

Regeringens proposition

2011/12:5



Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen

Prop.
2011/12:5

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 september 2011

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka på högst 250 personer till förfogande i högst 30 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen, i enlighet med beslut i Förenta Nationernas säkerhetsråd. Fortsatt svenskt deltagande sker under förutsättning att Nato fattar beslut om en förlängning av insatsen.

Det planerade svenska bidraget utgörs av flygstridskrafter och stödresurser. Vidare föreslås att det ska finnas möjlighet att bidra med resurser för informationsoperationer. Sammantaget handlar det om ett svenskt bidrag om totalt ca 140 personer. Om behov uppstår ska styrkan kunna förstärkas tillfälligt. Det fortsatta svenska deltagandet avses inledas den 25 september 2011.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att motionstiden förkortas till fyra dagar mot bakgrund av det brådskande behovet av ett beslut för att insatsen ska kunna fortsätta utan avbrott.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Libyen och för det internationella samfundets, FN:s, Natos och EU:s engagemang. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga mandat, den politiska, humanitära och militära utvecklingen de senaste månaderna samt redovisar sina överväganden för det fortsatta svenska deltagandet i den militära insatsen.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Situationen i Libyen.....	5
4	Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang för Libyen	5
5	Den internationella insatsen i Libyen och nuvarande svenskt deltagande.....	6
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	7
7	Regeringens överväganden.....	8
8	Ekonomiska konsekvenser.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 2011.....	10

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst 30 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Fortsatt svenskt deltagande sker under förutsättning att Nato fattar beslut om en förlängning av insatsen.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till fyra dagar.

2 Ärendet och dess beredning

I regeringens propositioner 2010/11:111 och 2010/11:127, överlämnade till riksdagen den 29 mars respektive den 9 juni 2011, redogjordes för bakgrunden och motiven till regeringens förslag att bidra till en militär insats i Libyen.

Det internationella engagemanget har sin grund i beslut fattade av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Den 26 februari 2011 antogs resolution 1970. Säkerhetsrådet betecknade angreppen mot civila i Libyen som brott mot mänskligheten och påminde om de libyska myndigheternas skyldighet att skydda sin befolkning. Beslut om frysning av tillgångar för företag och personer med koppling till Gaddafiregimen infördes och ett vapenembargo upprättades.

Den 17 mars antog FN:s säkerhetsråd resolution 1973 i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. I resolutionen slog säkerhetsrådet fast att situationen i Libyen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet krävde ett omedelbart eldupphör och att våldet mot civila skulle upphöra. I syfte att skydda civila bemyndigade säkerhetsrådet FN:s medlemsstater att vidta alla nödvändiga åtgärder och att upprätta en flygförbudszon över Libyen. Vidare förstärktes vapenembargot enligt resolution 1970. Alla medlemsstater uppmanades att bistå när det gällde att genomföra dessa åtgärder.

I proposition 2010/11:111 föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att bidra till den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Riksdagen biföll den 1 april 2011 regeringens förslag (bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207) och medgav att regeringen ställde en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd.

I proposition 2010/11:127 föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att ställa en väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst 90 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd. Riksdagen biföll den 17 juni 2011 regeringens förslag (bet. 2010/11:UFöU4, rskr. 2010/11:308) och medgav att regeringen ställde en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst 90 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd.

Försvarsmakten inkom den 23 augusti och den 14 september 2011 med förslag till hur ett svenskt fortsatt bidrag till den internationella militära insatsen i Libyen skulle kunna utformas efter den 24 september 2011.

Eftersom det är angeläget att förlänga det svenska bidraget innan utfasningen av nuvarande bidrag inleds föreslår regeringen att riksdagen beslutar om förkortad motionstid för följdmotioner till propositionen.

Efter månader av militärt dödläge i konflikten har styrkeförhållandena förändrats de senaste veckorna. Övergångsrådet NTC (*National Transitional Council*) har nu kontroll över nästan hela landet, inklusive huvudstaden Tripoli. Gaddafiregimens styrkor försöker med våld behålla kontrollen över ett fåtal områden. Säkerhetsläget är alltså skört i vissa delar. Oppositionen har genom NTC det senaste halvåret etablerat sig som legitim representant för det libyska folket och staten genom att försöka ge grundläggande samhällsservice och nå ut nationellt för att stärka sin representativitet i hela landet.

NTC:s flytt till Tripoli är en viktig markering av viljan att styra hela Libyen. Övergångsrådets ordförande Abdel Jalil har aviserat att en interimregering med bred bas inom kort ska bildas för att bygga det nya Libyen med en tydlig plan för den politiska övergången och uppbyggnaden av landets framtida institutioner i rättsstatens, endräktens och försoningens tecken. En interimregering behövs för att övergångsrådet ska kunna hålla sin ambitiösa tidtabell för demokratiseringsprocessen med en ny konstitution och val om nio månader. NTC efterfrågar tillgång till finansiella resurser snarast. Processen mot avfrysning av finansiella tillgångar har inletts inom FN.

4 Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang för Libyen

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1970 och 1973 utgör fortsatt grunden för det internationella engagemanget. Omvärlden står fortsatt enad i sitt stöd för säkerhetsrådsresolutionerna, i fördömandet av Gaddafiregimens övergrepp och i strävan att bistå det nya Libyen med att bygga en enad demokratisk rättsstat.

Ett internationellt toppmöte om Libyen hölls i Paris den 1 september med brett internationellt deltagande. Det utmynnade i ett starkt stöd för det libyska folkets kamp för demokrati och för övergångsrådet NTC och dess planer för ett demokratiskt pluralistiskt Libyen. Parismötet bekräftade NTC som den libyska statens och folkets legitima representant. Libyska och internationella deltagare underströk den viktiga roll FN förväntas spela för att koordinera internationellt stöd för övergångsfasen och återuppbyggnaden av landet, med utgångspunkt från libyska prioriteringar och ägarskap. Deltagarna betonade vikten av att tillgångar som frysts av FN:s säkerhetsråd frigörs. Företrädarna för NTC konstaterade att det fortfarande fanns behov av militärt stöd eftersom man ännu inte kontrollerade hela landet och Gaddafi inte fullständigt hade besegrats.

Det råder stor internationell enighet om att FN ska vara ledande i och samordna postkonfliktplaneringen och dess genomförande. FN:s planeringsprocess utgår från principer om nationellt ägarskap, skyndsamma stödinsatser och effektiv samordning av det internationella stödet. FN:s generalsekreterare har till säkerhetsrådet föreslagit en civil

FN-mission till stöd för Libyen. Missionen föreslås inledningsvis under tre månader fortsätta planeringsarbetet och dialogen med NTC och det civila samhället om FN:s och det internationella samfundets stöd för det nya Libyen. Missionen syftar till att stödja nationella ansträngningar för att upprätta allmän säkerhet och ordning, genomföra politisk dialog, främja nationell försoning, förbereda konstitutionella reformer och val, stärka offentliga och rättsvårdande myndigheter, värna mänskliga rättigheter, vidta åtgärder för ekonomisk återhämtning och samordna det internationella stödet till det nya Libyen. Säkerhetsrådet har bejakat generalsekreterarens initiativ. En resolution som ska upprätta missionens mandat är under utarbetande.

Europeiska unionen har upprätthållit ett enigt politiskt och ekonomiskt tryck på Gaddafiregimen. EU har efter samråd med NTC föreslagit att man ska engagera sig med omedelbart bistånd samt stöd för att återupprätta säkerheten, återuppbygga ekonomin och utveckla demokratin. EU undersöker för närvarande möjligheterna för stöd till institutionsbyggande med fokus på reformer av säkerhetssektorn och uppbyggnad av rättssektorn. Ett betydande humanitärt stöd, 70 miljoner euro, har också utgått från EU-kommissionen genom ECHO.

Svenskt humanitärt stöd till Libyen och angränsande länder uppgår hittills till över 200 miljoner kronor. Medlen har främst gått till Rödakorsrörelsen, FN-organ och andra humanitära aktörers arbete för att bistå med skydd, livsmedel, vatten och sanitet, sjukvård och humanitär evakuering. Sverige bidrar även till den långsiktiga utvecklingen i Libyen genom sina stora basbidrag till FN-systemet.

Den Internationella brottmålsdomstolen, ICC, har i enlighet med Säkerhetsrådets resolution 1970 initierat en förundersökning om möjliga folkrättsbrott i Libyen. ICC beslutade den 27 juni att utfärda arresteringsorder avseende Muammar Abu Minya Gaddafi, hans son Saif al-Islam Gaddafi samt chefen för regimens säkerhetstjänster Abdullah Al Sanousi, som misstänks vara "de främst ansvariga" för brott mot mänskligheten i Libyen. Åklagarens fortsatta undersökning omfattar även krigsförbrytelser.

FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) har inrättat en oberoende internationell undersökningskommission som har genomfört en resa till landet. I dess preliminära rapport finns uppgifter om summariska avrättningar, förtryck av befolkningen och försvinnanden utförda av Gaddafi-regimen. FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter har uttryckt stor oro för våldet mot civila inklusive den systematiska användningen av sexuellt våld mot kvinnor.

5 Den internationella insatsen i Libyen och nuvarande svenskt deltagande

Nato leder den internationella militära insatsen för att skydda civila i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1973. Insatsen ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda civila och områden med civilbefolkning som hotas av angrepp, inklusive genom att upprätthålla

en flygförbudszon över Libyen. Nato leder också insatsen för att upprätthålla vapenembargot till havs.

Sverige deltar för närvarande i den Natoleda insatsen i Libyen. Det nuvarande svenska bidraget består av en väpnad styrka med högst fem stridsflygplan av typ JAS 39 Gripen, samt stödresurser. Hittills har de svenska planen främst flugit spaningsuppdrag i insatsen. Planens kapacitet och förmåga till spaning har mötts av uppskattning. De svenska flygplanen har inte till uppgift att bekämpa markmål. Utöver detta har Sverige bidragit med resurser för informationsoperationer. Det nuvarande svenska bidraget uppgår till ca 140 personer.

Icke-allierade truppbidragarländer har insyn och konsulteras i enlighet med etablerade procedurer. Sverige deltar som truppbidragare i samtliga formella möten som berör Libyen-insatsen. Sverige deltar därutöver i informella konsultationer om insatsen. Den svenska styrkan har riksdagens mandat att delta i insatsen som längst till och med den 24 september.

Hotbilden för den svenska personalen varierar. Försvarsmakten gör en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och vidtar eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

Den internationella militära insatsen under Natos ledning har begränsat Gaddafiregimens möjligheter att begå övergrepp på civila och kränka mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Natos bedömning är att insatsen bör fortsätta till dess att Gaddafiregimens kvarvarande styrkor inte längre kan utgöra ett hot mot civila, NTC har kontroll över landet och inte längre ser ett behov av Natos insats, att humanitär hjälp kan nå behövande utan hinder, och att det finns brett regionalt och internationellt stöd för att avsluta insatsen.

Nato väntas förlänga den internationella militära insatsen i ytterligare 90 dagar, i enlighet med gällande resolutioner i FN:s säkerhetsråd. Beslutet kommer sannolikt att innehålla en översynsklausul om att avsluta insatsen tidigare, om så är möjligt.

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Den 17 mars 2011 beslutade FN:s säkerhetsråd i resolution 1973 i enlighet med FN-stadgans kapitel VII att situationen i Libyen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet krävde ett omedelbart eldupphör och att våldet mot civila skulle upphöra.

Huvudsyftet med resolutionen är att skydda civila. Resolutionen ger ett mandat för medlemsstater som notifierar FN:s generalsekretare, enskilt eller genom regionala organisationer eller arrangemang, att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda civila och områden med civilbefolkning som hotas av angrepp i Libyen. Varje form av utländsk ockupationsstyrka i någon del av Libyen är dock utesluten.

I syfte att skydda civila ger resolutionen även mandat att inrätta och upprätthålla en flygförbudszon över Libyen med undantag för flygningar med humanitärt syfte, evakuering av utländska medborgare eller för genomförande av resolution 1973. Medlemsstater får även i detta syfte

vidta alla nödvändiga åtgärder. Dessa åtgärder ska ske i samarbete med Arabförbundet och samordnas med FN:s generalsekreterare.

Resolution 1973 innehåller även en uppmaning till medlemsstaterna att upprätta ett vapenembargo för såväl fartyg som flyg och använda begränsat våld i detta syfte, frysa tillgångar samt inrätta ett flygförbud för libyska flygplan.

Deltagande staters rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, vilket också ger den internationella insatsen en folkrättslig särställning i förhållande till parterna i konflikten. Den stat eller den organisation som utövar den faktiska ledningen över insatsen kan komma att bli part i den väpnade konflikten om insatsen blir indragen i regelrätta strider med Gaddafitrogna styrkor. All våldsanvändning måste stå i överensstämmelse med den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Det är ytterst säkerhetsrådet som ansvarar för den internationella militära insatsen.

Den svenska styrkans rättsliga status regleras i ett avtal med värdnationen där styrkan är stationerad.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst 30 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd samt att motionstiden förkortas till fyra dagar. Fortsatt svenskt deltagande sker under förutsättning att Nato fattar beslut om en förlängning av insatsen.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med det svenska bidraget till den militära insatsen är att verkställa FN:s säkerhetsrådsresolution 1973. Den militära insatsen har varit lyckosam i det att den bidragit till att skydda civila samt har möjliggjort för libyerna att påbörja återuppbyggnaden av sitt land. Natos och partnerländernas insats närmar sig därför sitt slut. Det libyska övergångsrådet, NTC, har dock signalerat att det vill se en förlängning av mandatet då det anser att läget på marken inte tillåter ett avslutande av insatsen.

Enligt Natos bedömning råder en relativt god säkerhetssituation i många städer och mindre samhällen, men Gaddafitrogna styrkor är fortfarande närvarande i vissa områden. Dessa utgör ett fortsatt hot mot civila. Nato har meddelat att behovet av flygspaning, som den svenska insatsen tillhandahåller, är fortsatt stort i denna osäkra situation.

Inom Nato föreligger en bred enighet om att förlänga mandatet för insatsen med tre månader med en översynsklausul om att avsluta tidigare om så är möjligt. Från svensk sida vill vi solidariskt fortsatt medverka i operationen i detta känsliga skede, samtidigt som vi vill sätta en bortre gräns för vårt deltagande. Regeringen föreslår därför att det svenska bidraget begränsas till 30 dagar.

Baserat på de behov som identifierats utifrån säkerhetsrådsresolutionens mandat begärs medgivande att ställa till förfogande för

insats för flygspaning högst fem flygplan JAS 39 Gripen och tillhörande stödresurser för bland annat lufttankning. Flygspaningsinsatserna syftar till att ge stöd för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1973 i dess helhet. Stridsinsatser mot markmål kommer inte att genomföras. Flygspaningsinsatserna kan också komma att bli av betydelse för att övervaka den vapenvila som fortsatt eftersträvas. Vidare avser Sverige fortsatt bidra med resurser för informationsoperationer om ca 10 personer. Sammantaget handlar det om ett bidrag om ca 140 personer.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning omfattar i detta fall tillförsel av personal och materiel för undsättning och evakuering. En undsättnings- och evakueringsinsats 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 unika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 250 personer till förfogande för fortsatt deltagande i insatsen i Libyen.

Det svenska militära bidraget 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 det inte finns ett medgivande enligt lag eller en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt.

I detta fall saknas ett bemyndigande för regeringen och riksdagen kan inte anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse som skyldigheten följer av. Därför krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i den internationella militära insatsen.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget totalt kommer att uppgå till högst 336 000 000 kronor, det vill säga ytterligare 21 000 000 kronor jämfört med beräkningen i regeringens proposition Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen (prop. 2010/11:127). Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser. Riksdagen har anvisat 2 310 834 000 kronor under anslaget för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr.6, bet. 2010/11:FöU1, rskr. 2010/11:103). Därtill har anslaget ett ingående anslagssparande om 393 000 000 kronor. Regeringen bedömer att kostnaderna för den nu aktuella insatsen ryms inom ramen för anvisade medel på anslaget. Regeringen bedömer även att eventuella merkostnader för en förstärkning eller evakuering ryms inom ramen för befintligt anslag.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2011/12:5 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen