



Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet föreslår att riksdagen bifaller proposition 2016/17:177. Utskottet förordar därmed att riksdagen godkänner att regeringen under högst tre månader 2017 ställer en svensk beväpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (SD).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:177 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta).....	6
Särskilt yttrande	12
Särskilt yttrande (SD).....	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Propositionen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

Riksdagen medger att regeringen under högst tre månader 2017 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:177.

Stockholm den 1 juni 2017

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Åsa Lindestam (S), Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Björn Söder (SD), Lena Asplund (M), Daniel Bäckström (C), Pernilla Stålhammar (MP), Sofia Arkelsten (M), Maria Andersson Willner (S), Allan Widman (L), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD), Alexandra Völker (S), Pyry Niemi (S), Kent Härstedt (S) och Mikael Jansson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I regeringens proposition 2016/17:177 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Atalanta) föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att under högst tre månader 2017 ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i insatsen Atalanta, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikesutskottet och försvarsutskottet har därefter beslutat – med stöd av 7 kap. 7 § riksdagsordningen – att bereda propositionen och den tillhörande motionen i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU).

Den 4 maj 2017 informerade utrikesminister Margot Wallström, försvarsminister Peter Hultqvist, ÖB Mikael Bydén och chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten Gunnar Karlson om det svenska deltagandet i EU:s marina insats (Atalanta).

Bakgrund

FN:s livsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) gick i juli 2007 ut med en internationell förfrågan om assistans med eskort av humanitära hjälpsändningar som sjövägen transporterades till Somalia i WFP:s regi. Mot denna bakgrund antog FN:s säkerhetsråd ett flertalresolutioner under perioden 2008–2013 (1814, 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2020, 2070 och 2125) i vilka man bl.a. konstaterar att situationen i Somalia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Med stöd av kapitel VII i FN-stadgan har man uppmanat stater och internationella organisationer att bidra till att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

Den 10 november 2008 antog Europeiska unionens råd (rådet) rådets gemensamma åtgärd 2008/851/GUSP om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Insatsen, som kallas Atalanta, inleddes den 8 december 2008, och dess första mandat löpte till att börja med fram till den 13 december 2009. Därefter har mandatet förlängts genom följande beslut: 2009/907/GUSP, 2010/766/GUSP, 2012/174/GUSP, 2014/827/Gusp och 2016/2082/Gusp. Det nuvarande mandatet gäller till den 31 december 2018.

Det svenska deltagandet i insatsen har vid fyra tidigare tillfällen varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i propositioner om svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust

(prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3, prop. 2009/10:84, bet. 2009/10:UFöU3, prop. 2012/13:66, bet. 2012/13:UFöU2 och prop. 2014/15:14, bet. 2014/15:UFöU1).

Regeringskansliet uppdrog den 28 mars 2017 åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett ev. svenskt deltagande i Atalanta, bestående av en bordningsstyrka med stridsbåtar samt stödpersonal. Inriktningen var att deltagandet skulle genomföras tillsammans med Nederländerna.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att regeringen under högst tre månader 2017 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

I propositionen redogör regeringen bl.a. för problemen med sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust, den svåra humanitära situationen i Somalia och det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare redogörs för insatsen och det föreslagna svenska deltagandet.

Utskottets överväganden

Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens proposition 2016/17:177 om svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta).

Propositionen

FN:s säkerhetsråd har med stöd av FN-stadgans kapitel VII bemyndigat de stater som samarbetar med Somalias regering att i Somalia och på dess territorialhav använda alla nödvändiga medel för att stävja sjöröveri och väpnade rån till havs. FN:s säkerhetsråds beslut tillsammans med internationell sedvanerätt och relevanta artiklar i FN:s havsrättskonvention ger en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att EU:s marina insats Atalanta verkar på somaliskt territorium, inklusive dess territorialhav och inre vatten, med samtycke av Somalias regering som har notifierat FN.

Mot bakgrund av den svåra humanitära situationen i Somalia och det återkommande hotet från sjöröveri konstaterar regeringen att det finns ett stort behov av en internationell marin närvaro i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust.

Ett svenskt deltagande i Atalanta svarar mot ett efterfrågat stöd från EU till FN:s verksamhet. Insatsen är ett exempel på god samverkan mellan EU och FN i fält, vilket regeringen lägger stor vikt vid. Bidrag till civil och militär krishantering är också ett av sex områden som är prioriterade i den nationella säkerhetsstrategin för att främja den regelbaserade multilaterala världsordningen med FN som kärna.

Som ett led i Atalantas verksamhet kan svensk personal komma att omhänderta personer misstänkta för sjöröveri. Syftet med ett sådant omhändertagande är inte att personerna i fråga ska lagföras i Sverige. I stället kan dessa personer komma att överlämnas till myndigheter i ett annat land som EU har ingått avtal med för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av misstänkta sjörövere. Regeringen konstaterar att insatsen har folkrättsligt stöd att ingripa mot sjörövere på internationellt vatten och somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav och inre vatten. Ingripandet måste ske i enlighet med respekten för de mänskliga rättigheterna. Krigets lagar är för närvarande inte tillämpliga. Villkoren för styrkans våldsanvändning har

preciserats i insatsreglerna. Enligt dessa kan det under vissa förutsättningar förekomma våldsanvändning som går utöver traditionellt självförsvär.

Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Försvarsmakten gör en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidtas eventuella åtgärder. I händelse av väsentligt försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. En förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En förutsättning för en sådan åtgärd är att den sker i överensstämmelse med folkrätten. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk och måste anpassas till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan eventuell insats.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds i september 2017. Regeringen föreslår att det svenska bidraget utgörs av en bordningsstyrka, inklusive två stridsbåtar samt stödpersonal, där bidraget kan komma att uppgå till ca 35 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov. Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande för att under högst tre månader ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats utanför Somalias kust. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd. Mandatet för det internationella samfundets engagemang utanför Somalias kust har genom FN:s säkerhetsråds resolution 2316 utsträckts till att gälla t.o.m. den 8 november 2017.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 36 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella förstärknings-, evakuerings- och återställandekostnader till följd av insatsen ryms inom den i budgetpropositionen för 2017 beslutade ramen för anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Utskottet konstaterar att det under perioden 2008–2011 noterades en kraftig ökning av sjööveriet utanför Somalias kust, från 24 till 176 registrerade attacker per år. Under 2012, efter det att internationella samfundet mobiliserat och infört en rad åtgärder för att stävja piratverksamheten, minskade dock piraternas framgångar till havs. I jämförelse med 2011, det år då antalet registrerade attacker var som högst, reducerades både det totala antalet

attacker (från 176 till 34) och antalet framgångsrika attacker (från 25 till 4). Trenden har fortsatt i denna riktning. Från och med 2013 har endast tre internationella handelsfartyg tagits genom sjöröveri (mars och april 2017) och endast ett fåtal försök till attacker har registrerats (0–7 per år). Omvärldens fortsatta resursmobilisering och förbättrade samordning av insatser har en framträdande roll i denna utveckling. Inte minst har den internationella närvaron varit central för att möjliggöra att den nödhjälp som tillhandahålls av FN:s livsmedelsprogram (WFP) ska kunna nå fram till de nödlidande i Somalia. Sedan fartygsskyddet från Atalanta institutionaliserades 2008 har 406 fartyg eskorterats med drygt 1 miljon megaton livsmedelshjälp från WFP till Somalia. Operation Atalanta bedöms även ha haft en tydligt avskräckande verkan då inga direkta attacker har genomförts gentemot de WFP-transporter som insatsen eskorterat.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det är för tidigt att dra slutsatser om den långsiktiga tendensen för sjöröveriet och de väpnade rånen mot fartyg utanför Somalias kust. Utskottet noterar att internationella kontaktgruppen för sjöröveri utanför Somalias kust (CGPCS) konstaterar att utvecklingen är positiv, men att situationen kan ändras och fortsatt kräver att omvärldens motåtgärder upprätthålls tills ansträngningarna att motverka de landbaserade grundorsakerna till sjöröveriet har fått effekt. De fullbordade attacker som utförts under början av 2017 visar på att problemet med sjöröveri kvarstår.

Det svenska deltagandet i insatsen har vid fyra tidigare tillfällen varit föremål för riksdagens godkännande genom förslag i propositioner om svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust. Sverige bidrog under perioden maj till september 2009 med en väpnad styrka bestående av två korvetter, HMS Malmö och HMS Stockholm, samt ett stödfartyg, HMS Trossö (prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3). Sverige deltog därefter under perioden maj till november 2010 med HMS Carlskrona, med en säkrings- och bordningsstyrka. Sverige hade även under de första fyra månaderna under 2010 samtidigt ledningsansvaret för Atalantas styrkehögkvarter och bidrog under denna period även med en helikopterenshet (prop. 2009/10:84, bet. 2009/10:UFöU3). Sverige deltog senare i operationen mellan april och augusti 2013, då bidraget utgjordes av HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, säkrings- och bordningsstyrka samt sjukvårdsenhet (prop. 2012/13:66, bet. 2012/13:UFöU2). Det senaste svenska marina styrkebidraget till operationen skedde under februari till maj 2015, då Sverige deltog i operationen med styrkehögkvarter bestående av en styrkechef och cirka 20 stabsofficerare, två helikopter 15 samt två stridsbåtar med besättning. Bidraget till operationen baserades ombord på ett nederländskt fartyg (prop. 2014/15:14, bet. 2014/15:UFöU1).

Sverige har också vid två tillfällen, under perioderna mars till juni 2010 respektive oktober 2012 till februari 2013, bidragit med ett sjöövervakningsflygplan från Kustbevakningen. Sedan 2011 bidrar Sverige med stabsofficerare till Operation Atalantas operativa högkvarter i

Northwood, Storbritannien. Under 2017 bemannar Sverige tre platser i högkvarteret.

Utskottet noterar att även andra länder och organisationer bidrar till att bekämpa sjöröveri i regionen. Under 2008 utsträcktes den marina styrkan Combined Task Force 150, som är en del av den USA-ledda Operation Enduring Freedom, sin verksamhet till att också stödja de internationella ansträngningarna mot sjöröveri utanför Somalias kust. Från januari 2009 etablerades det inom Operation Enduring Freedom en särskild marin styrka, Combined Task Force 151, som enbart är inriktad på att motverka sjöröveri längs med de internationellt rekommenderade transitvägarna i Adenviken. Till denna styrka bidrar framför allt USA och andra Natoländer. Under perioden 2009–2016 genomförde också Nato operation Ocean Shield i syfte att motverka sjöröveri utanför Somalias kust. Utöver ovan nämnda styrkor har även bland andra Indien, Kina, Ryssland, Pakistan, Malaysia, Japan, Sydkorea, Saudiarabien och Iran i perioder befunnit sig i området med fartyg eller annat stöd mot sjöröveri. Den militära samordningen inom operationsområdet bedrivs inom ramen för Shade (Shared Awareness and De-conflicting Meeting).

Svenskt deltagande i operation Atalanta

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det är medgivet i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldigheten att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller en förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Utskottet konstaterar att när riksdagen ger regeringen bemyndigande att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i ett annat land är det ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat går det inte att utesluta förluster av människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser.

Utskottet noterar att den humanitära situationen i Somalia förvärras i snabb takt till följd av den pågående torkan. De humanitära behoven i Somalia kräver även framöver ett omfattande engagemang från omvärlden. Utskottet beklagar att möjligheterna för de humanitära organisationerna att verka i landet alltjämt är begränsade på grund av säkerhetsläget och logistiska svårigheter. Utskottet anser att det internationella samfundet har ett ansvar att lindra nöden och fattigdomen för Somalias befolkning. Av Somalias 12 miljoner invånare beräknas 6,2 miljoner behöva någon form av humanitär hjälp eller skydd. Av dess riskerar 2,9 miljoner att drabbas av svält. Behovet av att sända humanitär hjälp med sjötransporter till Somalia är fortfarande omfattande. Det är därför angeläget att EU:s marina insats (Atalanta) kan bidra till att förhöja säkerheten i farvattnen utanför Somalia. Utskottet delar regeringens uppfattning att det är särskilt viktigt att insatsen även fortsättningsvis kan bidra till att humanitära hjälpsändningar från FN:s livsmedelsprogram (WFP) når fram till det somaliska fastlandet.

Utskottet konstaterar att det i ljuset av resolutioner i FN:s säkerhetsråd och den somaliska regeringens samtycke till insatsen finns ett tydligt folkrättsligt mandat för insatsen. Utskottet menar att ett förnyat svenskt deltagande i insatsen svarar mot ett tydligt och efterfrågat stöd till FN:s verksamhet.

Utskottet delar regeringens bedömning att ett förnyat svenskt bidrag till EU:s marina insats skulle komplettera och förstärka Sveriges omfattande och långsiktiga engagemang i Somalia. Detta engagemang är brett och omfattar bl.a. humanitärt stöd, utvecklingsbistånd, återuppbyggnadsinsatser demokratiinsatser och en aktiv politisk dialog. Deltagandet stärker också Sverige som en trovärdig och respekterad aktör inom ramen för EU:s krishantering.

Utskottet anser att ett svenskt deltagande i insatsen utgör ett betydelsefullt bidrag till den internationella kampen mot sjöröveri. I detta sammanhang noterar utskottet att EU, i syfte att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av omhändertagna personer som misstänks för sjöröveri eller väpnade rån mot fartyg, har slutit överföringsavtal med Seychellerna, Mauritius och Tanzania för att göra det möjligt att lämna över omhändertagna personer för lagföring. Utskottet konstaterar att det i respektive överföringsavtal ingår ett antal preciserade villkor för hur överförda personer ska behandlas, lagföras och ställas inför rätta. Kraven i dessa avtal är bl.a. att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, fullt ut respekteras under och efter en sådan överföring. I detta sammanhang vill utskottet också framhålla att FN:s säkerhetsråds resolutioner om situationen utanför Somalias kust understryker att rättsliga förfaranden måste ske i överensstämmelse med folkrätten och internationell människorättslagstiftning.

Utskottet vill understryka vikten av att Sverige aktivt verkar för att FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, 1612 (2005) om barn i väpnade konflikter och 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter ska utgöra självklara beståndsdelar i det freds- och säkerhetsfrämjande arbetet inom insatsen.

Utskottet noterar att det i propositionen anges att avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen ska inledas i september 2017. Det svenska bidraget föreslås omfatta en bordsstyrka, inklusive två stridsbåtar samt stödpersonal, där bidraget till insatsen kan komma att uppgå till ca 35 personer. Inriktningen är att bidraget ska verka tillsammans med det av Nederländerna anmälda fartyg som är aktuellt för operationen. Därutöver ingår i den begärda personalramen på 135 personer resurser för oförutsedda förstärknings- eller evakueringsbehov. Utskottet förutsätter att riksdagen, genom berörda utskott eller i kammaren, får information i anslutning till att en beslutad marginal för förstärknings- och evakueringsinsatser tas i anspråk.

Utskottet konstaterar att regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för EU:s marina insats Atalanta under 2017 uppgår till högst 36 miljoner kronor. Kostnaderna belastar anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utskottet noterar att regeringen planerar att inkomma med en skrivelse till riksdagen om Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering. Utskottet utgår från att frågor om mål för och uppföljning av internationella insatser diskuteras i detta sammanhang och att de erfarenheter som gjorts vid tidigare insatser tas till vara.

Mot ovanstående bakgrund föreslår det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet att riksdagen bifaller proposition 2016/17:177. Utskottet förordar, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, därmed att riksdagen godkänner att regeringen under högst tre månader 2017 ställer en svensk beväpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina operation (Atalanta).

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande (SD)

Björn Söder (SD) och Mikael Jansson (SD) anför:

EU:s marina operation Atalanta inleddes den 8 december 2008 och har sedan dess förlängts vid åtskilliga tillfällen. Det svenska deltagandet i insatsen har vid fyra tidigare tillfällen varit föremål för riksdagens ställningstagande, senaste gången i december 2014.

Sverigedemokraterna är i grunden starkt kritiska till militära insatser inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, men konstaterar, liksom vid tidigare behandlingar i samma ärende, att insatsen har ett folkrättsligt mandat enligt beslut i FN:s säkerhetsråd och att den också gynnar svenska intressen. Därför bifaller även Sverigedemokraterna det svenska deltagandet i enlighet med propositionen.

Vidare anser Sverigedemokraterna att det, liksom vid andra internationella insatser, bör göras en ordentlig utvärdering och uppföljning av deltagandet och att riksdagen bör få ta del av en sammanställning av erfarenheter som hittills gjorts av den svenska insatsen genom en återrapport till riksdagen.

I en situation där Sverige inte har ett existensförsvar att tala om, samtidigt som det säkerhetspolitiska läget i vår omedelbara närhet ser fortsatt allvarligt ut, anser vi det inte vara lämpligt att ytterligare belasta försvarsbudgeten. Sverigedemokraterna anser därför att regeringen redan nu ska tillskjuta ökade resurser till försvaret genom lån och sedan justera detta i kommande budget. Vi vill generellt se kraftigt ökade resurser till försvaret, men vi anser att regeringen åtminstone ska tillskjuta ytterligare medel i syfte att kompensera för de indirekta ekonomiska påfrestningar som det innebär för Försvarsmakten att genomföra insatsen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:177 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta):

Riksdagen medger att regeringen under högst tre månader 2017 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 135 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.