

Regeringens proposition

2008/09:108



Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina
insats utanför Somalias kust

Prop.
2008/09:108

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 januari 2009

Maud Olofsson

Sten Tolgfors
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust. Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2009. Särskilt fokus kommer att ges åt att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, vilkas betydelse för Somalias befolkning är central.

Den väpnade svenska styrkan i insatsen kommer att bestå av två korvetter samt ett stödfartyg och personalstyrkan beräknas uppgå till cirka 160 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 450 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov.

Regeringens förslag gäller under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

I propositionen redogör regeringen bland annat för problemen med sjöröveri 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	Humanitär situation i Somalia.....	6
3.3	Svenskt engagemang i Somalia.....	7
3.4	Sjöröveri utanför Somalias kust.....	8
4	Internationella insatser i Somalia.....	9
4.1	Insatser på det somaliska fastlandet.....	9
4.2	Internationell marin humanitär eskortinsats.....	9
4.3	Natos samt övriga multinationella insatser utanför Somalias kust.....	10
4.4	EU Navco.....	10
5	Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust.....	11
6	Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust.....	12
7	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	12
8	Regeringens överväganden.....	13
	Förkortningar.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 2009	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 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.

2 Ärendet och dess beredning

FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen 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.

FN:s säkerhetsråd uppmanade den 15 maj 2008, genom antagandet av resolution 1814, stater och regionala organisationer att vidta åtgärder för att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

I resolution 1816 och i den uppföljande resolutionen 1846, som antogs av FN:s säkerhetsråd den 2 december 2008, bemyndigar rådet, under FN-stadgans kapitel VII, de stater som samarbetar med Somalias övergångsregering (TFG) att inom Somalias territorialhav använda alla nödvändiga medel för att stävja sjöröveri och väpnade rån till havs i enlighet med de regler som gäller på det fria havet. FN:s säkerhetsråds bemyndigande sträcker sig fram till den 2 december 2009.

I resolution 1838, 1846 samt i resolution 1851 välkomnar FN:s säkerhetsråd EU:s marina insats utanför Somalias kust samt andra internationella och nationella initiativ som tagits i syfte att genomföra resolutionerna 1814 och 1816. I resolution 1851, som antogs den 16 december 2008, utvidgar FN:s säkerhetsråd mandatet till att även omfatta det somaliska fastlandet.

I brev ställda till FN:s generalsekreterare, daterade den 1 september 2008 och den 20 november 2008, begärde Somalias dåvarande president det internationella samfundets stöd att stävja sjöröveri utanför Somalias kust.

Den 5 augusti 2008 godkände Europeiska unionens råd (rådet) ett krishanteringskoncept för att bidra till genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1816 och för fred och säkerhet i regionen. Den 19 september 2008 antog rådet den gemensamma åtgärden 2008/747/Gusp om EU:s militära samordningsåtgärd (EU Navco) till stöd för FN:s säkerhetsråds resolution 1816.

Inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) antog rådet den 10 november 2008 den gemensamma åtgärden 2008/851/Gusp om EU:s militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Insatsen, som går under beteckningen operation Atalanta, inleddes den 8 december 2008 och dess nuvarande mandat löper fram till den 13 december 2009, med förbehåll för att giltigt mandat för styrkan fortsatt finns enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade den 8 oktober 2008 Försvarsmakten att redovisa förutsättningarna för ett svenskt bidrag till operation Atalanta (Fö2008/3322/SI). Försvarsmakten svarade den 16 oktober 2008.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 3 november 2008 Försvarsmakten att förbereda och planera placering av officerare

vid EU:s operativa högkvarter och vid EU:s styrkehögkvarter för operation Atalanta (Fö2008/3271/MIL). Försvarsmakten svarade den 10 november 2008.

Vidare bemyndigade regeringen den 20 november 2008 Försvarsmakten att placera officerare vid insatsens operativa högkvarter och styrkehögkvarter (Fö2008/3271/ MIL).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 20 november 2008 Försvarsmakten att påbörja planering och förhandling för att stödja operation Atalanta (Fö2008/3443/MIL). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 2 december 2008.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 18 december 2008 Försvarsmakten att påbörja planering och vidta förberedelser för att delta i operation Atalanta (Fö2008/3443/MIL).

3 Situationen i Somalia

3.1 Politisk utveckling i Somalia

Under de senaste arton 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) 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 oppositionsalliansen ägt rum i Djibouti (den så kallade Djiboutiprocessen). Den 9 juni 2008 kunde parterna enas om ett fredsavtal. Den 26 oktober 2008 enades parterna också om att skapa en samlingsregering och om ett eldupphör som skulle ha trätt i kraft den 5 november 2008. Avtalens betydelse försvagas av att delar av oppositionen inte medverkat i överläggningarna och att parterna inte har full kontroll över alla stridande grupper.

Djiboutiprocessen utgör grunden för det internationella samfundets ansträngningar att stödja en politisk lösning av situationen i Somalia. Samtidigt förvärras det redan svåra läget i landet. Amisom har kritiserats för att orsaka civila dödsoffer när de besvarat attacker från stridande parter. Eldupphöravtalet förefaller hittills ha givit begränsat resultat; striderna i Mogadishu var under november 2008 värre än på många år. Efter de etiopiska truppernas tillbakadragande från Mogadishu i januari 2009 är läget instabilt men med minskade stridigheter i vissa områden. Samtidigt bedöms oppositionsgrupper ha betydande fäste i stora delar av Somalia söder om Mogadishu. Bombdåden i provinserna Somaliland och Puntland visar att fredsprocessens motkrafter också drivit in konflikten i tidigare relativt stabila områden.

Sammantaget väcker Djiboutiprocessen fortfarande hopp, även om situationen med tilltagande klanrivalitet och islamistiska väpnade motståndsgrepp är komplicerad. Fredsprocessen måste vinna ett ökat stöd internt i Somalia och generera konkreta resultat för invånarna för att kunna leda till en politisk varaktig lösning. Sedan presidenten avgick i slutet av december 2008, till följd av interna motsättningar inom den somaliska ledningen, ställs Somalia inför nya politiska utmaningar. I enlighet med Djiboutiprocessen gäller närmast att utse en samlingsregering och ett utvidgat parlament med ökat deltagande från oppositionen.

3.2 Humanitär situation 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 och de ökade livsmedelspriserna. Omkring 3,2 miljoner människor, eller 43 procent av befolkningen, är i akut behov av nödhjälp. Det är en ökning med närmare 77 procent sedan början av 2008.

Den tilltagande fattigdomen har skapat ett ökat biståndsberoende och undernäring hos befolkningen. FN rapporterar att i södra och centrala Somalia lider vart sjätte barn under fem år av akut undernäring. Den av FN samordnade humanitära appellen för 2009 uppgår till drygt niohundra miljoner dollar, vilket innebär mer än en fördubbling jämfört med föregående års appell. Insatserna inriktas framförallt på 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. Det humanitära tillträdet har försämrats som en följd av säkerhetsläget och ett ökat antal attacker mot hjälparbetare. Under 2008 dödades minst 30 hjälparbetare och 26 kidnappades, varav flera fortfarande befinner sig i fångenskap.

Hjälparbetet fortsätter, men kostnaderna har stigit kraftigt till följd av det försämrade säkerhetsläget. Det ökande sjöröveriet har bland annat resulterat i kraftigt höjda försäkringspremier för de rederier vars fartyg trafikerar farvattnen utanför Somalias kust.

Sjötransporter är avgörande för WFP:s verksamhet. För närvarande sker drygt 90 procent av organisationens humanitära hjälpsändningar sjövägen från hamnarna i Mombasa i Kenya och Dar es Salaam i Tanzania. Därifrån sker vidare sjötransport till hamnarna Mogadishu, Kismayo och Merka 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. Under 2008 nådde omkring 60 fartygsleveranser med totalt 260 000 ton livsmedelsbistånd hamnarna i Somalia. Denna volym var tre gånger så hög som den WFP levererade till Somalia under 2007 och beräknas föda 3,2 miljon människor under ett år. Hindras WFP:s hjälpsändningar av sjörövare kan detta få förödande konsekvenser.

Situationen i Somalia och andra delar av Afrikas horn har lett till att drygt 28 000 människor, varav minst 19 000 somalier, under 2008 riskerade livet genom att ta sig sjövägen över till Jemen. Omkring 370 personer beräknas ha dött och 240 försvunnit under överfarten. Antalet internflyktingar i Somalia uppskattas till 1,1 miljon och närmare en halv miljon somalier beräknas ha flytt till grannländerna, varav ungefär hälften till Kenya.

3.3 Svenskt engagemang i Somalia

Somalia är ett av de länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Det svenska utvecklingsbiståndet till Somalia uppgick 2008 till drygt 60 miljoner kronor. Ungefär hälften 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. Därutöver har Sida bland annat bidragit med stöd till den danska frivilligorganisationen ”Danish Demining Groups” minhanteringsprogram i Somalia.

Sverige har dessutom under 2008 bidragit med drygt 140 miljoner kronor i humanitärt stöd till Somalia. Av dessa resurser har 82 miljoner kronor utbetalats som stöd till den av FN samordnade humanitära appellen för Somalia och 31 miljoner kronor har kanaliserats genom Rödakorsrörelsen. Närmare fem miljoner kronor har tilldelats Räddningsverkets minhanteringsprogram i landet. Övrigt svenskt humanitärt stöd består bland annat av andelar som tilldelats Somalia från svenska kärnbidrag till FN:s humanitära organisationer, bland annat WFP (6,5 miljoner kronor) och till FN:s katastroffond (11 miljoner kronor).

Sverige är en aktör i den internationella kontaktgruppen för Somalia. Gruppen leds av FN:s särskilde sändebud för Somalia, som har en nyckelroll i Djiboutiprocessen. Sverige stödjer Djiboutiprocessen och har under 2008 bidragit med 6 miljoner kronor till stöd för fortsatta fredssträngningar i Somalia.

Antalet överfall till havs har på flera håll i världen ökat kraftigt under de senaste decennierna. Karaktären på dåden skiftar från små enstaka men ofta välplanerade angrepp till transnationell kriminalitet. Sjöroveri utgör ett allvarligt hot mot den fria sjöfarten, den internationella handeln, godstransporter och besättningarnas säkerhet.

I synnerhet har sjöroveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust ökat kraftigt de senaste tre till fyra åren och drabbar såväl kommersiell sjöfart som WFP:s humanitära hjälpsändningar.

Bortsett från den utbredda fattigdomen i landet har flera faktorer bidragit till att göra Somalia till en bas för sjöroveri. Framförallt har den långvariga konflikten i landet inneburit att det inte funnits någon fungerande centralregering med kapacitet att skydda den långa kuststräckan eller bekämpa kriminella aktiviteter på land. Dessutom har det illegala fisket som pågått i många år reducerat fiskbeståndet och inkomstmöjligheterna för somaliska fiskare.

Sjöroveriet började för omkring tio år sedan genom att lokala fiskare organiserade attacker på, och utkrävde lösen av, utländska fartyg som fiskade illegalt i området. Detta har bidragit till att sjöroveriet har stöd hos delar av den somaliska befolkningen. En stor del av sjöroveriverksamheten har utgått från områden i den självstyrande regionen Puntland i norra Somalia.

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

På grund av den ökade risken för sjöroveri och de på ett år mångdubblade försäkringskostnaderna har allt fler rederier börjat undvika farleden genom Suezkanalen där cirka 16 000 fartyg passerar årligen. Rederierna väljer istället att runda Godahoppsudden vilket förlänger sjövägen till och från Asien med omkring 4000 nautiska mil (cirka 7400 km).

Under 2008 noterades attacker mot över 80 fartyg utanför Somalias kust, men mycket tyder på att detta rekordhöga antal i själva verket kan vara ännu högre. Antalet personer engagerade i sjöroveri uppskattades under 2008 ha flerdubblats och uppgår idag till över 1 000.

Sedan 2007 har sjöroveriet skiftat fokus från södra Somalia och området runt hamnen i Mogadishu till Adenviken i norr. Sjörovarna har genom användandet av så kallade moderfartyg ökat sitt verksamhetsområde från cirka 50 till över 200 nautiska mil utanför Somalias kust. Sjörovarna attackerar dessutom allt större fartyg och kräver allt högre lösensummor, vilka brukar uppgå till mellan 1 och 2 miljoner dollar per fartyg.

Under 2007 attackerades ett antal WFP-fartyg och vikten av eskorteringsstöd har sedan dess bekräftats av att inga attacker mot organisationens fartyg ägt rum sedan enskilda stater och organisationer inlett denna typ av skyddsverksamhet. Utan eskort anser WFP att de inte längre har någon möjlighet att leverera nödhjälp till Somalia. WFP:s primära problem vid leveranser utan eskort är att de inte kan chartra fartyg som klarar den volym som de humanitära hjälpsändningar till

Somalia kräver. Detta beror på att rederierna som hyr ut fartygen anser riskerna och försäkringskostnaderna som för höga om fartygen saknar eskort. Prop. 2008/09:108

Ett oroande problem är sjörövarattacker mot fartyg som fraktar olja eller andra skadliga ämnen. Sjørövarnas användning av tyngre vapen, exempelvis raketgevär, skapar en ökad risk för olyckor med denna typ av fartyg. I och med att resurserna för att bekämpa ett utsläpp av olja och andra skadliga ämnen i området är ytterst begränsade kan en olycka ge upphov till en miljökatastrof med långtgående konsekvenser.

Det är i dagsläget inte klarlagt i vilken utsträckning det finns kopplingar mellan sjöröveri och vapensmuggling, människohandel och finansiering av olika väpnade grupper i Somalia.

4 Internationella insatser i Somalia

4.1 Insatser på det somaliska fastlandet

Etiopien har i enlighet med Djibouti-överenskommelsen påbörjat ett tillbakadragande av landets soldater från Somalia, med början från Mogadishu. Fullföljs tillbakadragandet är det nödvändigt att utöka kapaciteten för Amisom som av FN:s säkerhetsråd har mandat att möta de stora säkerhetsproblem som finns inne i Somalia. Amisom består idag av cirka 3 500 soldater från Burundi och Uganda som uttalat avsikt att stanna kvar i insatsen förutsatt att resurser finns tillgängliga.

FN:s säkerhetsråd bemyndigade i och med resolution 1863 den 16 januari 2009 Amisoms fortsatta närvaro i Somalia i ytterligare sex månader. Resolutionen föreskriver dessutom en tvåstegslösning varigenom rådet uttrycker sin intention att etablera en fredsbevarande FN-insats som en uppföljning till Amisom under förutsättning att ytterligare ett beslut fattas av rådet per den 1 juni 2009. Sannolikheten för en framtida FN-insats i Somalia har genom beslutet i FN:s säkerhetsråd ökat.

4.2 Internationell marin humanitär eskortinsats

Som svar på vädjan från FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen under 2007 tog Frankrike initiativ till en humanitär eskorteringsverksamhet i syfte att skydda WFP:s livsmedelsleveranser. Eskortinsatsen som inleddes i november 2007 utgjordes av enskilda länders marina eskortstöd till WFP:s verksamhet i Somalia. I tur och ordning bidrog Frankrike, Danmark, Nederländerna och Kanada med eskortering. De deltagande länderna svarade för sina egna praktiska och rättsliga arrangemang i samband med insatsen.

Under en period 2008 tvingades WFP att avbryta sina leveranser på grund av att ett antal rederier bröt sina kontrakt med organisationen då eskort sänkades. Verksamheten kunde först återupptas när Kanada

meddelat sin avsikt att ta över eskorteringen av WFP:s fartyg vilken Nederländerna lämnat två månader tidigare. Sedan insatsen inleddes upphörde attackerna på WFP:s fartyg helt.

Eskortinsatsen avslutades i och med att EU fattade beslut om att inleda operation Atalanta.

4.3 Natos samt övriga multinationella insatser utanför Somalias kust

Vid Natos försvarsministermöte i Budapest den 9 oktober 2008 beslutades att sända fartyg till Somalias kust för att motverka sjörövarattacker mot fartygstrafiken i området. Den 24 oktober 2008 inleddes insatsen "Operation Allied Provider" med fartyg ur Natos "Standing Maritime Group 2", med deltagande av Italien, Grekland, Turkiet och Storbritannien. Natos avsikt var att fylla det vakuum som uppstod mellan oktober 2008 och fram till dess att EU:s marina insats inleddes. Insatsen "Operation Allied Provider" avslutades den 12 december 2008.

Parallellt med "Operation Allied Provider" har Nato övervägt att utföra en mer långsiktig insats, som ett komplement till andra insatser av det internationella samfundet utanför Somalias kust.

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 kring Adenviken, Arabiska sjön, Indiska oceanen och Röda havet. Till denna styrka bidrar framför allt USA och andra Nato-länder.

Utöver dessa insatser finns ytterligare bilaterala och multinationella operationer som genomförs i området utanför Afrikas horn. Till exempel finns kinesiska, indiska och ryska fartyg i området i syfte att skydda och eskortera sin egen, men även annan civil sjöfart.

4.4 EU Navco

Koordineringsinsatsen EU Navco genomfördes mellan september och december 2008 i syfte att skapa säkrare villkor för sjöfarten i havsområdet utanför Somalias kust genom att koordinera patrullering och eskortering av fartyg under nationell ledning. En så kallad koordineringscell, bestående av fyra personer placerade i EU:s militära stab i Bryssel, ansvarade för att underlätta informationsutbyte mellan de aktörer som under nationell kontroll fanns i insatsområdet för att stödja genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1816. Cellen hade inget befäl över deltagande enheter utan skulle endast säkerställa koordinering mellan berörda parter samt EU:s insyn i den pågående verksamheten. Chefen för cellen rapporterade direkt till KUSP, men aktiviteten betraktades inte som en ESFP-insats.

Koordineringsaktiviteten är idag en integrerad del av EU:s operativa högkvarter för operation Atalanta och kompletterad med en förbindelseofficer placerad i Bryssel för direktkontakt med exempelvis sjöfartsorganisationer och tredje länder. Prop. 2008/09:108

5 Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust

EU har beslutat att genomföra en militär insats med anledning av FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814, 1816, 1838 och 1846 i syfte att avvärja, förebygga och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust.

EU:s marina insats utanför Somalias kust bör 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 Atalantas övergripande uppgift är att verka för att det omfattande sjöröveriet som pågår utanför Somalias kust motverkas. Insatsen ska framför allt ge skydd åt FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, särskilt när dessa trafikerar farvatten som idag är utsatta för sjöröveri och väpnade rån. Insatsen ska vidare från fall till fall tillse att handelsfartyg som trafikerar området eskorteras samt vidta nödvändiga åtgärder, vilket inkluderar användning av våld, för att avvärja, förebygga och bekämpa sjöröveri och väpnade rån som kan komma att begås i de områden som insatsen genomförs i.

Operation Atalanta inleddes den 8 december 2008 och dess nuvarande mandat löper fram till den 13 december 2009, med förbehåll för att giltigt mandat för styrkan fortsatt finns enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Operation Atalanta är den första marina insats som genomförs inom EU:s ESFP-ramverk.

Insatsen genomförs längs hela Somalias kust, på internationellt vatten samt på somaliskt territorialhav och inre vatten. En logistikbas har upprättats i Djibouti.

Under insatsperioden beräknas upp till sex fregatter och andra fartyg med tillhörande helikoptrar tillsammans med stödfartyg och tre till fem havsövervakningsflygplan samtidigt vara operativa i insatsområdet. Ungefär 1 200 personer beräknas medverka i insatsen.

Medlemsländernas fartyg leds från det brittiska operativa högkvarteret i Northwood av en av EU utsedd brittisk operationsbefälhavare som får sedvanlig politisk och strategisk ledning av KUSP.

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

6 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust

Prop. 2008/09:108

Det svenska bidraget till EU:s marina insats utanför Somalias kust föreslås utgöras av den Internationella korvettstyrkan. Styrkan kommer att bestå av två korvetter, ett stödfartyg samt en säkringsstyrka. Den väpnade svenska styrkan i operation Atalanta beräknas uppgå till cirka 160 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 450 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2009 och varar under högst fyra månader. Under denna tid kommer det svenska förbandet att bidra till att lösa de uppgifter som EU har åtagit sig. Särskilt fokus kommer att ges åt uppgiften att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, vars betydelse för Somalias befolkning är central.

Utöver denna styrka har regeringen den 20 november 2008 bemyndigat Försvarsmakten att placera högst sju officerare vid de staber som planerar och leder insatsen (Fö2008/3271/MIL).

7 Folkrättsligt mandat för insatsen

Klassiska rättsregler har länge innehållit både en rätt och en förpliktelse att samarbeta för att bekämpa sjöröveri till havs. 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 och 1851 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, de stater som notifierat TFG att ingripa mot sjörövare även på somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav.

Det finns följaktligen ett tydligt mandat i folkrätten för att utöva maktbefogenheter mot sjöröveri på internationellt vatten. Genom FN:s säkerhetsråds resolutioner 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, omhändertaga 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 kommer att slutas med de länder i vilkas territorium EU-styrkan kommer att uppehålla sig under insatsen. För detta ändamål förutses EU komma att sluta avtal, efter rådsbeslut, med Djibouti, Kenya, Somalia och Tanzania. För att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av misstänkta sjörövare i insatsområdet kommer EU även att ingå avtal som reglerar modaliteterna med länder i regionen för att möjliggöra ett eventuellt överlämnande av omhändertagna sjörövare. Kravet är att det sker med full respekt för folkrätt, inklusive de mänskliga rättigheterna.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 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 Förenade 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 medel för att stävja sjöröveri och väpnade rån till havs. FN:s säkerhetsråds beslut tillsammans med internationell sedvanerätt och relevanta artiklar i FN:s havsrättskonvention ger en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att operation Atalanta verkar på somaliskt territorialhav 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 1851 utsträckts till att gälla till och med den 2 december 2009.

Mot bakgrund av den svåra humanitära situationen i Somalia och den ökade utbredningen av sjöröveri konstaterar regeringen att det finns ett stort behov av en internationell marin närvaro i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust.

Samtidigt kan konstateras att för att nå en varaktig lösning på problemen utanför Somalias kust krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör återupprättandet av ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen.

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 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 bli betydande. Ett svenskt bidrag till insatsen förutses ge en stor operativ effekt genom att bland annat bidra till att, genom eskortering och avskräckande närvaro, trygga WFP:s humanitära hjälpsändningar och därigenom svara mot ett konkret behov.

Regeringen anser att ett svenskt deltagande i operation Atalanta skulle komplettera och förstärka Sveriges breda och långsiktiga engagemang i Somalia.

Ett svenskt bidrag till insatsen ligger i linje med etablerad svensk ESFP-politik, som gjort Sverige till en trovärdig och respekterad aktör inom EU:s krishantering. Insatsen utgör dessutom ett tydligt och efterfrågat stöd till FN:s verksamhet.

Ett svenskt deltagande i insatsen skulle i enlighet med den nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) och genom anknytningen till såväl EU, FN som Afrika utgöra ett viktigt komplement till Sveriges övriga pågående förbandsinsatser. Närvaron bör sannolikt även underlätta för handelssjöfarten i området, däribland de fartyg som för svensk flagg och som trafikerar området.

Den svenska insatsstyrkan har att agera i enlighet med för insatsen gällande insatsregler och folkrättens krav, inklusive havsrätten och de mänskliga rättigheterna samt svensk rätt. Som ett led i verksamheten att bidra till säkerställandet att WFP:s humanitära hjälpsändningar når det somaliska fastlandet och annat sjöfartsskydd kan svensk personal komma

att omhändertaga personer missänkta för sjöröveri. Syftet med ett sådant omhändertagande är inte att personerna i fråga ska lagföras i Sverige. Istället kan dessa 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 sjörövare.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En förutsättning för en sådan åtgärd är att den sker i överensstämmelse med folkrätten. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Det åligger Försvarmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder.

Mot ovan beskrivna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att under högst fyra månader ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats utanför Somalias kust.

Regeringens förslag gäller under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds under första halvåret 2009 och varar under högst fyra månader. Den väpnade svenska styrkan i operation Atalanta kommer att bestå av två korvetter samt ett stödfartyg och personalstyrkan beräknas uppgå till cirka 160 personer.

Riksdagen har för 2009 anvisat 2 480 000 000 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 285 000 000 kronor. Därmed är i dagsläget 1 976 000 000 kronor in-tecknade för fredsfrämjande förbandsinsatser under 2009. 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)
ESFP	Europeiska unionens säkerhets- och försvarspolitik
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
TFG	The Transitional Federal Government of the Republic of Somalia (Somalias övergångsregering)
UIC	The Islamic Courts Union (Islamiska domstolarnas förbund)
WFP	United Nations World Food Programme (FN:s Världslivsmedelsprogram)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 2009

Närvarande: statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Littorin, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Tolgfors

Regeringen beslutar proposition 2008/09:108 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust.