen Puntland i norra Somalia och från delar av södra Somalia, men under 2009 började också rapporter komma om att sjörövarna använde de yttre öarna i Seychellerna som bas för sin verksamhet.

På grund av den fortsatt stora risken för att attackerar av sjörövarer och de därmed mycket höga försäkringskostnaderna har allt fler rederier börjat undvika farleden genom Suezkanalen där fler än 20 000 fartyg passerar årligen. Rederierna väljer i stället att runda Godahoppsudden vilket förlänger sjövägen till och från Asien med omkring 4000 nautiska mil (cirka 7400 km).

Som en följd av ökat sjöroveri öster om Somalia har Atalantas operationsområde vidgats till att i dag inkludera förutom Adenviken också delar av Indiska oceanen. Sjørövarerna har genom användandet av så kallade moderfartyg ökat sitt verksamhetsområde under de senaste två åren till att idag omfatta ett område som sträcker sig hundratals nautiska mil från Somalias kust. Sjørövarerna attackerar fartyg oavsett storlek och

kräver höga lösensummor, vilka brukar uppgå till mellan en och fyra miljoner dollar per fartyg.

Ett oroande problem är sjöröveriattacker mot fartyg som fraktar olja eller andra skadliga ämnen, då användningen av tyngre vapen, exempelvis raketgevär, ökar risken för en miljökatastrof med långtgående konsekvenser.

För att nå en varaktig lösning på problemen med sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen.

4 Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust

EU beslutade 2008 att genomföra en militär insats med anledning av FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814, 1816, 1838 och 1846 i syfte att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. EU:s marina insats utanför Somalias kust skall ses i ljuset av den samlade strategin för Somalia för åren 2009–2013 som unionens medlemsstater enats om. Strategin är ett viktigt verktyg för EU:s bidrag till den sociala och ekonomiska utvecklingen i Somalia.

Operation Atalanta syftar till att ge skydd åt fartyg som för FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) räkning transporterar mat till nödställda i Somalia, att skydda sårbara transporter, inklusive handelsfartyg, utanför Somalias kust samt vidta nödvändiga åtgärder, vilket inkluderar användning av våld, för att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg som kan komma att begås i de områden där insatsen genomförs.

Under 2007 attackerades ett antal WFP-fartyg, vilket ledde till att internationella samfundet insåg vikten av eskorteringsstöd. Betydelsen av eskortering har sedan dess bekräftats av att inga attacker mot organisationens fartyg med eskort på väg till Somalia ägt rum sedan enskilda stater och organisationer inlett denna typ av skyddsverksamhet. Under Operation Atalantas första tolv månader eskorterades fler än 50 WFP-fartyg och 19 fartygsleveranser till Amisom på väg till Somalia. Inget av dessa blev attackerade.

Operation Atalanta är den första marina insatsen som genomförs inom EU:s GSFP-ramverk. Insatsen genomförs längs hela Somalias kust, på internationellt vatten, på somaliskt territorialhav och inre vatten, samt i vattnen runt Seychellerna. En logistikbas har upprättats i Djibouti. EU:s utrikesministrar antog den 15 juni 2009 rådsslutsatser i vilka man beslutade om att förlänga Operation Atalanta med 12 månader från den 13 december 2009, med förbehåll för att ett giltigt mandat för styrkan fortsatt finns enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Under insatsperioden 2010 kommer både fregatter och andra fartyg med tillhörande helikoptrar tillsammans med stödfartyg och havsövervakningsflygplan att samtidigt

vara operativa i insatsområdet. Medlemsländernas fartyg leds från det brittiska operativa högkvarteret i Northwood av en av EU utsedd operationsbefälhavare som får politisk och strategisk vägledning av Kusp.

De gemensamma kostnaderna för Operation Atalanta administreras i enlighet med den så kallade Athenemekanismen, vilken reglerar finansieringen av de gemensamma kostnaderna för EU:s operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

För att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av omhändertagna misstänka sjörövare slöt EU avtal med Kenya under våren 2009. Sammanlagt hade EU vid utgången av november 2009 överlämnat 75 misstänkta sjörövare till Kenya för lagföring.

Då EU anser det angeläget att flera länder i regionen deltar i ansträngningarna mot sjöröveri strävar EU efter att sluta avtal med ytterligare länder i regionen. Ett motsvarande avtal kunde slutas mellan EU och Seychellerna i oktober 2009.

Med finansiellt stöd från EU:s stabilitetsinstrument men också andra givare genomför FN:s kontor för bekämpning av narkotika och kriminalitet, UNODC, ett omfattande program i Östafrika för bekämpning av sjöröveri. Programmet syftar till att stärka den rättsliga infrastrukturen i länder i regionen. Åtgärderna genomförs inom områdena upprätthållande av lag, lagföring, domstolar och fängelser. Genomförandet omfattar bl.a. vägledning för polisens hantering av bevismaterial, undersökning av beslagtagna vapen och lagring av dessa, utbildning av åklagare och viss utrustning till åklagarmyndigheter samt ombesörjande av internationella vittnens närvaro vid rättegångar och viss utrustning i domstolar. En omfattande del av åtgärderna avser fängelseväsendet i främst Kenya men även Seychellerna. Förbättringarna utformas så att de kommer alla som hålls fängslade till del och begränsas inte till de personer som överförts till Kenya misstänkta för sjöröveribrott. Sverige har även ett omfattande bilateralt utvecklingssamarbete med Kenya. Bland de tre sektorer som Sverige stödjer finns demokratisk samhällsstyrning, som inkluderar stöd till reformer av rättsväsende och polisväsende samt ökad respekt för de mänskliga rättigheterna. Sverige stöder genom riktade insatser ansträngningar som syftar till beslut om reformer. Sverige har beredskap att bistå Kenya i genomförandet av väl förankrade och omfattande reformer inom bl.a. rättssektorn.

Ett annat viktigt EU-bidrag till den maritima säkerheten i området, som tillkommit tack vare Operation Atalanta är MSCHOA (Maritime Security Center Horn Of Africa), vilket är ett forum för civil-militär samverkan där EUNAVFOR finns representerat. Handelsfartyg kan i forumet anmäla när de avser passera genom insatsområdet. Anmälan underlättar bl.a. för fartygen i Atalanta att skydda dessa fartyg, bland annat i farleden IRTC (Internationella Recognised Transit Corridor) genom Adenviken. Vidare tillhandahåller MSCHOA råd om skyddsåtgärder mot sjörövare som civil sjöfart kan vidta.

Genom Operation Atalanta har EU-länderna fått en ökad insikt om behovet av att det internationella samfundet aktivt måste bidra till en långsiktig lösning av konflikten i Somalia. EU har redan tidigare varit engagerad i Djibouti-processen och andra diplomatiska ansträngningar,

liksom bistånd och stöd till Amisom via AU, men sedan i somras har diskussioner förts i EU och mellan huvudstäder om hur EU skulle kunna öka sitt engagemang i Somalia för att främja fred och utveckling. Nya initiativ är inte endast kopplade till den maritima arenan utan syftar till att stärka övergångsregeringens (TFG:s) förmåga att hantera säkerhetssituationen i landet i sin helhet. Givet de svårigheter det skulle innebära att engagera sig effektivt och säkert inne i Somalia har EU tittat på olika möjligheter att stötta den somaliska regeringen på annat håll i regionen. Under svenskt ordförandeskap företog EU en högnivåresa till regionen i syfte att förankra och förbereda ett ökat EU-engagemang för Somalia. Till denna ända planerar EU en eventuell utbildningsinsats av de somaliska säkerhetsstyrkorna, utanför Somalia, tillsammans med Amisom.

4.1 Folkrättsligt mandat för insatsen

Klassiska rättsregler har länge innehållit både en rätt och en förpliktelse att samarbeta för att bekämpa sjöröveri. Den moderna folkrätten, framförallt havsrätten såsom den kommer till uttryck i FN:s havsrättskonvention från 1982 (i kraft den 16 november 1994, i kraft för Sverige den 25 juli 1996, prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271, SÖ 2000:1), innehåller detaljerade regler för hur stater kan och bör ingripa mot sjörövare. De huvudsakliga bestämmelserna återfinns i havsrättskonventionens artiklar 100–107. Sjøröveri har också under lång tid varit en av få handlingar som alla stater har rätt att ingripa mot, både genom verkställighet och genom lagföring, och sjöröveribrottet faller under så kallad universell jurisdiktion.

I syfte att bekämpa sjöröveri får stater således även utanför sitt territorium, på det fria havet och i de ekonomiska zonerna, uppbringa sjörövarfartyg, beslagta egendom ombord, gripa sjörövare samt ställa dem inför rätta. I havsrättskonventionens artikel 101 finns en definition av sjöröveri och den kännetecknas av att dåden utförs för privat vinning. Motsvarande handlingar på en stats inre vatten och på dess territorialhav utgör definitionsmässigt inte sjöröveri. Sådana handlingar karaktäriseras istället som ”väpnat rån mot fartyg”.

FN:s säkerhetsråd har under 2008 i resolutionerna 1814, 1816, 1838, 1846, 1851 och 1897 konstaterat att situationen i Somalia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och har med stöd av kapitel VII i FN-stadgan uppmanat stater och regionala organisationer att bidra till kampen mot sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust. Vidare bemyndigar FN:s säkerhetsråd i resolution 1816, förlängt genom 1846 och utvecklat i 1851 och 1897, att ingripa mot sjörövare även på somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav, till de stater som notifierat TFG.

Det finns följaktligen ett tydligt mandat i folkrätten för att utöva maktbefogenheter mot sjöröveri på internationellt vatten. Genom FN:s säkerhetsrådsresolutioner föreligger även ett tydligt mandat för att vidta nödvändiga åtgärder för att stävja väpnade rån mot fartyg på somaliskt

territorialhav. Insatsen har därmed ett tydligt folkrättsligt stöd. Föreskriven notifiering har skett genom EU:s försorg. I tillägg till mandatet från säkerhetsrådet föreligger även samtycke för insatsen från TFG, vilket utgör en ytterligare folkrättslig grund för insatsstyrkan när den verkar på somaliskt territorialhav och inre vatten.

Rätten att ingripa med våld för att avvärja angrepp mot fartyg eller för att uppbringa sjörövarfartyg, beslagta egendom ombord, omhänderta sjörövare och tillse att de ställs inför rätta har preciserats i de insatsregler som styr insatsstyrkans våldsanvändning. Enligt insatsreglerna kan under vissa omständigheter våldsanvändning förekomma som går utöver traditionellt självförsvar.

Avtal som reglerar bland annat den rättsliga statusen för deltagande personal (s.k. SOFA-avtal), har slutits med de länder i vilkas territorium EU-styrkan uppehåller sig under insatsen. För detta har EU slutit avtal med Djibouti, Seychellerna och Somalia.

Vidare, och för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av misstänkta sjörövare i insatsområdet, har EU även ingått avtal som reglerar modaliteterna med länder i regionen för att möjliggöra ett eventuellt överlämnande av omhändertagna sjörövare. Sådana avtal om överföring har hittills slutits med Kenya och Seychellerna. Kraven i dessa är bland annat att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna fullt ut respekteras.

5 Andra internationella insatser i Somalia

5.1 Insatser på det somaliska fastlandet

Amisoms säkerhetsfrämjande verksamhet i Somalia vilar på ett mandat av FN:s säkerhetsråd.

Amisom består i dag av ca 5 200 man (från Uganda och Burundi). Amisom är fortsatt underbemannat då styrkan är planerad att uppgå till ca 8 000 man. Trots underbemanningen och att den internationella styrkan vid flera tillfällen utsatts för förödande attacker, är Amisom en mycket viktig säkerhetsaktör i Mogadishu. EU-kommissionen, genom sin s.k. afrikanska fredsfacilitet, har gjort utfästelser om finansiellt stöd till Amisom om ca 60 miljoner euro.

Amisom:s mandat innebär att skydda övergångsinstitutionerna, stabilisera landet och stödja dialog och försoning samt underlätta humanitärt bistånd. Det har tidigare förts diskussioner inom FN om en eventuell FN-insats i Somalia (möjligt övertagande av Amisom). Dessa planer ligger dock nu på is, men FN bidrar med logistiskt stöd till Amisom.

I syfte att bidra till en stabilisering av Somalia planerar EU för närvarande för en möjlig utbildningsinsats av somaliska säkerhetsstyrkor (se även avsnitt 4). En sådan eventuell insats skulle ske i nära samarbete med relevanta aktörer, i synnerhet AU och FN.

Nato genomförde under det första halvåret 2009 ett par kortare insatser mot sjörövare utanför Somalia. Därefter fattade Natos försvarsministrar den 12 juni 2009 beslut om att etablera en mer permanent insats i området från den 1 juli 2009, Operation Ocean Shield. Insatsen omfattar fyra till fem fartyg.

Under 2008 utsträckte den marina styrkan "Combined Task Force 150", som är en del av den USA-ledda "Operation Enduring Freedom", sin verksamhet till att också stödja de internationella ansträngningarna mot sjöröveri utanför Somalia. Från januari 2009 har inom "Operation Enduring Freedom" etablerats en särskild marin styrka, "Combined Task Force 151", som enbart är inriktad på att motverka sjöröveri i delar av Adenviken, Arabiska sjön, Indiska oceanen och Röda havet. Till denna styrka bidrar framför allt USA och andra Nato-länder. USA finns på plats med örlogsfartyg inklusive stödfartyg.

Utöver de ovan nämnda styrkorna som bidrar till kampen mot sjöröveri har också bland andra Indien, Kina, Ryssland, Pakistan, Malaysia, Japan, Sydkorea, Saudiarabien och Iran i perioder befunnit sig i området med fartyg eller annat stöd mot sjöröveri.

Samarbetet och koordineringen mellan Operation Atalanta och de övriga insatserna har fungerat effektivt och konstruktivt och bedöms så fortsätta under 2010. Det politiska samarbetsformatet är den internationella kontaktgruppen (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia) medan den militära koordineringen inom operationsområdet bedrivs inom ramen för SHADE (Shared Awareness and De-conflicting Meeting). Det informella samarbetet underlättas också i hög grad av att Nato-insatsen, i likhet med Operation Atalanta, leds från Northwood i Storbritannien, men av en amiral utsedd av Nato.

6 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust

6.1 Tidigare svenskt deltagande

Sverige deltog under perioden 15 maj till 15 september 2009 med ett styrkebidrag bestående av de två korvetterna HMS Malmö och HMS Stockholm samt stödfartyget HMS Trossö med besättning och underhållspersonal om cirka 150 personer.

De svenska örlogsfartygen genomförde fem eskorteringar av WFP:s fartyg vilket innebar att ca 20 000 ton mat nådde Somalia för vidare transport till nödställda. Därtill genomfördes ett flertal eskorteringar av sårbara handelsfartyg i Adenviken som beviljats skydd.

Inom ramen för Operation Atlanta avvärdade HMS Malmö den 26 maj 2009 ett pågående angrepp mot ett civilt grekiskt fartyg. Sju individer

överlämnades till Kenya i enlighet med EU:s avtal med Kenya, efter att Grekland, som flaggstat för det angripna fartyget, meddelat att man inte ämnade lagföra individerna. Rättegång pågår i Kenya. Prop. 2009/10:84

6.2 Föreslaget deltagande

Det svenska bidraget till EU:s marina insats utanför Somalias kust föreslås utgöras av HMS Carlskrona med bl.a. en helikopterenhet och en säkrings- och bordningsstyrka. Det väpnade svenska bidraget till insatsen kan komma att uppgå till ca 175 personer.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2010 och varar under högst sju månader. Sverige kommer under de första fyra månaderna samtidigt även ha ledningsansvaret för Operation Atalantas styrkehögkvarter (FHQ). Det innebär att en svensk amiral kommer att vara styrkechef och leda styrkehögkvarteret, placerat ombord på HMS Carlskrona. Styrkehögkvarteret leder EU:s insats på plats i området och ansvarar för samordning med andra aktörer i insatsområdet. Styrkehögkvarteret lyder under det operativa högkvarteret (OHQ), placerat i Northwood, Storbritannien. Efter dessa fyra månader kommer fartyget att tillfälligt lämna insatsen, men vara kvar i insatsområdet, för att ge besättningen ledigt och för att kunna genomföra mindre löpande underhåll på HMS Carlskrona. Därefter kommer HMS Carlskrona åter träda in i insatsen, men utan att ha ledningsansvar, då detta roterar med fyra månaders intervall mellan deltagande EU-stater.

Vidare har regeringen den 5 november 2009 bemyndigat Försvarmakten att placera högst åtta officerare vid insatsens operativa högkvarter och styrkehögkvarter, utöver de officerare som kan komma att tjänstgöra vid dessa staber under det svenska ledningsansvaret för insatsen (Fö2009/1457/MIL).

6.3 Övrigt deltagande

Utöver det föreslagna väpnade bidraget beslutade regeringen den 19 november 2009 att Kustbevakningen får ställa ett av sina sjöövervakningsflygplan med personal till förfogande för deltagande i Atalanta under högst fyra månader (Fö2009/2291/SSK). Insatsen ska inledas under första halvåret 2010. Det svenska bidraget från Kustbevakningen kommer att ställas under EU:s operativa ledning. Bidraget utgör ett efterfrågat stöd till insatsen som helhet. Bidraget med ett sjöövervakningsflygplan kompletterar Sveriges övriga bidrag till Operation Atalanta.

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen under högst sju månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 465 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats utanför Somalias kust, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen har redogjort för har FN:s säkerhetsråd med stöd av FN-stadgans kapitel VII bemyndigat de stater som samarbetar med Somalias övergångsregering (TFG) att i Somalia och på dess territorialhav använda alla nödvändiga åtgärder för att stävja sjöröveri och väpnade rån till havs. FN:s säkerhetsråds beslut tillsammans med internationell sedvanerätt och relevanta artiklar i FN:s havsrettskonvention ger en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att Operation Atalanta verkar på somaliskt territorialhav och inre vatten med samtycke av TFG.

Det svenska bidraget till insatsen utgör en väpnad styrka enligt 10 kap. 9 § regeringsformen. Av denna bestämmelse framgår att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta givits i lag, eller en skyldighet föreligger enligt en internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt. Då bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och då någon internationell överenskommelse inte ingåtts av vilken en skyldighet att lämna bidraget följer, har regeringen att begära riksdagens medgivande för deltagande med en väpnad styrka inom ramen för Operation Atalanta. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd. Mandatet för det internationella samfundets engagemang utanför Somalias kust har genom FN:s säkerhetsråds resolution 1897 utsträckts till december 2010.

Det kan konstateras att för att nå en varaktig lösning på problemen utanför Somalias kust krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen. Därför har EU engagerat sig i en högre utsträckning för att bidra till stabiliseringen av Somalia.

Emellertid och mot bakgrund av den svåra humanitära situationen i Somalia och det fortsatt utbredda sjöröveriet konstaterar regeringen att det alltjämt finns ett stort behov av en internationell marin närvaro, inte minst för att säkerställa de humanitära hjälptransporterna.

EU:s marina insats motiveras i hög grad av att den humanitära situationen i Somalia är bland de allra svåraste i Afrika. Regeringen anser att det är särskilt viktigt att insatsen fortsatt kan bidra till att FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar når fram till det somaliska fastlandet. Om hjälpen på grund av sjöröveriet inte kan nå Somalia sjövägen riskerar de humanitära konsekvenserna att bli betydande. Ett svenskt bidrag till insatsen förutses ge en stor operativ effekt genom att Sverige bland annat i rollen som styrkehögkvarter

(FHQ) kommer att leda Operation Atalanta i insatsområdet samt bidra till att, genom eskortering och avskräckande närvaro, trygga WFP:s humanitära hjälpsändningar och därigenom svara mot ett konkret behov.

Närvaron bedöms vidare underlätta för handelssjöfarten i området, däribland de fartyg som för svensk flagg och som trafikerar området.

Sverige var med och utarbetade mandatet för Operation Atalanta som har visat sig både relevant och effektivt. Atalanta har nu utvecklats till en nyckelaktör i ett ökat internationellt samarbete mot sjöröveri utanför Somalias kust. Sverige var under 2009 del av denna framgångsrika insats. Att Sverige tar ledningsansvaret under en period 2010 ligger i linje med etablerad svensk GSFP-politik, som gjort Sverige till en trovärdig och respekterad aktör inom EU:s krishantering. Regeringen anser att ett förnyat svenskt deltagande i Operation Atalanta skulle komplettera och förstärka Sveriges engagemang i Somalia. Insatsen utgör dessutom ett tydligt och efterfrågat stöd till FN:s verksamhet.

I sitt internationella arbete tillskriver Sverige stor betydelse till och avser verka för att FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet respektive 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter efterlevs. I linje med detta fäster regeringen stor vikt vid att försöka bidra till att stärka kvinnors deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. Som ett led i regeringens prioritering av implementeringen av den nationella handlingsplanen för resolution 1325 har Försvarsmakten en genderrådgivare i det svenska militära förbandet.

Den svenska styrkan har att agera i enlighet med för insatsen gällande regler och folkrättens krav, inklusive havsrätten och de mänskliga rättigheterna samt svensk rätt. Som ett led i Operation Atalantas verksamhet, kan svensk personal komma att omhänderta personer misstänkta för sjöröveri. Syftet med ett sådant omhändertagande är inte att personerna i fråga ska lagföras i Sverige. I stället kan dessa personer komma att överlämnas till myndigheter i ett annat land, med vilket EU har ingått avtal för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av misstänkta sjörövarer. För närvarande föreligger avtal med Kenya och Seychellerna.

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 Försvarsmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2010 och varar under högst sju månader. Den väpnade svenska styrkan i Operation Atalanta kommer att bestå av HMS Carlskrona, med bl.a. en helikopterenhet och en säkrings- och bordningsstyrka. Personalstyrkan beräknas kunna uppgå till cirka 175 personer.

Sverige kommer även under perioden april-augusti att ha ledningsansvaret för styrkehögkvarteret i området. Ledningsansvaret innebär att Sverige åtagit sig att tillse att styrkehögkvarteret har rätt sammansättning och förmåga för att kunna lösa de uppgifter som styrkehögkvarteret tilldelats.

Mot ovan beskrivna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att under högst sju månader ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 465 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats utanför Somalias kust.

Riksdagen har för 2010 anvisat 2 537 312 000 kronor under anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Regeringen har inom anslaget bland annat beräknat medel för fredsfrämjande insatser i Afghanistan och Kosovo. Regeringen beräknar kostnaden för det nu aktuella bidraget till Operation Atalanta till ca 290 000 000 kronor. Vidare bedömer regeringen att eventuella merkostnader för en förstärkning och/eller evakuering ryms inom idag beräknade medel inom anslaget.

Förkortningar

| | |
|--------|---|
| Amisom | The African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens insats i Somalia) |
| FHQ | Force headquarters (Styrkehögkvarter) |
| GSFP | Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (EU) |
| IMO | International Maritime Organisation (Internationella Sjöfartsorganisationen) |
| Kusp | Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik |
| MSCHOA | Maritime Security Center Horn of Africa |
| Nato | North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen) |
| OHQ | Operational headquarters (Operativt högkvarter) |
| TFG | The Transitional Federal Government of the Republic of Somalia (Somalias övergångsregering) |
| UIC | The Islamic Courts Union (Islamiska domstolarnas förbund) |
| UNODC | UN Office on Drugs and Crime (FN:s kontor mot narkotika och brottslighet) |
| WFP | United Nations World Food Programme (FN:s Världslivsmedelsprogram) |

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 januari 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2009/10:84 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (Operation Atalanta).