

# Regeringens proposition

## 2007/08:157



Fortsatt svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken

---

Prop.  
2007/08:157

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 maj 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Gunilla Carlsson*  
(Utrikesdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen fortsatt medger att regeringen låter en svensk väpnad styrka bestående av högst 390 personer verka inom ramen för Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken som längst till och med den 30 november 2008. Det fortsatta svenska bidraget planeras bland annat att bestå av en förstärkt skyttepluton med lednings- och underhållsresurser. För oförutsedda förstärknings- och evakueringsbehov kan den svenska närvaron temporärt behöva utökas, dock högst till 390 personer. I propositionen redogör regeringen för den politiska utvecklingen i Tchad och Centralafrikanska republiken, den multidimensionella närvaron i området inom vilken även Förenta nationernas insats ingår samt de uppgifter EU ska uppfylla i insatsområdet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga mandat samt överväganden för att bidra med det svenska militära förbandet till EU-insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Tchad och Centralafrikanska republiken .....	5
3.1	Den politiska utvecklingen.....	5
3.2	Den humanitära situationen.....	6
3.3	Internationella och svenska insatser .....	6
4	Den multidimensionella närvaron.....	7
4.1	Europeiska unionens militära insats EUFOR Tchad/RCA.....	7
4.2	Svenskt deltagande i EUFOR Tchad/RCA .....	8
5	Folkrättsligt mandat för insatsen mm. ....	9
6	Regeringens överväganden.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 maj 2008.....	12

Regeringen föreslår att riksdagen fortsatt medger att regeringen låter en väpnad styrka bestående av högst 390 personer verka inom ramen för Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken, som längst till och med den 30 november 2008 (avsnitt 6).

## 2 Ärendet och dess beredning

Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd beslutade den 25 september 2007 genom antagandet av resolution 1778 (2007) att bemyndiga ett upprättande av en multidimensionell närvaro i Centralafrikanska republiken och Tchad. I resolutionen bemyndigas EU att under FN-stadgans kapitel VII bidra med en militär styrka till den planerade multidimensionella närvaron.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade Försvarsmakten den 25 september 2007 att planera och förbereda för en eventuell insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (Fö2007/2214/MIL). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 1 oktober 2007.

Inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) antog Europeiska unionens råd den 15 oktober 2007 en gemensam åtgärd för genomförandet av en militär insats i Tchad och Centralafrikanska republiken.

Den 18 oktober lade regeringen en proposition till riksdagen om svenskt deltagande i insatsen (prop 2007/08:14). Riksdagen beslutade att bifalla propositionen den 21 november (bet 2007/08:UFöU2, rskr 2007/08:32).

Den 6 december 2007 fattade regeringen beslut om att bidra med ett förstärkt skyttekompani till insatsen i sex månader (Fö2007/2214/MIL). Den 28 januari 2008 fattade EU:s utrikesministrars beslut om att inleda den militära insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken, EUFOR Tchad/RCA.

Den 14 februari inkom ett brev till försvarsminister Sten Tolgfors från operationsbefälhavaren för EUFOR Tchad/RCA med en förfrågan om förlängning av det svenska bidraget till insatsen (Fö2008/82/SI). Den 3 mars inkom även ett brev till utrikesminister Carl Bildt med en mer preciserad förfrågan om förlängning av insatsen.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade Försvarsmakten den 15 februari 2008 att inkomma med olika alternativ på förlängning av det svenska bidraget till insatsen (Fö2008/82/SI). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 25 februari 2008 samt inkom med ett kompletterande svar den 6 mars 2008.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade Försvarsmakten den 14 mars 2008 att planera och förbereda för en förlängning av det svenska bidraget till EUFOR Tchad/RCA (Fö2008/783/MIL). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 28 april 2008.

## 3 Tchad och Centralafrikanska republiken

### 3.1 Den politiska utvecklingen

#### **Tchad**

Tchad har plågats av inbördesstrider och autokratiskt styre under nästan hela sin existens efter självständigheten från Frankrike 1960. Tchads relationer till sina grannländer, främst Sudan och Libyen, har också starkt påverkat den politiska situationen i landet. Den nuvarande presidenten, Idriss Déby Itno, tog makten 1990 genom en statskupp. Val har sedermera hållits till både parlament och presidentämbetet, om än under demokratiskt tveksamma former. Rebellgrupperingar har, med externt stöd, gjort återkommande försök att avsätta president Déby med våld.

Mellan den 1 och 4 februari 2008 genomfördes en rebellattack mot huvudstaden N'Djamena. Rebellgrupperna tog sig in i Tchad från Sudan och tidpunkten för attacken sammanföll med utplaceringen av EUFOR. Attacken fördömdes av Afrikanska Unionen samt i ett ordförandeuttalande från FN:s säkerhetsråd.

Efter att ha avbrutit attacken retirerade rebellgrupperna till gränsområdet mot Sudan och Centralafrikanska republiken. Där har de återbeväpnats och mobiliserats, vilket i kombination med att regeringsarmén har förstärkts, har lett till en fortsatt spänd situation i gränsområdet, manifesterat i bland annat isolerade skärmytslingar.

Händelseutvecklingen har komplicerat genomförandet av den så kallade 13 augusti-överenskommelsen, enligt vilken parlamentsval ska äga rum 2009. Internationella och nationella påtryckningar har emellertid lett till en förbättring av det politiska klimatet. Den 24 april 2008 genomfördes en ombildning av regeringen, i vilken numera ingår ledande oppositionsföreträdare. Samtal med rebellgrupper äger också rum.

De regionala aspekterna av konflikten, framförallt de ökade spänningarna med Sudan, har bidragit till att destabilisera Tchad och har förvärrat situationen för flyktingarna och internflyktingarna i de östra delarna av landet. Sudan och Tchad har utväxlat anklagelser om att stödja rebellgrupper i respektive land. Den 13 mars 2008 ingicks i Dakar ett avtal mellan Sudan och Tchad i avsikt att minska spänningarna mellan länderna. Tidigare ingångna avtal har inte respekterats av länderna. Den 10 maj gick rebellgruppen JEM till attack mot Sudans huvudstad Khartoum. Sudan anklagade den tchadiska regeringen för delaktighet i attacken och avbröt de diplomatiska förbindelserna mellan länderna.

Sammantaget är säkerhetssituationen i Tchad fortsatt allvarlig. För att nå en förhandlad, politisk lösning på Tchads problem krävs politiskt mod och vilja hos samtliga parter i kombination med yttre omständigheter som gynnar en lösning. Detta är också en nödvändighet för att på sikt få till stånd ett slut på konflikten i Darfur, vilken påverkas direkt av förhållandet mellan Tchad och Sudan. Läget i regionen ställer krav på ett

### **Centralafrikanska republiken**

Läget är fortsatt instabilt i Centralafrikanska republiken. Det finns ett tydligt samband mellan läget där och situationen i Darfur och östra Tchad. Bland annat används delar av Centralafrikanska republiken för transitering av tchadiska och sudanesiska rebeller. Sedan president Bozizé valdes 2005 har strider mellan regeringsstyrkor och väpnade grupper destabiliserat läget i de norra delarna av landet där regeringen saknar kontroll. Laglösheten i framförallt den nordvästra delen är omfattande med utbredd straffrihet för säkerhetsstyrkorna och förekomst av allvarliga övergrepp mot civilbefolkningen. Oroligheterna har medfört betydande flyktingsströmmar och stora humanitära umbäranden. Regeringen har anklagat Sudan för att understödja rebellgrupperna i landet. Förhållandet mellan de styrande i Tchad och Centralafrikanska republiken är däremot goda.

### **3.2 Den humanitära situationen**

Den humanitära situationen i östra Tchad och nordöstra Centralafrikanska republiken är fortsatt svår och behovet av internationellt stöd omfattande. Totalt finns omkring en halv miljon flyktingar och internflyktingar i insatsområdet och ytterligare 700 000 människor i östra Tchad beräknas ha påverkats av konflikterna i området.

I Centralafrikanska republiken har nästan 300 000 civila tvingats lämna sina hem på grund av den interna konflikten, bristande säkerhet och allmän kriminalitet. Runt 90 000 av dessa har flytt landet, varav drygt 52 000 till södra Tchad.

Det humanitära tillträdet till den nödlidande befolkningen är fortsatt gott, om än påverkat av den utbredda och ökande kriminaliteten, som i flera fall lett till att hjälparbetare mördats. Som ett direkt resultat av ökade stridigheter i västra Darfur tog sig runt 12 000 nya sudanesiska flyktingar, varav många vid dålig hälsa, under februari över gränsen till östra Tchad. Under de senaste månaderna har samtidigt runt 8 000 nya flyktingar från Centralafrikanska republiken tagit sig till Tchad.

### **3.3 Internationella och svenska insatser**

Betydande humanitärt bistånd ges till Tchad. Enligt FN:s kontor för humanitär samordning (OCHA), fick Tchad under år 2005 cirka 1,2 miljarder kronor i humanitärt bistånd. År 2006 fick Tchad 1,3 miljarder kronor och under 2007 var motsvarande siffra 1,8 miljarder kronor. Hittills under 2008 har omkring 400 miljoner kronor givits i humanitärt stöd till Tchad.

Sverige ger ett betydande stöd till humanitära insatser i Tchad. Under år 2008 har redan 85 miljoner kronor fördelats. Stödet går bland annat till

FN:s flyktinghögkommissariat (UNHCR) för lägerhantering och humanitärt skydd, till FN:s barnfond (UNICEF) som arbetar med vatten och sanitet, till OCHA som ansvarar för humanitär samordning samt till Internationella Rödakorskommittén (ICRC). Läkare utan gränser får svenskt stöd till insatser inom grundläggande hälsovård, mödravård och vård till personer som utsatts för sexuellt våld.

Sverige har inget bilateralt bistånd till Centralafrikanska republiken, men bidrar regelmässigt till FN:s humanitära appeller för landet. Biståndet har kanaliserats genom multilaterala organ som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), UNICEF och OCHA. Därutöver har stöd gått till Centralafrikanska republiken från våra kärnbidrag till flyktingorganet UNHCR, livsmedelsprogrammet WFP samt via vårt bidrag till FN:s centrala humanitära katastroffond (CERF). Vidare ger Sverige stöd via Statens räddningsverk, bland annat genom uppbyggnaden av två fältkontor i norra Centralafrikanska republiken samt tillhandahållande av tekniska experter till FN-organisationer i landet. Detta SRV-stöd uppgår till runt 12 miljoner kronor och vårt totala humanitära bistånd till Centralafrikanska republiken för 2007 uppgick till drygt 50 miljoner kronor. Sverige har hittills under 2008 bidragit med totalt ca 33 miljoner kronor i humanitärt stöd till Centralafrikanska republiken. Dessa bidrag har kanaliserats via FN:s humanitära organisationer samt ICRC och Norska flyktingrådet.

## 4 Den multidimensionella närvaron

FN:s säkerhetsråd antog den 25 september 2007 enhälligt resolution 1778 genom vilken säkerhetsrådet godkänner etablering av en multidimensionell närvaro i Tchad och Centralafrikanska republiken under ett år. I denna närvaro ingår en civil FN-insats under namnet MINURCAT, tchadiska poliser samt en militär EU-styrka.

Huvudsyftet med den multidimensionella närvaron är att skapa ett förbättrat säkerhetsläge som medger frivilligt återvändande för flyktingar och internflyktingar. FN-insatsen MINURCAT har två huvuduppgifter varav den första är att stödja de tchadiska poliserna som i sin tur ska garantera säkerheten i flyktinglägren. Den andra huvuduppgiften innebär att övervaka och främja mänskliga rättigheter och stödja Tchads och Centralafrikanska republikens regeringar i arbetet med att stärka rättsstatens principer.

### 4.1 Europeiska unionens militära insats, EUFOR Tchad/RCA

Förutom FN-insatsen och den tchadiska polisenheten uppdrar FN:s säkerhetsråd i sin resolution även åt EU att leda en militär insats i Tchad och Centralafrikanska republiken med stöd i kapitel VII i FN-stadgan. EU-insatsen går under namnet EUFOR Tchad/RCA och bemyndigas av FN:s säkerhetsråd att under ett års tid stötta den civila FN-närvaron. EUFOR Tchad/RCA auktoriseras i resolutionen att använda sig av alla

nödvändiga medel inom ramen för sin kapacitet och sitt insatsområde för att uppfylla följande uppgifter.

- Bidra till att skydda civila som är i fara, framför allt flyktingar och internflyktingar.
- Underlätta humanitär verksamhet och fri rörlighet för humanitär personal genom att öka säkerheten i insatsområdet.
- Bidra till att skydda FN-personal, tillgångar och utrustning och att säkerställa fri rörlighet för FN-personal.

En målsättning med EU:s militära närvaro är att bidra till att skapa förutsättningar för återvändande av internflyktingar. EU-styrkan kan också genom sin närvaro öka säkerheten i området genom att avskräcka väpnade grupper från att röra sig över gränsen mellan Sudan och Tchad via Centralafrikanska republiken.

Under de tolv månader som insatsen pågår ska EUFOR Tchad/RCA verka i östra delarna av Tchad och norra Centralafrikanska republiken. Insatsområdet är uppdelat på tre delar varav tyngdpunkten ligger på de centrala delarna kring regionen Dar Sila eftersom det är i dessa trakter det största antalet internflyktingar finns.

Insatsen EUFOR Tchad/RCA skulle ha påbörjats under hösten 2007 men blev försenad på grund av svårigheter att fylla det beslutade behovet av militära bidrag från EU:s medlemsländer. EU-insatsen inleddes genom beslut av EU:s utrikesministrar den 28 januari 2008.

Efter att EU fattat beslut om att inleda insatsen genomfördes en rebellattack mot Tchads huvudstad N'Djamena. Stridigheterna i huvudstaden och det försämrade säkerhetsläget i samband med attacken bidrog till att ytterligare försena utplaceringen av EU-styrkan. Först då rebellgrupperna avbrutit attacken och retirerat till gränsområdet mot Sudan kunde EUFOR återuppta utplaceringen. Den 15 mars uppnådde insatsen initial operativ förmåga vilket medför att operationen ska vara avslutad samma datum 2009.

Säkerhetsrådets mandat föreskriver en översyn inom sex månader efter EUFOR:s utplacering för att bedöma behovet av en lämplig efterföljande FN-insats.

## 4.2 Svenskt deltagande i EUFOR Tchad/RCA

Det nuvarande svenska bidraget till EUFOR Tchad/RCA består av ett skyttekompani med lednings- och underhållsresurser. Utöver detta har Sverige bidragit med en förberedande styrka i insatsens tidiga skede samt stabsofficerare placerade vid staber som leder insatsen. Sammantaget uppgår det svenska bidraget till EUFOR Tchad/RCA till drygt 200 personer. Svensk närvaro etablerades i insatsområdet i början av februari. En kontingent om cirka 60 personer från Finland ingår också i förbandet.

Enligt tidigare planering skulle det svenska skyttekompaniet påbörja hemtransport i maj 2008. Den förlängning som regeringen föreslår innebär ett fortsatt svenskt deltagande till slutet av oktober 2008. Under regnperioden från juni till september är rörligheten för väpnade grupper begränsad i östra Tchad. Det innebär att behovet av närvaro och rörlighet för EUFOR Tchad/RCA minskar i motsvarande mån. Det svenska



bidraget kommer därför att omvandlas och reduceras i månadsskiftet juli/augusti. Den reducerade styrkan kommer att kunna fortsätta utföra uppgifter såsom att vakta och eskortera. Det fortsatta svenska bidraget planeras bland annat bestå av en förstärkt skyttepluton med lednings- och underhållsresurser.

Insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken är, bland annat på grund av säkerhets- och vädersituationen i området, förknippad med osäkerheter. Omfattningen av den svenska styrkans uppgifter och dess storlek kan därför komma att skifta.

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.

## 5 Folkrättsligt mandat för insatsen m.m.

En förutsättning för ett förlängt svenskt deltagande i EUFOR Tchad/RCA är att insatsens mandat och det militära ingripandet sker i överensstämmelse med folkrätten.

FN:s säkerhetsråds resolution 1778 (2007) fastställer att läget i gränsområdet mellan Sudan, Tchad och Centralafrikanska republiken utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och bemyndigar inrättandet av en EU-ledd militär insats för en period av ett år. Perioden räknas från det datum insatsen blev operativ i mars 2008 och en förlängning av det svenska bidraget skulle falla inom denna tidsrymd. Samtycke till insatsen har lämnats av såväl Tchad som Centralafrikanska republiken.

Med hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan har insatsen givits ett mandat att vidta alla nödvändiga medel för att fullgöra sina uppgifter, inklusive användning av våld som går utöver självförsvarsrätten.

Den rättsliga statusen för den svenska personalen som ingår i styrkan har reglerats i avtal mellan EU och berörda stater.

## 6 Regeringens överväganden

**Regeringens förslag:** Riksdagen medger fortsatt att regeringen låter en väpnad styrka bestående av högst 390 personer verka inom ramen för Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken som längst till och med den 30 november 2008.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen välkomnar FN:s säkerhetsrådsresolution 1778 (2007) och EU:s beslut att inleda EUFOR Tchad/RCA. Det är angeläget att EU har kunnat svara på FN:s begäran att bidra med militära förband till Tchad och CAR.

EU:s insats i Tchad och Centralafrikanska republiken har ett tydligt humanitärt syfte. EU-styrkan skyddar civila och flyktingar och möjliggör för internflyktingar att återvända. FN-personalen i MINURCAT är i behov av skydd för att kunna verka i en osäker miljö. EUFOR:s närvaro

skapar även förutsättningar för humanitära aktörer att verka i östra Tchad.

De svenska förbanden var bland de första på plats i insatsområdet och bidrog därmed till att EU-insatsen blev synlig i ett tidigt skede. EU-insatsens närvaro i regionen har haft en stabiliserande verkan på säkerhetsläget. Positiva effekter har redan noterats. Framför allt har de humanitära aktörernas verksamhet underlättats sedan styrkan kommit på plats.

Sedan EU fattade beslut att inleda insatsen har den politiska utvecklingen komplicerats ytterligare. Det alltmer uppmärksammade sambandet mellan konflikterna i Darfur och i östra Tchad har blivit ännu tydligare än det var när den svenska regeringen fattade beslut om att bidra till EU-insatsen. Ett långsiktigt engagemang behövs för att lösa den politiska konflikten i Tchad. Detta har blivit ännu mer påtagligt efter den senaste händelseutvecklingen.

EU-styrkans försening, på grund av den utdragna styrkegenereringsprocessen och rebellattackerna i Tchad, har bidragit till att det svenska förbandet kommer att stanna kvar längre i insatsområdet. I enlighet med vad EUFOR:s befälhavare Nash nämner i sitt brev kommer en förlängd närvaro av det svenska förbandet att vara till stor nytta i den fortsatta utplaceringen och stärkandet av insatsens förmåga. Det svenska förbandet kan då i högre utsträckning bidra till förberedelserna inför torrperioden då EU-styrkan åter kan vara mer rörlig och i högre grad kan uppfylla sina uppgifter. Det är därmed viktigt att det svenska bidraget kan bidra till EU-insatsens verksamhet så länge som möjligt.

Under regnperioden från juni till september är rörligheten för väpnade grupper begränsad i östra Tchad. Det innebär att behovet av närvaro och rörlighet för EUFOR Tchad/RCA minskar i motsvarande mån. Det svenska bidraget kommer därför att omvandlas och reduceras i månadskiftet juli/augusti.

EUFOR Tchad/RCA innebär ett stöd till FN:s krishanteringsförmåga, vilket för svensk del är en av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens (ESFP) viktigaste uppgifter. Insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken är ur detta perspektiv en naturlig fortsättning på en strävan från EU:s sida att kunna ge ett tydligt stöd till FN:s insatser.

Det svenska bidraget utgör en väpnad styrka enligt regeringsformen. Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår bland annat att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land om inte ett medgivande enligt lag eller en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt föreligger. Riksdagens bemyndigande för deltagande med väpnad trupp i EUFOR Tchad/RCA sträcker sig sex månader från insatsens början i februari, därmed till mitten av augusti. Riksdagen kan inte anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse av vilken skyldigheten följer att sända en väpnad styrka. Därmed krävs riksdagens upprepade medgivande för att en svensk väpnad styrka även fortsättningsvis ska kunna delta i EU:s militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken.

Regeringen har i avsnitt 4 redogjort för det bidrag som regeringen, med riksdagens medgivande, vill bidra med till Europeiska unionens insats i Tchad och Centralafrikanska republiken, som längst fram till och med den 30 november 2008.

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 evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker i regel inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den unika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att låta en väpnad styrka om högst 390 personer verka inom ramen för Europeiska unionens insats i Tchad och Centralafrikanska republiken som längst fram till och med den 30 november 2008.

Riksdagen har för 2008 anvisat anslaget 6.1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* om 20 413 323 000 kronor 2008. Regeringen har inom anslaget bland annat beräknat medel för fredsfrämjande insatser i Afghanistan, Kosovo samt Bosnien och Hercegovina. Regeringen har i 2008 års regleringsbrev för Försvarsmakten beslutat att högst 321 000 000 kronor får användas för den nu pågående insatsen. Regeringen beräknar utgiften för det nu aktuella bidraget till cirka 62 000 000 kronor. Medel för insatsen ryms inom anslaget 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. Vidare bedömer regeringen att eventuella merkostnader för en förstärkning och/eller evakuering ryms inom idag beräknade medel inom anslaget.

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 maj 2008.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: statsrådet Carlsson

---

Regeringen beslutar proposition 2007/08:157 Fortsatt svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken.