

Regeringens proposition

2019/20:28



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop.
2019/20:28

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 oktober 2019

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 70 personer till förfogande på plats i Irak till och med den 31 december 2020, för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer. Det svenska styrkebidraget ska bidra till genomförandet av utbildningsinsatsen genom skydd och bevakning vid koalitionen samtliga baser samt genom utbildning och rådgivning till de irakiska försvarsstyrkorna i Irak, i syfte att bidra till deras förmåga att stå emot och besegra Daesh.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Irak, inklusive säkerhetsläget, och för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund och resonerar kring det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad samt sina överväganden inför ett fortsatt svenskt deltagande i den globala koalitionen utbildningsinsats i Irak.

Avslutningsvis redogörs för bidragets ekonomiska konsekvenser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Irak	4
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh	6
5	Folkrättslig grund för insatsen	8
6	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	8
7	Det föreslagna svenska bidraget	11
8	Regeringens överväganden och förslag	12
9	Ekonomiska konsekvenser	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2019	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:28

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2020 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh (avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

Den 25 juni 2014 efterfrågade Irak i ett brev till Förenta nationernas (FN) generalsekreterare hjälp för att bekämpa Daesh genom bland annat utbildningsstöd och materiellt stöd till det irakiska försvaret. FN:s säkerhetsråd antog den 15 augusti 2014 resolution 2170 (2014) om kollektiva och nationella åtgärder mot Daesh, Nusrafronten och andra grupper med kopplingar till al-Qaida och mot de brott som grupperna begår i Irak och Syrien. I september 2014 tillkännagav USA bildandet av en global koalition mot terroristorganisationen Daesh och kort därefter anslöt sig Sverige till koalitionen. Irak välkomnade militärt stöd i kampen mot Daesh genom ett brev till FN:s säkerhetsråds ordförande den 20 september 2014. Den 20 november 2015 antog säkerhetsrådet resolution 2249 (2015) i vilken medlemsstater som har kapaciteten uppmanas att, i enlighet med folkrätten, särskilt FN:s stadga (SÖ 1946:1, FN-stadgan) samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätt och internationell humanitär rätt, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser i syfte att förebygga och motverka terroristhandlingar som begås av bland annat Daesh.

Det svenska deltagandet i den militära utbildningsinsats som den globala koalitionen mot Daesh bedriver i Irak har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2014/15:104 (bet. 2014/15:UFöU4, rskr. 2014/15:216), prop. 2015/16:40 (bet. 2015/16:UFöU, rskr. 2015/16:108), prop. 2016/17:32 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:107), prop. 2016/17:33 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:309), prop. 2017/18:31 (bet. 2017/18:UFöU2, rskr. 2017/18:134) och prop. 2018/19:6 (bet. 2018/19:UFöU2, rskr. 2018/19:59). I propositionen 2018/19:6 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 70 personer till förfogande, för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh i Irak. Om situationen så krävde skulle det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om ytterligare högst 150 personer till och med den 31 december 2019. Riksdagen beslutade den 5 december 2018 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarmakten den 21 augusti 2017 förslag till fortsatt bidrag under 2018–2020 till den militära utbildningsinsats som koalitionen mot Daesh bedriver i Irak.

3 Situationen i Irak

Situationen i Irak har gradvis stabiliserats efter att Daesh förlorat kontrollen över det territorium som terroristnätverket tidigare behärskade i landet. Ett förbättrat säkerhetsläge och en fredlig övergångsperiod efter parlamentsvalen i maj 2018 har lett till en försiktig optimism angående

framtiden efter många år av konflikt. Stora utmaningar kvarstår dock på vägen mot en långsiktig fred och stabilisering. Sverige vill bidra till en fortsatt positiv utveckling i detta viktiga skede av Iraks historia.

Efter en omfattande militär kampanj ledd av de irakiska försvarsstyrkorna med understöd av den globala koalitionen mot Daesh utropade den irakiska regeringen i december 2017 seger över Daesh i Irak. Antalet civila dödsoffer i landet som en följd av terrorhandlingar eller konfliktrelaterat våld har sedan dess minskat kraftigt. Under 2019 fram till i juli månad beräknas 211 civila ha omkommit, vilket är det lägsta antalet sedan Irakkrigets början 2003 och en minskning med 62 procent jämfört med samma period 2018.

Daesh är betydligt försvagat som en följd av den militära kampanjen. Tusentals Daeshmedlemmar har omkommit i strid eller fångslats, och flödet av utländska terroriststridande har avstannat. Samtidigt förblir Daesh ett reellt hot mot Iraks stabilitet. Flera av Daeshs ledare befinner sig sannolikt i Irak och rörelsen har övergått till att verka genom olika former av terroristattentat och riktade mord. Glapp som uppstår i områden med svag central kontroll och oklar ansvarsfördelning mellan den irakiska militären, kurdiska styrkor och lokala milisgrupper utnyttjas. De militära operationerna mot Daesh i Syrien under 2019 har också haft som konsekvens att rörelsen tagit initiativ för att omgruppera till Irak. Kampen mot Daesh i Irak är långt ifrån över.

För att långsiktigt bekämpa terroristgruppen och andra framtida liknande rörelser krävs att grundorsakerna till konflikten hanteras. Insatser för att förbättra fördelningen av resurser mellan Iraks etniska och religiösa grupper är av särskild vikt. Daeshs framväxt är i grunden ett symptom på politiskt missnöje. Missnöjet rör inte minst politisk och ekonomisk marginalisering, undermålig samhällsservice, korruption och arbetslöshet.

Behoven av återuppbyggnadsinsatser och humanitärt stöd är fortsatt stora. Runt 6,7 miljoner irakier är i behov av humanitär hjälp. 1,6 miljoner internflyktingar har ännu inte kunnat återvända hem på grund av säkerhetsläget och avsaknaden av fungerande samhällstjänster. En majoritet av internflyktingarna är sunniter, men minoritetsgrupper såsom yazidierna hör också till den del av befolkningen som i mycket begränsad utsträckning kunnat återvända.

Samstämmiga rapporter vittnar om Daeshs grova, omfattande och systematiska övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt under konflikten. Minoritetsgrupper såsom kristna och yazidier har varit särskilt utsatta, men alla etniska grupper har drabbats.

Frågan om ansvarsutkrävande för de allvarliga brott som begåtts under konflikten kommer att vara en nyckelfråga framöver. FN:s säkerhetsråd fattade i september 2017 beslut om att inrätta en utredningsgrupp (Unidad) för att hjälpa de irakiska myndigheterna att samla in bevis som rör brott begångna av Daesh, framför allt krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord. Unidad har under det senaste året inlett sitt arbete. Hanteringen av tidigare Daeshstridande och deras anhöriga utgör en stor utmaning för Irak, inklusive de personer som samlats upp i interneringsläger.

Trots en gradvis stabilisering av säkerhetssituationen har Irak under det senaste året påverkats negativt av det fortsatt instabila läget i regionen.

Kringliggande länder, framför allt Iran och Turkiet, har stort inflytande över utvecklingen i Irak. Spänningarna mellan Washington och Teheran har haft negativa konsekvenser för säkerhetsläget. En förhöjd hotbild bidrog till att koalitionen i maj gjorde ett kort uppehåll i sin verksamhet. Utvecklingen försätter Irak i en svår situation på grund av landets ömsesidiga beroende av USA och Iran. Irak har försökt att minska de regionala spänningarna genom att arbeta för att vidareutveckla de ekonomiska och politiska förbindelserna med grannländerna och samtidigt upprätthålla en nära dialog med Washington.

En ny irakisk regering under ledning av premiärminister Abdul-Mahdi tillträdde i oktober 2018 efter en utdragen förhandlingsprocess. Tre viktiga ministerposter (försvarsminister, inrikesminister och justitieminister) förblev tomma fram till i juni 2019 då de politiska partierna lyckades enas om kandidaterna. Regeringen saknar fortfarande helt kvinnor och utbildningsministerposten förblir obesatt. Vakanserna på nyckelposterna i regeringen har medfört ett inrikespolitiskt dödläge och fördröjt arbetet med utlovande reformer. Iraks långsiktiga stabilitet är kopplad till regeringens förmåga att bekämpa korrruptionen och erbjuda mer jämlika levnadsvillkor för befolkningen. Åtgärder för att diversifiera ekonomin och minska beroendet av olja är också viktiga.

Relationerna mellan den federala regeringen och provinsregeringen i den autonoma regionen irakiska Kurdistan har förbättrats betydligt under det senaste året. Den olösta frågan om regionens formella status och gränser samt fördelningen av Iraks oljeintäkter utgör dock fortsatt ett potentiellt hot mot landets stabilitet.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh

Sommaren 2014 bildades på amerikanskt initiativ en bred internationell koalition i syfte att bekämpa Daesh och stabilisera Irak. Den globala koalitionen mot Daesh samlar i dag 76 länder, inklusive Sverige, flera andra EU-stater och länder i regionen samt fem organisationer. Irak och USA ansvarar för den övergripande samordningen. Koalitionen bedriver arbete inom fem huvudsakliga områden: militärt och kontraterrorism, motverkande av finansiering av terrorism, utländska terroriststridande, information och motbudskap samt stabiliseringsstöd. Sverige deltar i den militära arbetsgruppen och arbetsgruppen för stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionen kärngrupp som består av drygt 30 bidragsgivare. Den militära insats i Irak som koalitionen leder går under namnet Operation Inherent Resolve (OIR).

FN spelar en central roll i Irak, inte minst genom FN-insatsen, United Nations Assistance Mission for Iraq (Unami). Unamis mandat förnyas årligen av FN:s säkerhetsråd, senast den 21 maj 2019 genom säkerhetsrådets resolution 2470 (2019). Insatsens huvuduppgift är att

främja en inkluderande politisk dialog och försoning på nationell och lokal nivå.

FN:s säkerhetsråd har enats om en rad viktiga resolutioner i kampen mot Daesh, bland annat resolution 2249 (2015) om hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terrorism, resolution 2178 (2014) och 2396 (2017) om utländska terroriststridande, 2170 (2014) om kollektiva och nationella åtgärder, 2199 (2015) om inkomstkällor, 2331 (2016) om trafficking, 2322 (2016) om rättsligt samarbete, 2368 (2017) om riktade sanktioner och 2379 (2017) om ansvarsutkrävande för Daeshs massövergrepp.

Sveriges regering beslutade i juli 2017 om en femårig strategi för utvecklingsarbetet med Irak. Strategin syftar till att främja fredliga och inkluderande samhällen och har jämställdhet som genomgående tema. Sveriges utvecklingsarbete med Irak kommer att uppgå till 1 miljard kronor under perioden 2017–2021. En betydande del av stödet går till insatser för återuppbyggnad och stabilisering efter konflikten med Daesh. Sverige är bland annat en av de största givarna till FN:s utvecklingsprogram UNDP:s stabiliseringsfond (FFS) vars verksamhet fokuserar på återuppbyggnad av infrastruktur såsom skolor, sjukvårdsinrättningar, vatten- och elnät. Sedan 2015 har Sverige sammanlagt bidragit med 294 miljoner kronor till fonden. Utöver utvecklingsarbetet har Sverige ett omfattande humanitärt stöd till Irak som sedan 2014 uppgår till ca 830 miljoner kronor.

Jämställdhet är en prioriterad fråga i Sveriges utvecklingsarbete med Irak. Irak har, som ett av få länder i sin region, antagit en nationell handlingsplan för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325 (2000). Det konkreta genomförandet av planen har dock gått långsamt. Sverige följer aktivt arbetet med att ta fram en uppdaterad plan samt andra insatser för att främja jämställdhet och kvinnors rättigheter.

Regeringen verkar också för att det internationella samfundet bidrar till att ansvar utkrävs av personer som misstänks för brott mot folkrätten under konflikten. I FN:s säkerhetsråd stöttade Sverige beslutet att i september 2017 inrätta FN:s bevisinsamlingsmekanism när det gäller brott begångna av Daesh (Unitad). Sverige förbereder ett personalbidrag till utredningsteamet med två svenska poliser.

Regeringen verkar för ett aktivt engagemang av EU i Irak. EU har ett omfattande bistånd till Irak som under perioden 2019–2020 kommer att uppgå till cirka 300 miljoner euro. Ett partnerskapsavtal mellan EU och Irak trädde i kraft i augusti 2018. EU:s utrikesministrar antog också i januari 2018 en ny politisk Irakstrategi. Sverige var en av initiativtagarna till den civila EU-insatsen, EU Advisory Mission in Support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM), som lanserades i oktober 2017. Sverige bidrar för närvarande med sex personer till EUAM.

Sverige bidrar också med en person till den Natoleda insatsen NATO Mission Iraq (NMI) som genomför mer långsiktiga insatser för att bygga upp kapaciteten hos de irakiska säkerhetsstyrkorna.

5 Folkrättslig grund för insatsen

FN:s säkerhetsråd har i flera resolutioner fördömt Daeshs agerande och konstaterat att Daesh och andra grupper utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Den 20 november 2015 antog säkerhetsrådet resolution 2249 (2015) i vilken medlemsstater som har kapaciteten uppmanas att, i enlighet med folkrätten, särskilt FN-stadgan samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätt och internationell humanitär rätt, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser för att förebygga och motverka terroristhandlingar som begås av Daesh. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 efterfrågade Irak hjälp med att bekämpa Daesh genom bland annat utbildningsstöd och materiellt stöd för det irakiska försvaret. Den 20 september 2014 välkomnade Irak militärt stöd i form av flygstöd i kampen mot Daesh genom ytterligare ett brev, denna gång till FN:s säkerhetsråds ordförande.

Den folkrättsliga grunden för insatsen utgörs av Iraks inbjudan till det internationella samfundet att bistå med stöd för att bekämpa Daesh samt de bilaterala överenskommelser som Irak ingår med deltagande stater om bland annat styrkornas uppgifter. Regeringen har genom skriftväxling kommit överens med Irak om att den svenska personalen har status motsvarande den för administrativ och teknisk personal enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1).

Rätten att använda våld grundas på Iraks samtycke och på eventuella begränsningar som antingen ställs av Irak eller följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt.

6 Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad

Liksom det anfördes i propositionen Fortsatt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak (prop. 2018/19:6) utgör Sverige genom sitt deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats i Irak en solidarisk samarbetspartner i arbetet för att öka säkerheten, förebygga konflikter och skapa förutsättningar för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning i Irak och den större regionen. Trots Iraks och koalitionen militära framgångar utgör Daesh fortsatt ett hot i landet. Koalitionen och Försvarsmaktens bedömning är att militära utbildningsinsatser krävs även under 2020. Det finns därmed ett behov och en efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag.

Sveriges bidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är förhållandevis litet sett till koalitionen samlade bemanning. I dagsläget är Sverige ett av 81 länder och organisationer som ingår i koalitionen. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och dess roll i koalitionen totala insats är därför begränsad. Detta, tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat, måste tas i beaktande vid en utvärdering av den svenska insatsens resultat.

Koalitionens insatsuppdateringar, tillsammans med rapportering och dialog med Försvarmakten avseende det svenska styrkebidraget, vägs in i de analyser som löpande görs av regeringen i utvärderingen och utformningen av det svenska bidraget. Ambassaden i Bagdads rapportering och bedömningar om de politiska, säkerhetsmässiga och humanitära förhållandena vägs också in i den sammanvägda bedömning som regeringen gör i fråga om utformningen av det svenska bidraget.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att bidra till att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga att fortsatt motverka hotet från Daesh. Det finns ett fortsatt hot om återväxt och utnyttjande av terrorkrigföring även om Daesh har förklarats som konventionellt besegrade i Irak. Målet ska uppnås genom bidrag med för insatsen relevanta och efterfrågade förmågor. Det militära bidraget utgör en del i Sveriges breda engagemang för Irak, vars övergripande syfte är att åstadkomma långsiktig stabilitet och fred i landet. En negativ utveckling i Irak får konsekvenser för säkerheten i regionen och globalt.

Det är i förlängningen försvarsstyrkorna i Irak som bär det övergripande ansvaret för att bekämpa hotet från Daesh. För detta krävs att man får en ändamålsenlig utbildning. Det svenska bidragets utbildning av irakiska försvarsstyrkor har tagits väl emot av de irakiska försvarsstyrkorna och koalitionen. Regeringens bedömning är att det svenska styrkebidraget också under 2019 bidragit till en positiv utveckling av de irakiska försvarsstyrkornas och koalitionen samlade förmåga att stå emot och besegra Daesh.

Sverige har också som målsättning att aktivt verka för att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet genomförs som en del i koalitionen operationsplan. För att internationella militära krishanteringsinsatser och fredsbevarande insatser ska kunna bidra till konfliktlösning och varaktig fred är kunskapen om och genomförandet av resolution 1325 och påföljande resolutioner av central betydelse. Sverige har uppfyllt detta mål och resolution 1325 finns i dag inkorporerad i koalitionen operationsplan. Sverige ska fortsatt verka för att resolution 1325 och påföljande resolutioner även i framtiden ska finnas med i koalitionen operationsplan.

Sverige har som mål att säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad i och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325 och påföljande resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet. Utbildning i resolution 1325 ingår i den utbildning som all svensk personal får innan de åker till Irak. Försvarmakten ser kontinuerligt över utformningen av utbildningen för att den på bästa sätt ska möta personalens behov när de är på plats i insatsområdet. Utbildning i resolution 1325 och dess genomförande ingår även i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna. Regeringen anser målet vara uppfyllt från föregående proposition. Sverige ska under perioden denna proposition avser fortsatt verka för detta mål.

Ytterligare en målsättning med Sveriges deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att det ska bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber. Sveriges deltagande i den globala koalitionen ger svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Genom arbetet i en multinationell

operation främjas interoperabilitet och förståelse för nya metoder, procedurer och arbetssätt. Detta är tillsammans med erfarenheten av att delta i skarp operativ verksamhet svårt att uppnå endast genom övnings- och träningsverksamhet i en nationell kontext. Samtidigt kan deltagande i internationella operationer även ha vissa negativa effekter på krigsdugligheten, exempelvis på grund av att utebliven övningsverksamhet i ordinarie förbandssammansättning. När ett förband deltar i internationella insatser kan även förbandets genomförande av nationella huvuduppgifter på kort sikt påverkas negativt. Förmågan hos våra nationella krigsförband och staber måste därför mätas på längre sikt. Den nationella förmågan bör även, av de skäl som redovisats ovan, utvärderas både på strategisk och operativ nivå, det vill säga från utvecklingen av bi- och multinationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga att utvecklas i sin militära profession.

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Deltagandet i den globala koalitionen ger Sverige tillgång till internationella kontaktnät och verkar därmed positivt på våra internationella förbindelser och samarbeten. Detta bidrar vidare till att utveckla Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska relationer.

Sammantaget har det svenska militära bidraget under 2019 verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen. Regeringen konstaterar samtidigt att Sveriges bidrag till OIR måste utvärderas utifrån en helhetsbedömning. Sveriges politiska, utvecklingspolitiska och humanitära engagemang på andra områden samt utvecklingen i sin helhet inom ramen för det internationella samfundets engagemang i Irak måste vägas in i resultatutvärderingen, också inför beslut om förlängning av insatsen efter den 31 december 2020.

Riksdagens tillkännagivande om utvärdering

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anfört om utvärdering av den svenska militära utbildningsinsatsen i Irak (bet. 2016/17:UFöU2 punkt 4, rskr. 2016/17:107).

Regeringen återrapporterade vid tre tillfällen under 2017 och tre tillfällen 2018 till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet kring insatsens bidrag till måluppfyllnad. Regeringskansliet och Försvarsmakten har vid dessa tillfällen redovisat och utvärderat de erfarenheter som hittills har gjorts av den svenska militära utbildningsinsatsen. Genom nämnda återrapporteringar anser regeringen att tillkännagivandet har tillgodosetts fullt ut och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

Riksdagens tillkännagivande om målformuleringar

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anfört om målformuleringar för den svenska militära utbildningsinsatsen i Irak (bet. 2017/18:UFöU2 punkt 3, rskr. 2017/18:134).

I samband med att regeringen till riksdagen återrapporterat till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet kring insatsens bidrag till måluppfyllnad har regeringen redovisat och resonerat kring användandet

av målformuleringarna och de möjligheter som finns att följa upp dessa. Genom nämnda återrapporteringar och i övrigt enligt vad som redogjorts för i detta avsett, så anser regeringen att riksdagens tillkännagivande har tillgodosetts fullt ut och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

7 Det föreslagna svenska bidraget

Trots att Daesh bedöms vara konventionellt militärt besegrade finns det alltjämt en efterfrågan på och behov av en fortsatt militär insats. Målet med insatsen och utbildningen är att Irak fortsatt ska kunna stå emot Daesh samt att skapa förutsättningar och strukturer för att landet självt ska kunna stå för sin långsiktiga säkerhet. Den exakta utformningen av stödet tas fram i samarbete med irakiska myndigheter.

Koalitionen bedriver för närvarande utbildning och rådgivning på i huvudsak baser i och omkring Bagdad, al Asad, Camp Taji, Besmaya och Erbil.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2020 ska uppgå till högst 70 personer på plats i Irak. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om behov uppstår. Det svenska bidraget ska då kunna uppgå till högst 220 personer totalt. Det svenska bidraget till insatsen föreslås omfatta förmågor för skydd och bevakning vid koalitionen baser samt personal för utbildning av de irakiska förbanden. Den personal som ingår i styrkebidraget kommer inte att ha stridande uppgifter.

Sverige deltar som en del i koalitionen tränings- och utbildningsinsats. Iraks och koalitionen samlade behov är vägledande inför beslut om det svenska bidraget. Sverige är i kontinuerlig dialog med koalitionen medlemmar om situationen i landet och utvecklingen vad avser den regionala kontexten. Utgångspunkten är att använda det svenska bidragets kompetens på bästa sätt utifrån de behov som finns hos de irakiska försvarsstyrkorna och i relation till andra internationella utbildningsbidrag. Den snabba utvecklingen, militärt och politiskt, ställer höga krav på flexibilitet både vad gäller uppgift och geografisk placering. Det svenska bidraget bör därför kunna verka vid koalitionen samtliga baser i Irak där säkerheten så medger. Sedan början av 2019 är det svenska bidraget stationerat på Taji-basen, nordväst om Bagdad.

Säkerhetssituationen i insatsområdet analyseras kontinuerligt av Försvarsmakten och utgör en grundförutsättning för placeringen av det svenska bidraget. Regeringskansliet tar del av dessa rapporter som vägs in i de analyser som löpande görs i utformningen av det svenska bidraget. Regeringen beaktar även faktorer såsom de interna förhållandena i Irak i sin bedömning av hur det svenska bidraget bäst anpassas.

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2020 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs i Irak av den globala koalitionen mot Daesh.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer under normala omständigheter att uppgå till högst 70 personer på plats i Irak.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för ovan finns ett behov och en efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag inom utbildningsinsatsen. Den snabba utvecklingen, militärt och politiskt, ställer också höga krav på flexibilitet både vad gäller geografisk placering och uppgift. Sverige ska fortsatt bidra till koalitionen mot Daesh genom styrkebidrag till genomförandet av utbildningsinsatsen. Det svenska bidragets uppgift är fortsatt att bidra med efterfrågade och relevanta förmågor som syftar till insatsens mål att utbilda irakiska försvarsstyrkor. Det svenska styrkebidraget ska utgöras av personal med uppgift att utbilda de irakiska försvarsstyrkorna, samt personal och förmågor för skydd och bevakning vid baserna för koalitionen utbildning. Genom att Sverige kan bidra med efterfrågade förmågor i form av skydd och bevakning vid koalitionen baser samt träning och utbildning av förband svarar Sverige på bästa sätt upp mot Iraks och koalitionen behov. Personal och förmågor för skydd och bevakning är en förutsättning för att koalitionen ska kunna bedriva utbildning. Regeringen tillgodoser samtidigt Försvarsmaktens önskemål om att engagera sådana bidrag i en insats samt bidrar till målsättningen att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber.

De bilaterala relationerna mellan Sverige och Irak är mycket goda och understöds av ett brett mellanfolkligt utbyte. Det svenska militära bidraget är en del av ett omfattande svenskt stöd för att främja ett demokratiskt, sammanhållet och långsiktigt stabilt Irak. Utöver det väpnade bidraget bidrar Sverige genom utvecklingsarbetet med drygt 1 miljard kronor under perioden 2017–2021 för att främja ett fredligt, jämställt och inkluderande samhälle i Irak. Utvecklingsarbetet inkluderar riktat stöd för stabilisering i områden som befriats från Daesh. Sverige är också en stor humanitär bidragsgivare till Irak. Sedan 2014 har Sverige bidragit med ca 830 miljoner kronor i humanitärt stöd.

Folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, är centrala aspekter i planeringen och genomförandet av utbildningsinsatsen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och påföljande resolutioner är integrerade i den svenska insatsens arbete. Det innebär bland annat att svensk personal är utbildad i resolution 1325 samt att den utbildning som styrkan ger på plats inkluderar folkrätt, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell rätt, samt resolution 1325.

FN:s säkerhetsråd har genom antagandet av resolution 2379 (2017) konstaterat att Daesh begår grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Det finns en bred uppslutning inom det internationella

samfundet kring kampen mot Daesh och ett flertal resolutioner har enhälligt antagits i FN:s säkerhetsråd vilka fördömer Daesh och andra terroristgruppers aktioner samt syftar till att försvåra deras verksamhet. Det finns ett starkt stöd för Irak och dess kamp mot terroristgrupperna och ett stort antal stater har besvarat Iraks förfrågan om internationell assistans.

Bidraget på plats planeras under normala omständigheter bestå av högst 70 personer. Det svenska bidraget ska inte ha stridande uppgifter. Försvarsmakten följer mycket noga säkerhetsutvecklingen och planerar och vidtar åtgärder därefter. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra personal för räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om högst ytterligare 150 personer.

Det sammantagna säkerhetsläget i Irak innebär att hotbilden är fortsatt hög mot den svenska styrkan, och det finns risk att den svenska personalen utsätts för väpnat våld. Det svenska bidraget kommer att organiseras och utrustas för att kunna hantera sådana situationer. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför genom att tillföra en räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsstyrka om situationen så kräver. Sådana insatser är till sin natur tillfälliga, tidskritiska och sker inom ramen för en redan pågående insats. Insatser av detta slag måste även vara anpassade till den aktuella situationen. Det gör att det är svårt att i förväg uppskatta omfattningen och kostnaden för en sådan insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om totalt högst 220 personer till förfogande för deltagande i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh.

Givet den mycket osäkra och oförutsägbara utvecklingen i Irak, inklusive de interna förhållandena, analyseras situationen löpande av regeringen, som även har kontinuerlig beredskap att anpassa eller avbryta det svenska militära bidraget till Irak.

Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärkningsstyrkan, utgör en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringens formen. Av bestämmelsen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta getts i lag, eller om det finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen, och det finns inte heller någon internationell förpliktelse att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för insatsen. Därför krävs riksdagens medgivande för att Sverige ska kunna delta i den internationella insatsen i Irak med en väpnad styrka.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2020 kommer att uppgå till högst 140 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda

Prop. 2019/20:28 anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser samt återställningskostnader ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar proposition Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak