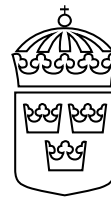


Regeringens proposition

2020/21:21



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop.
2020/21:21

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2020

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh, Operation Inherent Resolve (OIR), till och med den 31 december 2021. Det svenska styrkebidraget ska bestå av högst 70 personer på plats. 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 till insatsen kommer i huvudsak att utgöras av stabspersonal för att bemanna staber som är relevanta för insatsen och för mentorskap av de irakiska säkerhetsstyrkorna i syfte att bidra till deras förmåga att stå emot och besegra Daesh. Sverige kommer också att ha beredskap att vid behov kunna bidra med personal för exempelvis skydd och bevakning samt för utbildning vid koalitionen samtliga baser.

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	5
3.1	Daesh i Irak	5
3.2	Behovet av stöd	5
3.3	Ansvarsutkrävande	6
3.4	Utvecklingen i Irak och i regionen	6
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh	7
4.1	Den globala koalitionen mot Daesh	7
4.2	FN:s engagemang i Irak	7
4.3	Sveriges utvecklingssamarbete och humanitära stöd till Irak	8
4.4	Ansvarsutkrävande	8
4.5	EU:s och Natos engagemang i Irak	8
5	Folkrättslig grund för insatsen	9
6	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	9
6.1	Riksdagens tillkännagivande om återrapportering	11
7	Det föreslagna svenska bidraget	12
8	Regeringens överväganden och förslag	13
9	Ekonomiska konsekvenser	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:21

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2021 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:UFöU2, rskr. 2015/16:108),
- prop. 2016/17:32 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:107),
- prop. 2016/17:127 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:309),
- prop. 2017/18:31 (bet. 2017/18:UFöU2, rskr. 2017/18:134),
- prop. 2018/19:6 (bet. 2018/19:UFöU2, rskr. 2018/19:59), och
- prop. 2019/20:28 (bet. 2019/20:UFöU2, rskr. 2019/20:119).

I propositionen Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak (prop. 2019/20:28) föreslog regeringen att riksdagen skulle medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande 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. Det svenska styrkebidraget skulle bestå av högst 70 personer på plats. Om situationen så krävde skulle det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om ytterligare högst 150 personer. Riksdagen beslutade den 17 december 2019 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarsmakten den 28 september 2020 förslag till fortsatt bidrag under 2021 till den militära utbildningsinsats som koalitionen mot Daesh bedriver i Irak (Fö2020/00912).

Riksdagen har tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om återrapporering till riksdagens utrikesutskott (bet. 2019/20:UFöU2 punkt 2, rskr. 2019/20:119). Tillkännagivandet behandlas i avsnitt 6. Tillkännagivandet bedöms vara tillgodosett och därmed slutbehandlat.

Situationen i Irak har stabiliserats efter att Daesh förlorade det territorium som terroristnätverket tidigare kontrollerade i landet, men stora utmaningar kvarstår för att uppnå stabilitet och hållbar fred.

3.1 Daesh i Irak

Efter en omfattande militär kampanj ledd av irakiska försvarsstyrkor och så kallade folkliga milisgrupper, med understöd av den globala koalitionen mot Daesh, utropade den irakiska regeringen i december 2017 seger över Daesh i Irak. Terroristorganisationen har genom förlusten av territoriell kontroll försvagats betydligt. Tusentals medlemmar har dödats i strid eller fängslats. Daesh utgör dock fortsatt ett reellt hot mot Iraks stabilitet och mot den globala säkerheten. Under våren 2020 rapporterades om en ökning av Daeshs aktivitet i Irak. Man intensifierade sina attacker mot irakiska säkerhetsstyrkor samt mot ekonomiska mål. Ett inflöde av stridande från Syrien bedöms ha stärkt terroristorganisationens kapacitet. Upptrappningen bedömdes dock inte vara en återgång till tidigare kapacitet.

Den eskalerade konflikten mellan Iran och USA har präglat situationen i Irak under 2020. Dit hör den amerikanska drönerattacken på irakisk mark mot general Qasem Soleimani, befälhavaren för iranska revolutionsgardets Qudsstyrka, och irakiske milisledaren Abu Mahdi al-Muhandis i januari samt intensifierade attacker från milisgrupper mot koalitionsbaser. Detta förhöjda spänningsläge bedöms Daesh ha utnyttjat för att utöka sina attacker. Glapp som uppstår i områden med svag central kontroll och oklar ansvarsfördelning mellan den irakiska militären, kurdiska styrkor och lokala milisgrupper exploateras av terroristgruppen. Daesh bedöms även ha utnyttjat covid-19-pandemins utbrott för att utöka sin aktivitet.

3.2 Behovet av stöd

För att långsiktigt bekämpa terroristgruppen och förebygga uppkomsten av andra liknande rörelser i framtiden krävs det 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 ett djupt och utbrett politiskt missnöje med landets styre. Missnöjet rör inte minst politisk och ekonomisk marginalisering, undermålig samhällsservice, korrupktion och arbetslöshet.

Behoven av återuppbyggnadsinsatser och humanitärt stöd är fortsatt stora. Runt 4,1 miljoner irakier är i behov av humanitär hjälp. Cirka 1,4 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

Prop. 2020/21:21 yazidier hör också till den del av befolkningen som i mycket begränsad utsträckning kunnat återvända.

3.3 Ansvarsutkrävande

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

Ansvarsutkrävande för de allvarliga brott som begåtts under konflikten är fortsatt en nyckelfråga. FN:s säkerhetsråd fattade i september 2017 beslut om att inrätta en utredningsgrupp (Unitad) för att bistå de irakiska myndigheterna med att samla in bevis som rör brott begångna av Daesh. Hanteringen av personer med påstådda kopplingar till Daesh – både stridande och deras anhöriga – utgör en stor utmaning för Irak, inklusive de personer som långvarigt tvingas vistas i internflyktingläger.

3.4 Utvecklingen i Irak och i regionen

Situationen i Irak påverkas av det fortsatt instabila läget i regionen. Angränsande länder, framför allt Iran och Turkiet, har stort inflytande över utvecklingen i landet. Turkiet intensifierade sina militära attacker i norra Irak i början av juni. Iraks nära band till både USA och Iran, inklusive genom det inflytande som Iranrogna milisgrupper har i landet, leder till en svår balansgång i Iraks utrikesrelationer. Den amerikanska attacken mot general Soleimani och milisledaren al-Muhandis ledde till att det irakiska parlamentet i januari antog en resolution med krav på regeringen att agera för ett tillbakadragande av internationella trupper från landet. Utfallet av resolutionen är fortsatt föremål för diskussion mellan Irak och internationella koalitionspartners. Iraks regering har efter resolutionen uttryckt önskemål om fortsatt militärt stöd i kampen mot Daesh bland annat i möte med koalitionen. I juni inleddes en så kallad fördjupad strategisk dialog mellan Irak och USA som bland annat inkluderar frågan om internationell truppnärvaro. Inom ramen för dialogen har diskussioner förts om en konsolidering av den globala koalitionen mot Daeshs närvaro och övergången till en ny fas. Även spänningar mellan USA, vissa Gulfstater och Iran påverkar situationen i Irak.

Sedan oktober 2019 har omfattande sociala protester ägt rum i Irak med krav på reformer och bekämpande av korruptionen i landet. Covid-19-pandemin liksom ett sjunkande oljepris har slagit hårt mot Iraks ekonomi och fördjupat den socio-ekonomiska krisen. Protesterna ledde i november 2019 till den irakiska regeringens avgång. Efter ett politiskt vakuum på närmare sex månader tillträdde en ny regering i maj 2020 under ledning av premiärminister Mustafa al-Kadhimi. Den irakiska regeringen har aviserat tidigare lagda allmänna val i juni 2021. Iraks långsiktiga stabilitet är kopplad till regeringens förmåga att bekämpa korruptionen, genomföra nödvändiga reformer och erbjuda mer jämlika levnadsvillkor för

befolkningen. Åtgärder för att diversifiera ekonomin och minska beroendet av olja är centrala. FN har kunnat verifiera att drygt 500 demonstranter dödats och närmare 7 800 skadats sedan demonstrationerna inleddes. Den nuvarande regeringen har utlovat en utredning av händelserna.

Relationerna mellan den federala regeringen och provinsregeringen i den autonoma regionen irakiska Kurdistan har påverkats av de sammanfallande politiska, ekonomiska och sociala kriserna. Den olösta frågan om regionens formella status och gränser samt fördelningen av Iraks oljeintäkter utgör fortsatt ett potentiellt hot mot landets stabilitet.

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

4.1 Den globala 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 77 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).

4.2 FN:s engagemang i Irak

FN spelar en central roll i Irak, inte minst genom FN-missionen United Nations Assistance Mission for Iraq (Unami). Unamis mandat förnyas årligen av FN:s säkerhetsråd, senast den 29 maj 2020 genom säkerhetsrådets resolution 2522 (2020). Missionens 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), 2490 (2019) om ansvarsutkrävande för Daeshs massövergrepp.

4.3 Sveriges utvecklingssamarbete och humanitära stöd till Irak

Sveriges regering beslutade i juli 2017 om en femårig strategi för utvecklingssamarbetet med Irak. Strategin syftar till att främja fredliga och inkluderande samhällen och har jämställdhet som genomgående tema. Sveriges utvecklingssamarbete med Irak uppgår 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 närmare 368 miljoner kronor till fonden. Stöd till återuppbyggnad utgör ett viktigt bidrag för att underlätta för flyktingar och internflyktingar att återvända.

Utöver utvecklingssamarbetet har Sverige ett omfattande humanitärt stöd till Irak som sedan 2014 uppgår till cirka 943 miljoner kronor. Det svenska biståndets andel utgjorde år 2018 drygt 1,88 procent av det totala stödet till Irak. Sverige ger också ett omfattande kärnstöd till FN-systemet, som har en bred närvaro i Irak.

Jämställdhet är en prioriterad fråga i Sveriges utvecklingssamarbete med Irak. Irak har, som ett av få länder i regionen, antagit en nationell handlingsplan för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325 (2000). Det konkreta genomförandet av den första planen har dock gått långsamt, inte minst på grund av kampen mot Daesh men också avsaknad av politisk vilja. Arbete pågår för att ta fram en uppföljningsplan. Sverige följer detta arbete samt bidrar till en rad insatser för att främja jämställdhet och kvinnors rättigheter.

4.4 Ansvarsutkrävande

Regeringen verkar för att det internationella samfundet bidrar till att ansvar utkrävs av personer som misstänks för brott mot folkrätten under konflikten. I FN:s säkerhetsråd gav Sverige stöd till beslutet att i september 2017 inrätta FN:s utredningsgrupp för att stödja irakiska myndigheter gällande ansvarsutkrävande av brott begångna av Daesh (Unitad). Sverige bidrar genom Polismyndigheten med personal till utredningsteamet.

4.5 EU:s och Natos engagemang i Irak

Regeringen verkar för ett aktivt engagemang av EU i Irak. Sedan 2014 har EU bidragit med över 1 miljard euro i humanitärt-, stabiliserings- och utvecklingsbistånd till Irak, inklusive 468 miljoner euro i humanitärt stöd och 490 miljoner euro till utvecklingssamarbetet. Ett partnerskapsavtal mellan EU och Irak trädde i kraft under 2018 och EU:s utrikesministrar antog samma år 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. Insatsens mål har varit att stödja irakiska myndigheter med strategisk rådgivning och expertis för genomförandet av den irakiska säkerhetsstrategin. Sverige bidrar med personal till insatsen.

Nato har sedan 2018 en militär utbildningsinsats i Irak, Nato Mission in Iraq (NMI), som genomför mer långsiktiga insatser för att bygga upp kapaciteten hos de irakiska säkerhetsstyrkorna. Sverige har beslutat att bidra till insatsen. Mot bakgrund av OIR:s ingång i en ny fas pågår diskussioner om de båda insatsernas framtida funktion och närvaro liksom samordningen dem emellan.

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. 2019/20:28) 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

Prop. 2020/21:21 koalitionen militära framgångar utgör Daesh fortsatt ett hot i landet, och den irakiska regeringen har uttryckt önskemål om fortsatt militärt stöd i kampen mot Daesh. Det är regeringens bedömning att militära utbildningsinsatser krävs även under 2021. Det finns därmed alltjämt ett behov och en efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag. Däremot ställer den snabba utvecklingen, militärt och politiskt, höga krav på flexibilitet både vad gäller uppgift och geografisk placering.

Sveriges bidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är förhållandevis litet sett till koalitionen samlade bemanning. I dagsläget är Sverige ett av 82 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.

Koalitionen 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 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 2020 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 säkerhetsråds resolution 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 om 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 som en integrerad del 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 tjäntgöra 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 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 2020 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 2021.

6.1 Riksdagens tillkännagivande om återrapportering

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anför om återrapportering till riksdagens utrikesutskott (bet. 2019/20:UFöU2 punkt 2, rskr. 2019/20:119). Enligt utskottet ska regeringen, när läget så påkallar eller minst en gång per

Prop. 2020/21:21 kvartal, återrapportera till riksdagens utrikesutskott om insatsens utformning, eventuella förändrade förutsättningar för insatsen och insatsens bidrag till måluppfyllandet. I den mån regeringens dialog med ledningen av den internationella koalitionen mot Daesh rör ovannämnda frågor ska även innehållet i denna dialog återrapporteras.

Regeringen har under 2020 återrapporterat återkommande och minst en gång per kvartal till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, och avser att fortsatt göra så till och med årsskiftet. Regeringskansliet och Försvarsmakten har vid dessa tillfällen redovisat och utvärderat de erfarenheter som hittills har gjorts av den svenska militära utbildningsinsatsen. Genom dessa återrapporteringar anser regeringen att tillkännagivandet är tillgodosett och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

7 Det föreslagna svenska bidraget

Daesh utgör fortsatt ett hot mot Iraks stabilitet, och Iraks regering har uttryckt önskemål om fortsatt militärt stöd till kampen mot Daesh. Målet med den militära utbildningsinsatsen 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 sin verksamhet inom ramen för OIR på i huvudsak platser i och omkring Bagdad, al Asad och Erbil. Insatsens verksamhet har under 2020 påverkats av det försämrade säkerhetsläget liksom spridningen av covid-19. Dessa faktorer har i kombination medfört att all utbildningsverksamhet tills vidare har avbrutits. Vidare har insatsen under året övergått i en ny fas som innebär att man går från utbildning på förbandsnivå till utbildning och mentorskap på högre ledningsnivå, vilket även innebär att den typ av uppgifter som Sverige hittills bidragit till minskar i omfattning. Mot bakgrund av övergången till en ny fas pågår diskussioner om den framtida samordningen med Natos insats i Irak, NMI.

Flertalet av baserna utanför Bagdad där koalitionen hittills varit stationerade planeras avvecklas under 2021, vilket innebär att insatsen blir alltmer centrerad till området omkring Bagdad.

Med anledning av insatsens utveckling och ingången i en ny fas, kommer det svenska bidraget i huvudsak att utgöras av stabspersonal för bemanning av för insatsen relevanta staber och för mentorskap av de irakiska säkerhetsstyrkorna. Samtidigt ska Sverige ha beredskap att vid behov bidra med personal för exempelvis skydd och bevakning samt för utbildning. Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2021 ska därför kunna uppgå till högst 70 personer på plats. 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.

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 exempelvis kunna verka vid koalitionens samtliga baser i Irak där säkerheten så medger.

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.

8 Regeringens överväganden och förslag

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2021 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 fortsatt behov och en efterfrågan av svenskt militärt stöd till kampen mot Daesh i Irak. 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. Insatsens utveckling innebär däremot att den typ av bidrag som efterfrågas har förändrats mot tidigare år. Det svenska styrkebidraget kommer i huvudsak att utgöras av stabspersonal för bemanning av för insatsen relevanta staber och för mentorskap av de irakiska säkerhetsstyrkorna, samt vid behov personal för exempelvis skydd och bevakning samt för utbildning vid koalitionens samtliga baser, där säkerheten så medger.

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 utvecklingssamarbetet med drygt 1 miljard kronor under perioden 2017–2021 för att främja ett fredligt, jämställt och inkluderande samhälle i Irak. Utvecklingssamarbetet inkluderar riktat stöd för stabilisering i områden som befriats från Daesh. Sverige är också en

Prop. 2020/21:21 stor humanitär bidragsgivare till Irak. Sedan 2014 har Sverige bidragit med ca 943 miljoner kronor i humanitärt stöd.

Sveriges deltagande i den globala koalitionen mot Daesh bidrar även till att utveckla Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska relationer. Tillgången till internationella kontaktnät verkar positivt på våra internationella förbindelser och samarbeten, samtidigt som vi bidrar till internationell säkerhet.

Folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, är centrala aspekter i planeringen och genomförandet av utbildningsinsatsen. FN:s säkerhetsråds resolution 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.

Sverige kommer att aktivt verka för att folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, respekteras av samtliga aktörer. Respekten för den internationella humanitära rätten måste ständigt värnas. Det är centralt att det internationella samfundet bidrar till att ansvar utkrävs av individer som misstänks för brott eller kränkningar mot folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten.

Det svenska styrkebidraget till insatsen kommer under normala omständigheter att uppgå till högst 70 personer på plats i Irak. Det svenska bidraget kommer inte att 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 hotnivån 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. Regeringen är i kontinuerlig dialog med koalitionens medlemmar om situationen i landet och förutsättningarna för insatsen. Med hänvisning till det oförutsägbara läget vad gäller insatsens framtida utveckling och närvaro, är avsikten att hålla de berörda riksdagsutskotten informerade om utvecklingen.

Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärkningsstyrkan, utgör en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. 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 2021 kommer att uppgå till högst 126 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser samt återställningskostnader rymms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

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

Föredragande: statsrådet Linde

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