

Regeringens proposition

2014/15:104



Svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak

Prop.
2014/15:104

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2015

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande under 2015 för att delta i den militära utbildningsinsatsen som genomförs av koalitionen mot Isil (Islamiska staten i Irak och Levanten) i norra Irak på inbjudan av den irakiska regeringen. Det svenska bidraget utgörs av en styrka om 35 personer med uppgift att utbilda det irakiska försvaret i syfte att bidra till dess förmåga att stå emot Isils framryckning. Styrkan ska, om behov uppstår, kunna förstärkas tillfälligt av en styrka bestående av högst 85 personer. 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 och i regionen	4
4	Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Isil	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 9 april 2015	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:104

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 120 personer till förfogande under 2015 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av koalitionen mot Isil i norra Irak (avsnitt 7).

2 Ärendet och dess beredning

Den 17 juni 2014 antog Förenta nationernas (FN:s) säkerhetsråd resolution 2161 (2014) vilken bekräftade FN:s tidigare införda restriktiva åtgärder i form av riktade åtgärder, reserestriktioner och frysning av tillgångar samt vapenembargo i förhållande till Al-Qaida och associerade grupper med mera. Isil (Islamiska staten i Irak och Levanten) är sedan tidigare listat för sådana åtgärder. I ett brev från Iraks dåvarande utrikesminister till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 efterfrågade Irak hjälp med att bekämpa Isil genom bland annat utbildningsstöd och materiellt stöd för det irakiska försvaret. Den 15 augusti 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2170 (2014) om kollektiva och nationella åtgärder mot Isil, 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:s president att man avsåg bilda en internationell koalition mot terroristorganisationen Isil och kort därefter anslöt sig Sverige till koalitionen. Den 20 september 2014 välkomnade Irak militärt stöd i kampen mot Isil genom ett brev till FN:s säkerhetsråds ordförande. Den 24 september 2014 antogs resolution 2178 (2014) i säkerhetsrådet i vilken staterna åläggs att, inom ramarna för nationell lagstiftning och folkrätt, vidta åtgärder för att bemöta hotet från utländska terroriststridande. Den 22 januari 2015 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett eventuellt militärt svenskt bidrag till koalitionen mot Isil arbete för att bidra till det irakiska försvarets kapacitetuppbyggnad i norra Irak i syfte att stärka dess förmåga att stå emot Isils framryckning. I enlighet med regeringens uppdrag inkom Försvarsmakten med sin redovisning av förberedelserna den 2 februari 2015.

3 Situationen i Irak och i regionen

Efter Saddam Husseins fall våren 2003, som en konsekvens av den USA-ledda invasionen, har Irak successivt försökt att bygga upp landet, etablera demokratiska institutioner och skapa nya kontakter med omvärlden. Landets nya författning antogs år 2005 och banade väg för landets första allmänna val i december samma år. Den första permanenta regeringen, under premiärminister Nuri al-Maliki, tillträdde i maj 2006 efter långdragna förhandlingar. Sedan dess har val till parlamentet hållits ytterligare två gånger, senast i april 2014. Våld och instabilitet har emellertid, under hela denna period, hotat den politiska och ekonomiska utvecklingen.

När den tidigare regimen störtades blossade gamla motsättningar mellan landets folkgrupper åter upp. I synnerhet åren 2006–2008 präglades av utbrett våld vilket även terroristgrupper som al-Qaida i Irak drog fördel av. Våld och sabotage har också försvårat landets återuppbyggnad och försök att öka oljeproduktionen. Mycket tack vare ett högt oljepris har den irakiska ekonomin kunnat växa snabbt, men den

behöver diversifieras. Den prekära säkerhetsituationen, omfattande korruption samt inrikespolitiska motsättningar har förblivit svåra utmaningar för landet.

I synnerhet den sunnitiska befolkningen upplevde under al-Malikis styre en systematisk marginalisering som tilltog efter valen 2010. Detta var en bidragande faktor till att terroristorganisationen Isil, som under sommaren 2014 på allvar ryckte fram i landet, kunnat lägga under sig stora delar av Irak.

Iraks tredje parlamentsval hölls i april 2014 och i augusti 2014 utsågs Haydar al-Abadi från den shiitiska koalitionen *State of Law* till regeringsbildare. Denne presenterade i september en samlingsregering med representanter från samtliga stora politiska grupperingar. Till president utsågs den kurdiska politikern Fuad Massoum och till talman den sunnitiska politikern Salim al-Jibouri. Mot bakgrund av kampen mot Isil ansågs det nödvändigt att få till stånd en bred och inkluderande regering.

Våldsnivån i landet är en av regeringens största utmaningar. Under 2014 dödades enligt FN över 12 000 personer. Den politiska kris som präglade styret i Irak under stora delar av 2013 och 2014 ledde till ett säkerhetsvakuum i västra och norra Irak, med ett sammanbrott för de irakiska försvarsstyrkor som var stationerade där. Detta bidrog till att Isil, stärkt av konflikten i Syrien, fick fäste också i Irak. Först ägde detta rum i västra Irak. Efter Mosuls fall genomförde man en kraftig framrykning och nådde kurdiskt område under sensommaren 2014. Samstämmiga rapporter visar på Isils grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Religiösa och etniska minoritetsgrupper samt kvinnor och barn är särskilt utsatta. Dessa övergrepp har mötts av starka internationella fördömanden.

I augusti 2014, då Isil vände sig norrut mot den kurdiska regionen, ingrep USA med luftattacker. På den irakiska regeringens begäran bistår i dag en internationell koalition bestående av ett 60-tal länder Irak med bland annat militär rådgivning och utbildning av irakiska försvarsstyrkor vilka utgörs av irakiska säkerhetsstyrkor och kurdiska så kallade peshmerga-förband. Med stöd av koalitionen har irakiska försvarsstyrkor kunnat återta delar av de territorier som Isil erövrade, men Isil har alltjämt kontroll över bland annat staden Mosul och stora delar av Anbarprovinsen i väst.

Den militära kampanjen mot Isil, måste kompletteras med en inkluderande politisk process som gör att Iraks olika religiösa och etniska grupper känner delaktighet och säkerhet i samhället. Detta är nyckeln till ett demokratiskt och stabilt Irak. Utvecklingen i Irak påverkas också av den parallella konflikten i Syrien. Isils framväxt är ett resultat av konflikten i Syrien såväl som den labila politiska situationen i Irak. Militära åtgärder mot Isil måste kompletteras med landanpassade politiska processer för Syrien och Irak.

Irak står även i fortsättningen inför en svår humanitär kris. Hittills har drygt två miljoner människor tvingats fly sina hem i Irak till följd av den väpnade konflikten och Isils framrykning. Därutöver har en kvarts miljon flyktingar kommit över gränsen till Irak från Syrien. Sammanlagt

4 Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Isil

Terroristorganisationen Isils framryckning och övergrepp på den irakiska befolkningen har lett till omfattande åtgärder av det internationella samfundet. 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 spelat en central roll, både genom säkerhetsrådet och genom FN-missionen på plats i Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq). I juni 2014 bekräftade FN tidigare beslut om riktade restriktiva åtgärder, reserestriktioner och frysning av tillgångar, samt vapenembargo, i förhållande till Al-Qaida och associerade grupper med mera. Detta innefattar bland annat medlemmar i Isil och associerade grupper (resolution 2161 [2014]). I augusti 2014 fattade ett enigt säkerhetsråd beslut om resolution (2170 [2014]), antagen under kapitel VII i FN-stadgan, om kollektiva och nationella åtgärder mot Isil, Nusrafronten och andra grupper länkade till al-Qaida och de brott som dessa grupper begår i Irak och Syrien. FN:s råd för mänskliga rättigheter har starkt fördömt Isils systematiska övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. FN:s kontor för mänskliga rättigheter har genom en undersökningsmission till Irak bekräftat uppgifter om sådana övergrepp. FN:s råd för mänskliga rättigheter har också uppmanat Iraks regering att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Många länder och organisationer, däribland Arabförbundet, Gulfstaternas samarbetsråd och Organisationen för den islamiskt samarbete har fördömt Isils grova övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och av den internationella humanitära rätten i Irak.

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 Isil 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 Isil.

FN lanserade en appell för Irak i juni 2014 när det gäller de humanitära behoven inom hälsa, vatten, sanitet och skydd samt migrationsströmmar och säkerhetsaspekter. Appellen uppgick till 312 miljoner US-dollar. En reviderad responsplan presenterades i oktober 2014 om totalt 2,2 miljarder US-dollar för perioden 2014–2015. FN:s kontor för humanitärt bistånd samordnar de humanitära insatserna.

Sverige har under 2014 bidragit med 203 miljoner kronor i humanitärt stöd till Irak. Därutöver har Sverige ett utvecklingssamarbete med Irak med fokus på främjande av demokratisk utveckling, mänskliga

rättigheter, kvinnors situation och jämställdhet, antikorrupcion och stöd till civila samhället. Prop. 2014/15:104

På den irakiska regeringens begäran inledde USA i augusti 2014 luftoperationer i Irak för att förhindra Isils framryckning. Därefter har en bred internationell koalition för att bekämpa Isil och stabilisera Irak vuxit fram med ett 60-tal deltagande länder, inklusive Sverige och andra medlemsstater i EU samt ett antal länder i regionen. USA och Irak ansvarar för den övergripande samordningen. Koalitionen arbetar inom fem områden, vart och ett lett av olika koalitionsmedlemmar: militärt, kontraterrorism och finansiering av terrorism, utländska terroriststridande, kontrapropaganda, samt stabiliseringsstöd.

5 Den militära utbildningsinsatsen och det föreslagna svenska bidraget

Den militära multinationella insatsen som genomförs i Irak och Syrien verkar under en koalition som leds genom USA:s centralkommando i Tampa, Florida.

Koalitionens militära plan för Irak syftar initialt till att hindra Isils framryckningar genom att bland annat utbilda och träna försvarsstyrkor i Irak för att sedan besegra Isil. Den militära planen utgör en del i en bredare strategi tillsammans med andra krishanteringsinstrument, såsom diplomati och humanitära åtgärder.

Utbildningsinsatsen i norra i Irak, som koordineras av en stab placerad i Erbil, 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 USA, Kanada, Tyskland, Italien, Nederländerna och Storbritannien i insatsen i norra Irak. Även Norge och Finland har beslutat om deltagande.

Det planerade svenska styrkebidraget till koalitionen mot Isil ska verka i norra Irak och har rådgivning och utbildning av de irakiska försvarsstyrkorna som huvuduppgift. Regeringen avser även att skicka stabsofficerare till insatsen med placering i staber i Erbil och Bagdad. I det svenska förbandet ingår även, förutom rådgivare och utbildare, en nationell stödenhet (bland annat för underhåll och logistik), en sjukvårdskomponent samt de skyddsfunktioner som behövs för verksamheten. Det svenska bidraget till insatsen föreslås uppgå till 35 personer på plats. Numerären kan komma att justeras efter behov med hänsyn till hotnivå, logistiska förutsättningar samt andra uppgifter som påverkar numerären.

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. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 120 personer. Hotbilden för

Prop. 2014/15:104 personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar för de insatser som ska utföras och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

Ett svenskt deltagande beräknas ha full operativ förmåga från och med juni månad 2015.

6 Folkrättslig grund för insatsen

FN:s säkerhetsråd har bland annat i resolution 2170 (2014) fördömt Isils agerande och konstaterat att Isil och andra grupper utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Den 24 september 2014 antog säkerhetsrådet resolution 2178 (2014) i vilken stater åläggs att, inom ramarna för nationell lagstiftning och folkrätt, vidta åtgärder för att bemöta hotet från utländska terroriststridande. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 efterfrågade Irak hjälp med att bekämpa Isil genom bland annat utbildnings- och materiellt stöd för det irakiska försvaret och den 20 september välkomnade Irak militärt stöd i form av flygstöd i kampen mot Isil genom ytterligare ett brev, denna gång till FN:s säkerhetsråds ordförande.

Den folkrättsliga grunden för den militära utbildningsinsatsen utgörs av Iraks inbjudan till det internationella samfundet att bistå med stöd för att bekämpa Isil samt de bilaterala överenskommelser som Irak ingår med deltagande stater om bland annat styrkornas uppgifter.

Rätten att använda våld grundas på Iraks samtycke och på eventuella restriktioner 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 kommer därför att stå under svensk nationell ledning och kontroll under insatsen.

I kända fall har deltagande stater genom skriftväxling kommit överens med Irak om bland annat styrkornas uppgifter och rättsliga ställning. Personalen har getts status motsvarande den för administrativ och teknisk personal enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Det är den svenska regeringens avsikt att säkerställa att även den svenska personalen ges denna status genom en överenskommelse med den irakiska regeringen.

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 120 personer till förfogande under 2015 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av koalitionen mot Isil i norra Irak.

Regeringens bedömning: Det svenska bidraget till insatsen kommer under normala omständigheter att uppgå till 35 personer.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sverige ska bidra till koalitionen mot Isils insatser för att utbilda irakiska försvarsstyrkor. Syftet med utbildningen är att stärka det irakiska försvarets förmåga att stå emot Isils framryckning. Sveriges bidrag till koalitionen insatser är en del av ett omfattande stöd till landet som innefattar flera områden inklusive ett humanitärt stöd som under 2014 uppgick till 203 miljoner kronor samt pågående utvecklingssamarbete. 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 Isil 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 Isil och ett flertal resolutioner har enhälligt antagits i FN:s säkerhetsråd vilka fördömer Isil och andra terroristgruppers framfart och som 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.

Det svenska bidragets uppgift är att utbilda irakiska förband och det ska i princip inte ha väpnade uppgifter inom insatsen. Bidraget kommer att bestå av 35 personer. Säkerhetsläget i norra Irak innebär att hotbilden är hög mot den svenska styrkan. Det finns risk att den svenska personalen, eller annan personal ur koalitionen utsätts för väpnat angrepp och att situationen är sådan att den svenska personalen behöver agera på ett sätt som går utöver självförsvar av den egna personen, exempelvis för att skydda annan person eller egendom. Det svenska bidraget kommer att organiseras och utrustas för att kunna hantera sådana situationer och för att lösa sina utbildnings- och rådgivningsuppgifter. Det är regeringens bedömning att den svenska styrkan är 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 givits 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 norra Irak med en väpnad styrka.

Prop. 2014/15:104 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 för den unika 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 120 personer till förfogande för deltagande i koalitionen mot Isils utbildningsinsats i norra Irak.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2015 kommer att uppgå till högst 45 000 000 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 föreslagen ram för detta anslag.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist,
H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman,
A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke,
A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet I Lövin

Regeringen beslutar proposition 2014/15:104 Svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak