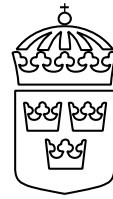


Regeringens proposition

2016/17:32



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop.
2016/17:32

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 oktober 2016

Stefan Löfven

Margot Wallström
(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 till och med den 31 december 2017 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot ISIL/Daesh i Irak. Om situationen så kräver ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer. Det svenska bidraget ska bestå i utbildning och rådgivning till de irakiska försvarsstyrkorna i Irak i syfte att bidra till deras förmåga att stå emot Daesh.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Irak och för det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund samt redovisar sina överväganden för det svenska deltagandet och bidragets ekonomiska konsekvenser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Irak	4
4	Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh	6
5	Den militära utbildningsinsatsen och det föreslagna svenska bidraget	7
6	Folkrättslig grund för insatsen	8
7	Regeringens överväganden	9
8	Ekonomiska konsekvenser	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2016....	12

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2017 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh (avsnitt 7).

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 Förenta staterna 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 Förenta nationernas stadga samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätten och humanitärätten, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser för 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) och prop. 2015/16:40 (bet. 2015/16:UFöU2, rskr. 2015/16:108). I proposition 2015/16:40 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 120 personer till förfogande till utgången av december månad 2016 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av koalitionen mot Daesh i norra Irak. Riksdagen beslutade den 16 december 2015 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarsmakten den 19 september 2016 förslag till utökat bidrag under 2017 till den militära utbildningsinsats som koalitionen mot Daesh bedriver i Irak.

3 Situationen i Irak

Situationen i Irak är komplex och karaktäriseras av flera sammanfallande kriser. Landet befinner sig i ett övergripande tillstånd av post-konflikt efter invasionen 2003, pågående konflikt i den militära kampen mot Daesh samt pre-konflikt genom ett möjligt politiskt sönderfall och en tilltagande våldspirals efter det att grupper som nu samarbetar i kampen mot Daesh potentiellt förlorar sitt gemensamma mål. Därtill påverkas landet av flera yttre faktorer, som regional instabilitet och ett lågt oljepris.

Irak har under 2016 präglats av ökat fokus på militära ansträngningar för att återta områden från Daesh. Fallujah återtog i juni 2016 av

irakiska säkerhetsstyrkor med stöd av milis (PMF – Popular Mobilization Forces) och den globala koalitionen mot Daesh vars luftunderstöd har varit en förutsättning för Iraks marktrupper att avancera. Efter långa förberedelser inleddes i mitten av oktober den militära kampanjen att återta Mosul, landets näst största stad. Under förberedelserna svarade Daesh med ökad asymmetrisk krigföring, inte minst genom bombdåd riktade mot shiiter. Risken för ytterligare attacker ökar i takt med att Daesh trängs tillbaka territoriellt. Den höga våldsnivån fortsätter att utgöra en av den irakiska regeringens största utmaningar. De västra, mellersta och norra delarna av landet är mest utsatta. Säkerhetsläget är fortsatt mest stabilt i de tre kurdiska provinserna i norra Irak, vilka utgör den autonoma regionen Kurdistan (KRG).

Samtidigt som den militära offensiven intensifieras, ökar behovet av att formulera en politiskt inkluderande agenda för Irak post-Daesh. Åtgärder för försoning och statsbyggande är akuta. Inrikespolitiskt har dock förutsättningarna försämrats under året. Motsättningarna mellan de politiska blocken har fördjupats, framförallt efter sekteristiska och etniska skiljelinjer men även till följd av växande rivalitet inom och mellan shia, sunni och kurder. Premiärminister Haider al-Abadis försök till omfattande regeringsombildning för att tillsätta teknokrater under våren möttes av starkt motstånd, med stora demonstrationer, suspenderat parlament och politisk positionering som följd. Al-Abadi har dock lyckats tillsätta några av de ministerposter som under lång tid stått tomma, men stora utmaningar kvarstår. Omfattande korruption har vidare undergrävt förutsättningarna för al-Abadi att genomdriva det reformpaket han utlovade vid tillträdet 2014. Den nationella försoningsagendan står i stort sett still, vilket är djupt oroväckande.

Splittringen mellan KRG och centralregeringen i Bagdad är påtaglig och botten framförallt i oenighet kring de omtvistade områdena, allokering av den federala budgeten samt fördelning av oljeresurserna. I kampen mot Daesh fungerar dock samarbetet väl och den kurdiska militära styrkan, peshmergan, har varit framgångsrik. Fortsatt råder även interna motsättningar inom KRG, inte minst mellan det styrande partiet KDP (Kurdistan Democratic Party) och den nya alliansen mellan de två övriga partierna PUK (Patriotic Union of Kurdistan) och Gorran.

Den humanitära krisen i Irak är omfattande, komplex och oviss till följd av Daeshs framfart. Totalt är tio miljoner irakier i behov av humanitär stöd. FN uppskattar antalet internflyktingar till 3,4 miljoner och att befrielsen av Mosul kan resultera i nya omfattande flyktingströmmar. Samstämmiga rapporter vittnar om grova, systematiska och omfattande övergrepp av de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Daeshs framfart präglas av exempllös brutalitet och övergrepp. Inte minst kvinnor och flickor har utsatts för grymma övergrepp av Daesh. Minoriteter, bl.a. kristna och jezidier, är utsatta, men konflikten påverkar alla grupper. Ungefär 90 procent av internflyktingarna är sunniter. Riskerna för ytterligare övergrepp är stor, inte minst med sekteristiska undertoner i samband med att Daesh-kontrollerade områden befrias.

Daesh måste motarbetas militärt, men för att slutligen bekämpa Daesh och liknande grupperingar i Irak, krävs att man ser till landets bakomliggande problem i fråga om politiskt inflytande för landets

etniska och religiösa grupperingar. I grunden är Daesh framväxt ett symptom på dessa underliggande politiska problem. Att alla grupper på allvar känner sig inkluderade och delaktiga i landets styre förblir nyckeln till ett demokratiskt, sammanhållet och långsiktigt stabilt Irak.

Daesh betraktar Syrien och Irak som ett sammanhängande verksamhetsområde. En politisk lösning på Syrienkonflikten har därmed stor bäring på Iraks möjligheter att påverka sin utveckling och bygga långsiktig stabilitet. Situationen i Syrien är alltjämt mycket invecklad då Rysslands militära inblandning sedan hösten 2015 har gjort det svårare att uppnå en politisk lösning och resulterat i att landet allt mer blivit en skådeplats för inflytelserika parter krig via ombud. Kringliggande länder, framför allt Iran, har även fortsatt stort inflytande på utvecklingen i Irak.

4 Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh

Daeshs framryckning och övergrepp på Iraks befolkning har lett till omfattande åtgärder från det internationella samfundets sida. På amerikanskt initiativ växte en bred internationell koalition med syfte att bekämpa Daesh och stabilisera Irak fram under sensommaren 2014. Den globala koalitionen mot Daesh samlar i dag ett 60-tal länder, inklusive Sverige och många andra medlemsstater i EU, samt ett antal länder i regionen. Förenta staterna och Irak ansvarar för den övergripande samordningen. Koalitionen bedriver sitt arbete inom fem huvudsakliga områden: militärt, kontraterrorism och motverkande av finansiering av terrorism, utländska terroriststridande, kontrapropaganda samt stabiliseringsstöd. Sverige deltar i den militära arbetsgruppen och arbetsgruppen för stabiliseringsinsatser. Sverige ingår även i koalitionens kärngrupp som består av ett tjugotal större bidragsgivare. Utöver detta är Sverige en stor humanitär givare.

FN spelar en central roll i Irak, både genom säkerhetsrådet och genom FN-insatsen på plats i Irak (UNAMI – United Nations Assistance Mission for Iraq). UNAMI:s mandat förnyas årligen, senast den 25 juli 2016. FN har fördömt våldet och de grova övergreppen mot de mänskliga rättigheterna i Irak och krävt att övergreppen, inte minst mot olika minoriteter, omedelbart upphör. FN har funnit att allvarliga internationella brott begås i Irak och understrukt vikten av att brotten utreds och lagförs i domstol så att förövare kan ställas till svars. Undersökningskommissionen för Syrien, inrättad under FN:s råd för mänskliga rättigheter, offentliggjorde i juni 2016 en rapport om Daeshs övergrepp mot den jezidiska folkgruppen i Syrien och Irak. Kommissionen pekade bland annat på att Daesh hade begått, och fortsatt att begå, folkmordsbrott mot jezidierna.

Efter en rad terroristattentat i regionen och Europa under hösten 2015 antog ett enigt säkerhetsråd i november 2015 resolution 2249 (2015), i vilken medlemsstater med kapacitet åläggs att, i enlighet med folkrätten,

vidta åtgärder inom bland annat Iraks territorium för att förstärka och samordna sina insatser för att förebygga och motverka terroristhandlingar som begås av bland annat Daesh. Andra viktiga säkerhetsrådsresolutioner i kampen mot Daesh är 2199 (2015) om inkomstkällor, 2170 (2014) om kollektiva och nationella åtgärder samt 2161 (2014) om riktade sanktioner.

Den humanitära appellen för Irak är underfinansierad och behoven befars växa kraftigt i samband med ett irakiskt återtagande av Mosul. Sverige är en stor humanitär givare till Irak och under 2016 har hittills 204,3 miljoner kronor betalats ut. Därutöver har Sverige även bedrivit utvecklingsamarbete med Irak. Detta samarbete är under utfasning och de sista projekten avslutas under 2016. Regeringen ser nu över möjligheten att formulera ett nytt långsiktigt utvecklingsamarbete med landet.

EU har vid flera tillfällen fördömt våldet och övergreppen, samt understrukit nödvändigheten av att adressera Iraks och Syriens grundläggande politiska utmaningar för att långsiktigt kunna bekämpa Daesh och stabilisera regionen. EU har också förstärkt sina insatser på bland annat kontraterrorismområdet och på det humanitära området. Den 16 mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daesh. Strategin kommer att genomgå en översyn under hösten 2016. Regeringen driver aktivt att EU ska öka sitt civila engagemang för långsiktig stabilisering i Irak, bl.a. i de befriade områdena.

5 Den militära utbildningsinsatsen och det föreslagna svenska bidraget

Den militära multinationella insats som genomförs i Irak och Syrien verkar under en koalition som leds genom Förenta staternas centralkommando i Tampa, Florida. Koalitionens militära plan för Irak och Syrien syftar till att beseгра Daesh genom att bland annat utbilda och träna försvarsstyrkor i Irak och Syrien samt understödja säkerhetsstyrkor i Irak och Syrien med luftunderstöd. Den militära planen utgör en del i en bredare strategi tillsammans med andra krishanteringsinstrument, såsom diplomati och humanitära åtgärder.

Koalitionen bedriver utbildning och rådgivning på fem platser i Irak: Bagdad, Ayn Al Asad, Camp Taji, Besmaya och Erbil. Koalitionen har tränat cirka 26 000 soldater och befäl inom de irakiska försvarsstyrkorna.

Utbildningsinsatsen i Erbil i norra Irak syftar till att ge rådgivning till och träna de irakiska försvarsstyrkorna i bland annat vapenhantering, sjukvård, försvarsstrid, strid i bebyggelse samt detektering av improviserade sprängladdningar. För närvarande deltar Sverige, Förenta staterna, Kanada, Tyskland, Italien, Nederländerna, Finland, Norge och Storbritannien i insatsen i norra Irak.

Det nuvarande svenska styrkebidraget till koalitionen i norra Irak består av cirka 35 personer. De har bedrivit träning för irakiska försvarsstyrkor i

norra Irak inom områdena sjukvård, krigets lagar, strid i bebyggelse samt detektering av improviserade sprängladdningar. Utbildningen och rådgivningen har tagits väl emot av de irakiska försvarsstyrkor Sverige stöder i norra Irak. FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet har implementerats i planeringen av det svenska bidraget genom utbildning av svensk personal samt i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2017 föreslås uppgå till högst 70 personer på plats. Antalet kan komma att justeras under 2017 efter behov med hänsyn till hotnivå, logistiska förutsättningar och andra uppgifter som påverkar bidragets storlek. Utgångspunkten är att nyttja det svenska bidragets kompetens på bästa sätt utifrån de behov som finns hos de irakiska försvarsstyrkorna och i relation till andra internationella utbildningsbidrag. Detta ställer ökade krav på flexibilitet för det svenska bidraget. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det svenska styrkebidraget ska ha möjlighet att bedriva utbildning och rådgivning till de irakiska försvarsstyrkorna i hela Irak, där behov finns. Regeringen avser även att skicka stabsofficerare till insatsens relevanta staber.

Det svenska styrkebidraget kommer att stå under svensk nationell ledning och kontroll under insatsen. Nödvändig koordinering kommer att ske genom samverkan med andra aktörer i insatsområdet.

Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för evakuerings- och förstärkningsinsatser om behov uppstår. Därvid ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 220 personer. Säkerhetsläget innebär att hotbilden kan komma att variera över tid. Detta är något som Försvarsmakten löpande analyserar i form av hot- och riskbedömningar kopplade till insatsen.

6 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 Förenta nationernas stadga samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätten och humanitärätten, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser för att förebygga och motverka terroristhandlingar som begås av bland annat 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, och 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 ställts av Irak eller följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Det finns inga gemensamma avtalade insatsregler för koalitionen. Det svenska styrkebidraget står därför under svensk ledning och kontroll.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2017 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 att uppgå till högst 70 personer på plats i Irak.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sverige ska fortsätta att bidra till koalitionen mot Daesh genom att utbilda irakiska försvarsstyrkor. Målet med Sveriges bidrag till utbildningen är att stärka det irakiska försvarets förmåga att stå emot Daesh. Det finns ett behov och efterfrågan av ett fortsatt och utökat svenskt militärt utbildningsbidrag, vilket även ställer ökade krav på flexibilitet för det svenska bidraget. Genom att den svenska styrkan kan utbilda irakiska försvarsstyrkor där behov finns inom hela Iraks territorium bedöms effekten av det svenska bidraget att öka och därmed bidra vi till målet att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga att stå emot Daesh.

Det svenska bidragets uppgift är fortsatt att utbilda irakiska försvarsstyrkor och ska i princip inte ha väpnade uppgifter inom insatsen. Bidraget planeras bestå av högst 70 personer. Om situationen så kräver ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer.

Det svenska bidraget är en del av ett omfattande stöd till landet som innefattar flera områden inklusive ett humanitärt stöd som under 2016 så långt uppgår till 204,3 miljoner kronor, samt pågående utvecklingssamarbete och riktat stöd för stabilisering i områden som befriats från Daesh. De bilaterala relationerna mellan Sverige och Irak är mycket goda, såväl på det politiska området som på handelsområdet och understöds av ett brett mellanfolkligt utbyte.

FN har 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. Ett starkt stöd finns även för Irak och dess kamp mot terroristgrupperna och ett stort antal stater har besvarat Iraks förfrågan om internationell assistans.

Folkkrätten och mänskliga rättigheter är centrala aspekter i planeringen och genomförandet av utbildningsinsatsen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) är en integrerad del i den svenska insatsen. Det innebär bland annat att svensk personal är utbildad i resolution 1325 samt att den utbildning som styrkan ger på plats inkluderar folkkrätt och mänskliga rättigheter, inklusive resolution 1325.

Säkerhetsläget i Irak innebär att hotbilden är fortsatt hög mot den svenska styrkan. 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 och för att lösa sina utbildnings- och rådgivningsuppgifter. Det kan också uppstå situationer där det svenska bidraget får svårt att lösa sina uppgifter. En tillfällig förstärkning skulle kunna bli aktuell att då sätta in för att lösa dessa uppgifter. Därutöver behöver bidraget kunna evakueras. Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan inklusive förstärkningsstyrkan, utgör en väpnad styrka enligt regeringsformen.

Av 15 kap. 16 § regeringsformen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta gets i lag, eller det finns en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen och riksdagen kan inte anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse som skyldigheten följer av. Därför krävs riksdagens medgivande för att Sverige ska kunna delta i den internationella insatsen i Irak med en väpnad styrka.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför genom att tillföra en förstärknings- och evakueringsstyrka. En undsättningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad 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 högst 220 personer till förfogande för deltagande i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2017 kommer att uppgå till högst 200 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Merkostnader för

eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser ryms inom Prop. 2016/17:32 föreslagen ram för detta anslag.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2016.

Närvarande: statsministern Löfven, ordförande, statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Regner, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Skog, Ekström.

Föredragande: statsrådet Wallström

Regeringen beslutar proposition 2016/17:32 Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak