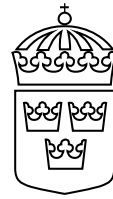


Regeringens proposition

2017/18:31



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop.
2017/18:31

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 oktober 2017

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 70 personer till förfogande på plats i Irak till och med den 31 december 2018 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Isil/Daesh i Irak. Om situationen så kräver ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer. Det svenska styrkebidraget ska bidra till genomförandet av utbildningsinsatsen genom skydd och bevakning vid koalitionen samtliga baser samt genom utbildning och rådgivning till de irakiska försvarsstyrkorna i Irak i syfte att bidra till deras förmåga att stå emot och besegra Daesh.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Irak, inklusive säkerhetsläget, samt för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund och redovisar målsättningen med det svenska bidraget, 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	4
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Daesh	6
5	Folkrättslig grund för insatsen	8
6	Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak	9
7	Den militära utbildningsinsatsen och det föreslagna svenska bidraget	11
8	Regeringens överväganden och förslag	13
9	Ekonomiska konsekvenser	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2018 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, flyktingrätten och humanitärätten, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser för att förebygga och motverka terroristhandlingar som begås av bland annat Daesh.

Det svenska deltagandet i den militära utbildningsinsats som den globala koalitionen mot Daesh bedriver i Irak har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2014/15:104 (bet. 2014/15:UFöU4, rskr. 2014/15:216), prop. 2015/16:40 (bet. 2015/16:UFöU2, rskr. 2015/16:108), prop. 2016/17:32 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:107) och prop. 2016/17:127 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:309). I proposition 2016/17:127 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 70 personer till förfogande, med möjlighet att om situationen så krävde högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer till och med den 31 december 2017, för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh i Irak. Riksdagen beslutade den 8 juni 2017 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarmakten den 21 augusti 2017 förslag till fortsatt bidrag under 2018 till den militära utbildningsinsats som koalitionen mot Daesh bedriver i Irak.

3 Situationen i Irak

Situationen i Irak är komplex och karaktäriseras av flera sammanfallande kriser. Landet präglas av de konflikter som har uppstått sedan invasionen 2003. Den pågående militära kampen mot Daesh har verkat enande på landets politiska grupper, men när striderna nu börjar gå mot sitt slut

hotar religiösa och politiska splittringar att återuppstå, inklusive frågan om den kurdiska regionens status. Iraks stabilitet påverkas dessutom negativt av den allmänna turbulensen i regionen, inte minst i grannlandet Syrien. Iraks ekonomi lider av det låga oljepriset och beroendet av utländskt bistånd är fortsatt stort. Vissa framsteg noteras emellertid i Iraks ekonomi, exempelvis utfärdades 2017 landets första statsobligation på tio år.

Sverige vill bidra till en positiv utveckling i detta kritiska skede av Iraks historia. Därför beslutade Sveriges regering i juli 2017 om en utvecklingsstrategi för Irak för de närmaste fem åren. Strategin syftar till att främja fredliga och inkluderande samhällen och har jämställdhet som genomgående tema. Sveriges bistånd till Irak kommer mellan 2017 och 2021 att uppgå till omkring en miljard kronor.

Under 2016 och 2017 har de ökade militära ansträngningarna för att återta områden från Daesh lett till resultat. Staden Falluja återtog i juni 2016 av irakiska försvarsstyrkor med deltagande av milis (PMF – Popular Mobilization Forces) och luftunderstöd av den globala koalitionen mot Daesh. Kampanjen att återta landets näst största stad Mosul inleddes i slutet av 2016. Efter hårda strider föll Daeshs fäste i staden i juli 2017 med tiotusentals döda och vidsträckt förödelse av stadskärnan som följd. Daesh har därefter besegrats i ytterligare irakiska städer, och offensiven mot de återstående Daesh-kontrollerade områdena i västra Anbarprovinen har inletts. Nu behöver de tidigare krigsskådeplatserna åter byggas upp och tidigare fiender försonas, annars riskerar de underliggande konflikterna att leda till att striderna blossar upp igen.

Den humanitära krisen till följd av Daeshs framfart är omfattande och växande. Totalt behöver elva miljoner irakier humanitärt stöd. Över en miljon människor tvångsfördrevs från sina hem i samband med återtagandet av Mosul varav drygt 700 000 ännu inte har kunnat återvända. Samstämmiga rapporter vittnar om Daeshs grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Inte minst kvinnor och flickor har utsatts för grymma övergrepp. Minoriteter, bland annat kristna och jezidier, är särskilt utsatta men konflikten har påverkat alla grupper. En övervägande majoritet av internflyktingarna är sunniter. Det finns stor risk för ytterligare övergrepp i samband med att Daesh trängs tillbaka och de sista områdena befrias.

Som redogörs för ovan har den militära kampen mot Daesh gjort betydande framsteg under 2017. För att slutligen bekämpa terrorgruppen och liknande grupperingar i Irak krävs emellertid att man ser till landets bakomliggande problem, främst fördelningen av inflytande mellan landets etniska och religiösa grupper. I grunden är Daeshs framväxt ett symptom på politiskt missnöje. Att alla grupper på allvar känner sig inkluderade och delaktiga i landets styre är en nyckel till ett demokratiskt, sammanhållet och långsiktigt stabilt Irak. Det är särskilt viktigt att kvinnor får mer inflytande över samhällets utveckling.

Den höga våldsnivån fortsätter att utgöra en av de största utmaningarna för den irakiska regeringen. Säkerhetsläget är fortsatt mest stabilt i de tre kurdiska provinserna i norra Irak, vilka utgör den autonoma regionen Kurdistan (KRG). Den olösta frågan om regionens formella status och

fördelningen av Iraks oljeintäkter hotar dock att destabilisera landet. Iraks inrikespolitik utmärks fortfarande av motsättningar. De politiska blocken är uppbyggda längs sektaristiska och etniska skiljelinjer och förtroendet över blockgränserna minskar. Premiärminister Haider al-Abadi har trots starkt motstånd lyckats fylla viktiga ministerposter med teknokrater. Den utbredda korruptionen i samhället försvårar dock för hans regering att genomföra de politiska reformer som utlovades vid tillträdet 2014.

Relationerna mellan centralregeringen i Bagdad och Kurdistans regionala regering (KRG) i Erbil är fortsatt spända. KRG höll en folkomröstning om självständighet till slutet av september 2017, vilket ledde till starka reaktioner från centralregeringen i Bagdad samt grannländerna Turkiet och Iran. Efter omröstningen återtog irakiska styrkor kontrollen över vissa av de så kallade omstridda områdena, exempelvis Kirkuk. Dessa områden ligger formellt utanför Iraks kurdiska region men har befunnit sig under kurdisk kontroll sedan kampen mot Daesh inleddes 2014. Ett tiotal dödsoffer rapporterades i anslutning till återtagandet. Sveriges regering följer utvecklingen noga.

I kampen mot Daesh har samarbetet emellertid fungerat väl. Den kurdiska militära styrkan, peshmergan, har spelat en nyckelroll i återtagandet av belägrade irakiska städer. Även irakiska Kurdistan regeringspartierna KDP (Kurdistan Democratic Party, som innehar presidentposten) och PUK (Patriotic Union of Kurdistan) samt det största oppositionspartiet Gorran.

Kringliggande länder, framför allt Iran och Turkiet, har även fortsatt stort inflytande på utvecklingen i Irak. Daeshs framväxt över landsgränserna visar hur Iraks problem hänger ihop med situationen i Syrien. En hållbar politisk lösning på Syrienkonflikten skulle därmed öka Iraks möjligheter att styra sin utveckling och bygga långsiktig stabilitet. Samtal om detta pågår i Genève under FN:s ledning men förutsättningarna är alltjämt oklara. Utvecklingen på marken präglas av en stark medvind för den syriska regimen och dess allierade. I östra Syrien har Daesh förlorat stora delar av det territorium de tidigare kontrollerat till dels regimen och dess allierade, dels grupper stödda av anti-ISIL-koalitionen.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang för Irak och i 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 69 länder, inklusive Sverige, flera EU-stater och länder i regionen, samt 4 organisationer. Irak och USA ansvarar för den övergripande samordningen. Koalitionen bedriver arbete inom fem huvudsakliga områden: militärt och kontraterrorism,

motverkande av terroristfinansiering, 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 omkring 30 bidragsgivare. Utöver detta är Sverige en stor humanitär givare.

FN spelar en central roll i Irak, både genom säkerhetsrådet och genom FN-insatsen på plats, Unami – United Nations Assistance Mission for Iraq. Unami:s mandat förnyas årligen, senast den 14 juli 2017. FN har fördömt våldet och de grova övergreppen mot de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten i Irak och krävt att övergreppen, inte minst mot olika minoriteter, omedelbart upphör. FN har funnit att allvarliga brott mot folkrätt begås i Irak och understrukt vikten av att brotten utreds och lagförs i domstol så att förövare kan ställas till svars. Undersökningskommissionen för Syrien, inrättad under FN:s råd för mänskliga rättigheter, rapporterar löpande om de övergrepp som Daesh begår och offentliggjorde i september 2017 den senaste rapporten.

FN:s medlemsstater har enats om en rad viktiga säkerhetsresolutioner i kampen mot Daesh, bland annat resolution 2249 (2015) som tidigare nämnts, samt resolution 2178 (2014) 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) om ansvarsutkrävande för Daeshs massövergrepp.

Den humanitära appellen för Irak 2017 är bara finansierad till 61 % medan behoven är fortsatt omfattande. Sverige är en stor humanitär givare till Irak och Sidas humanitära stöd under innevarande år uppgår till 188 miljoner kronor varav 20 miljoner går till FN:s befolkningssonds (UNFPA) arbete med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt sexuellt och könsrelaterat våld. Liksom för andra kriser kan stödet justeras under årets lopp. Sverige är dessutom en av världens största givare av icke-öronmärkt stöd till FN-organ och internationella organisationer som bedriver humanitär verksamhet i Irak. Under 2016 gav Sverige också förlängt stöd till FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) stabiliseringsfond (FFIS) för befriade områden om 90 miljoner kronor. Därutöver har Sverige fattat beslut om en ny strategi för det bilaterala utvecklingsarbetet med Irak som spänner över perioden 2017–2021.

Irak är ett av de länder som Sverige särskilt prioriterar i den nationella handlingsplanen för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Den nya utvecklingsstrategin med Irak har ett särskilt fokus på jämställdhet. Irak har, som ett av få länder i regionen, antagit en nationell handlingsplan för 1325. Genomförandet av handlingsplanen har dock fått stå tillbaka för vad som ansågs vara mer akuta åtgärder i samband med Daeshs tidigare framfart. Samarbetet med såväl Iraks regering som lokala människorätts- och kvinnoorganisationer fortsätter för att komma åt problem kopplade till misogyn lagstiftning som inte ger tillräckligt skydd mot könsrelaterat våld, kvinnliga internflyktingars utsatthet i spåren av Daeshs härjningar, offer för sexuellt våld och barnäktenskap.

Regeringen verkar också för att det internationella samfundet kan bidra till att ansvar utkrävs av personer som misstänks för brott som skett mot folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten under pågående konflikt. FN har nyligen beslutat om en resolution 2379 (2017) avseende ansvarsutkrävande för Daesh som innebär att FN, med stöd från medlemsstater, tillhandahåller ett utredningsteam som ska hjälpa de nationella myndigheterna i Irak med att utreda personer som tillhör Daesh och som misstänks för brott som skulle kunna utgöra krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord. Gruppen ska bland annat samla in och lagra bevisning.

EU har vid flera tillfällen fördömt våldet och övergreppen samt understrukit nödvändigheten av att ta itu med Iraks och Syriens grundläggande politiska utmaningar för att långsiktigt kunna bekämpa Daesh och stabilisera regionen. EU har också förstärkt sina insatser på bland annat kontraterrorismområdet och på det humanitära området. Den 16 mars 2014 antog EU:s utrikesministrar en regional strategi för Syrien, Irak och hotet från Daesh. Den del i strategin som avsåg Syrien ersattes i april 2017 av en separat strategi. Regeringen driver aktivt att EU ska öka sitt civila engagemang för långsiktig stabilisering i Irak, bland annat till de befriade områdena. Sverige var en av initiativtagarna till den civila EU-insats som beslutades den 16 oktober 2017. Syftet med insatsen är att ge stöd för mer långsiktig stabilisering och säkerhetssektorreform (SSR) i Irak.

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 2248 (2015) i vilken medlemsstater som har kapaciteten uppmanas att, i enlighet med folkrätten, särskilt FN-stadgan samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätten och humanitärrätten, 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 och av 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).

6 Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop. 2017/18:31

Genom deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats i Irak utgör Sverige en solidarisk samarbetspartner i arbetet för ökad säkerhet och förebyggandet av konflikter samt för att skapa förutsättningar för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Nedan listas målsättningarna med Sveriges deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak.

- Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att bidra till att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga i att stå emot och besegra Daesh.
- Sveriges målsättning är att aktivt verka för att resolution 1325 genomförs som en del i koalitionen operationsplan.
- Sverige ska säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildade och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325.
- Sveriges målsättning med deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att det ska bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att bidra till att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga i att stå emot och besegra Daesh. Detta görs 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 i landet. En negativ utveckling i landet får konsekvenser för säkerheten i regionen och även globalt.

Sveriges politik för global utveckling utgör en central grund för svenska insatser i utvecklingsländer. Väpnad konflikt och otrygghet har en destruktiv inverkan på ett lands utveckling. De militära och civila krishanterings- och stabiliseringsinsatser som genomförs i Irak ska tillsammans med de långsiktiga återuppbyggnadsinsatserna ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i Irak. Sverige är en av initiativtagarna till upprättandet av en EU-insats till stöd för reform av den civila säkerhetssektorn i Irak, i syfte att på sikt åstadkomma en mer långsiktig stabilisering av landet. Sverige kommer att lämna ett substantiellt personalbidrag till insatsen. Genom stöd och rådgivning på strategisk nivå till de irakiska myndigheterna för att genomföra Iraks nationella säkerhetsstrategi utgör Sverige och EU solidariska samarbetspartners som bidrar till fred och utveckling i Irak. Sverige bidrar även till FN:s utvecklingsprogramms stabiliseringsfond för Irak som hittills uppgår till

125 miljoner kronor. Fondens insatser för att bygga upp grundläggande samhällservice och infrastruktur i de områden som återtas är centrala och utgör ett viktigt komplement till det humanitära biståndet, vilket också är ett område där Sverige är en stor givare.

Sveriges bidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är förhållandevis litet sett till koalitionen samlade bemanning. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och chans att spela en större roll i koalitionen insats är därmed begränsad. Detta, tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat, måste tas i beaktande vid en utvärdering av säkerhetsläget i det svenska operationsområdet och utveckling av de irakiska försvarsstyrkornas förmåga.

Koalitionen insatsuppdateringar, tillsammans med rapportering och dialog med Försvarsmakten avseende det svenska styrkebidraget, vägs in i de analyser som löpande görs av regeringen i utvärderingen och utformandet av det svenska bidraget. Ambassaden i Bagdads rapportering och bedömningar om de politiska, militära och humanitära förhållandena vägs också in i den sammanvägda bedömning som regeringen gör kring utformningen av det svenska bidraget.

Det svenska bidragets träning av irakiska försvarsstyrkor i norra Irak har tagits väl emot av de irakiska försvarsstyrkorna och koalitionen. Som redogjorts för ovan (avsnitt 3) har den militära kampen mot Daesh gjort betydande framsteg under 2017 med återtagandet av Mosul, Tal Afar och Hawija, samt inledandet av offensiven mot de återstående Daesh-kontrollerade områdena i västra Anbarprovisen. Koalitionen har tränat fler än 115 000 irakiska försvarsstyrkor som, med stöd av koalitionen, återtagit över 41 500km² av tidigare av Daesh-kontrollerade områden. Regeringens bedömning är därmed att det svenska bidraget har bidragit till en positiv utveckling av de irakiska försvarsstyrkornas förmåga och koalitionen samlade insats att stå emot och besegra Daesh.

Den militära utvecklingen i Irak är snabbt föränderlig och därmed även koalitionen, inklusive Iraks, behov av militärt stöd på olika geografiska platser i landet. Tidsförhållandena är därmed svårbedömda liksom koalitionen och de irakiska försvarsstyrkornas behov av stöd och utbildning. Koalitionen och Försvarsmaktens bedömning är att fortsatta utbildningsinsatser krävs under 2018. Det finns därmed alltjämt ett behov och efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag.

Genom den feministiska utrikespolitiken syftar Sverige till att stärka kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och deras aktiva inflytande och deltagande i fredsprocesser samt i freds- och stadsbyggande, vilket också är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet. Detta är en central målsättning i Sveriges biståndsstrategi för Irak, som antogs under sommaren 2017.

Kunskapen om och genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet utgör även en viktig del i internationella militära krishanteringsinsatser och fredsbevarande insatser för att dessa ska kunna bidra till konfliktlösning och varaktig fred. Sveriges målsättning är att aktivt verka för att resolution 1325 genomförs som en del i koalitionen operationsplan. Sverige ska därtill säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad och har kunskap i praktisk tillämpning. Resolution 1325 utgör en viktig del i

planeringen av det nuvarande svenska bidraget i Irak. Svensk personal utbildas i resolution 1325 och dess genomförande. Utbildning i resolution 1325 och dess genomförande ingår även i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna.

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 internationella militära insatser ger svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Genom arbetet i en multinationell operation främjas interoperabilitet och förståelse för kunskaper om 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.

Målet att skapa interoperabilitet bör vägas mot de eventuella konsekvenser för krigsförbandens förmåga att lösa sina huvuduppgifter som uppstår genom deltagandet i internationella operationer. Detta kan handla om effekter på krigsdugligheten, exempelvis på grund av utebliven övningsverksamhet i ordinarie förbandssammansättning och på förbandets nationella huvuduppgifter som uppstår på kort sikt när ett förband deltar i internationella insatser. Detta måste därmed mätas på längre sikt. Den nationella förmågan bör även, av de skäl som redovisats ovan, utvärderas på både strategisk och operativ nivå, det vill säga från utvecklingen av bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga att utvecklas i sin militära profession.

Regeringen konstaterar att ovan redovisade mål för Sveriges bidrag till OIR måste utvärderas utifrån en helhetsbedömning. Sveriges engagemang på andra områden, politiskt, utvecklingspolitiskt och humanitärt, samt utvecklingen i sin helhet inom ramen för det internationella samfundets engagemang i Irak måste vägas in. Ovan redovisade faktorer kommer att utgöra de mål mot vilka regeringen inför beslut om förlängning efter den 31 december 2018 utvärderar resultat.

7 Den militära utbildningsinsatsen och det föreslagna svenska bidraget

Den militära multinationella insats som genomförs i Irak och Syrien verkar under en koalition som leds genom USA:s centralkommando i Tampa, Florida. Koalitionens militära plan för Irak och Syrien syftar till att besegra Daesh och bygger på två ben: att utbilda och träna försvarsstyrkor i Irak och Syrien och att understödja försvarsstyrkor i Irak och Syrien med luftunderstöd. I utbildningsdelen ingår även att skydda och bevaka koalitionen utbildnings- och grupperingsplatser. Den militära planen utgör en del i en bredare strategi tillsammans med andra krishanteringsinstrument såsom diplomati och humanitära åtgärder. Stabiliseringsinsatser och humanitära insatser sker parallellt med den militära kampanjen.

Koalitionen bedriver för närvarande utbildning och rådgivning på fem platser i Irak: Bagdad, Al Asad, Camp Taji, Besmaya och Erbil. Koalitionen har tränat cirka 115 000 soldater och befäl inom de irakiska försvarsstyrkorna.

Koalitionens kampanjplan är fasindelad. Sedan erövrandet av Mosul i augusti i år befinner sig insatsen i fas tre av fyra (*Defeat*), som efter att kvarvarande av Daesh-kontrollerade områden har återtagits övergår i fas fyra (*Support Stabilization*). Det är i nuläget osäkert exakt när denna övergång kommer ske. I fas fyra övergår fokus från storskalig förbandsutbildning av de irakiska försvarsstyrkorna enligt koalitionens nuvarande planering till utbildning i att upprätthålla lag och ordning samt motverka asymmetriska hot. Fas fyra syftar till att säkerställa att de irakiska försvarsstyrkorna har förmågan att upprätthålla säkerheten och stå emot förväntat fortsatt asymmetriska hot från Daesh. Det exakta utformandet av stödet tas fram i samarbete med irakiska myndigheter.

Det nuvarande svenska styrkebidraget till koalitionen består av högst 70 personer och har bedrivit träning av irakiska försvarsstyrkor i norra Irak. Utbildningen och rådgivningen har tagits väl emot av de irakiska försvarsstyrkorna och koalitionen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet har genomförts i planeringen av det svenska bidraget genom utbildning av svensk personal samt i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna.

Sverige deltar som en del i den samlade koalitionens tränings- och utbildningsinsats. Iraks och koalitionens samlade behov är ett viktigt ingångsvärde inför beslut om det svenska bidraget. För att Sverige fortsatt ska vara en trovärdig och relevant partner krävs flexibilitet i det svenska bidraget. Det svenska bidraget till insatsen föreslås därför att utöver utbildning också kunna omfatta personal för skydd och bevakning vid koalitionens baser. Ett sådant bidrag är en förutsättning för att koalitionen ska kunna bedriva utbildning och är efterfrågat av koalitionen. Genom ett svenskt bidrag med resurser för skydd och bevakning är därmed Sverige fortsatt en relevant och trovärdig partner i koalitionen.

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 därför kunna verka vid koalitionens samtliga baser i Irak där säkerheten så medger. Ett vidgat geografiskt mandat bidrar också till ökad handlingsfrihet för det svenska bidraget bland annat givet säkerhetsläget. Säkerhetssituationen i insatsområdet analyseras kontinuerlig av Försvarsmakten och utgör en grundförutsättning för placeringen av det svenska bidraget. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet) tar del av dessa rapporter som vägs in i de analyser som löpande görs i utformningen av det svenska bidraget.

Det svenska styrkebidraget till insatsen ska uppgå till högst 70 personer på plats i Irak. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för evakuerings- och förstärkningsinsatser om behov uppstår. Därvid ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 220 personer. Säkerhetsläget innebär att hotbilden kan komma att variera över tid.

Försvarsmakten analyserar säkerhetssituationen löpande och gör hot- och riskanalyser kopplade till insatsen, inte minst vid byte av grupperingsplats. Regeringen beaktar även faktorer som de interna förhållandena i Irak i sin bedömning av hur det svenska bidraget bäst anpassas.

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.

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 2018 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs i Irak av den globala koalitionen mot Daesh.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till högst 70 personer på plats i Irak.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för ovan finns ett behov och efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag inom utbildningsinsatsen. 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 utbilda irakiska försvarsstyrkor. Styrkebidraget ska därutöver kunna bidra med förmågor för skydd och bevakning inom koalitionen utbildningsdel vid baserna. Genom att Sverige kan bidra med efterfrågade förmågor i form av skydd och bevakning vid koalitionen baser samt träning och utbildning av förband inom grundläggande soldatfärdigheter och specialistbefattningar svarar Sverige dessutom på bästa sätt upp mot Iraks och koalitionen behov. Ett bidrag för skydd och bevakning är dessutom en förutsättning för att koalitionen ska kunna bedriva utbildning. Regeringen tillgodoser samtidigt Försvarsmaktens önskemål om att engagera sådana bidrag i en insats samt bidrar till målsättningen att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber.

Det är regeringens bedömning att det föreslagna svenska militära bidraget bättre kommer att kunna uppfylla Sveriges och koalitionen målsättningar att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga i att stå emot och besegra Daesh. Därtill bidrar ett mandat där det svenska bidraget kan verka vid koalitionen samtliga baser, samt även bidra med efterfrågade förmågor i form av skydd och bevakning, bättre till Sveriges målsättning om att bygga den nationella förmågan i krigsförbanden.

Det svenska bidraget är en del av Sveriges omfattande stöd till Irak. Utöver det väpnade bidraget bidrar Sverige med ett humanitärt stöd som under 2017 uppgick till 169 miljoner kronor, samt utvecklingssamarbete

och riktat stöd för stabilisering i områden som befriats från Daesh. De bilaterala relationerna mellan Sverige och Irak är mycket goda, såväl på det politiska området som på handelsområdet och understöds av ett brett mellanfolkligt utbyte.

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

FN har konstaterat att Daesh begår grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Det finns en bred uppslutning inom det internationella samfundet kring kampen mot Daesh och ett flertal resolutioner har enhälligt antagits i FN:s säkerhetsråd vilka fördömer Daesh och andra terroristgruppers aktioner samt syftar till att försvåra deras verksamhet. Det finns ett starkt stöd för Irak och dess kamp mot terroristgrupperna och ett stort antal stater har besvarat Iraks förfrågan om internationell assistans.

Bidraget på plats planeras bestå av högst 70 personer. Det svenska bidraget ska inte ha offensiva 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 en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer.

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.

Det sammantagna säkerhetsläget i Irak innebär att hotbilden 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 förstärknings- och evakueringsstyrka. En undsättningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den aktuella situationen. Det gör att det är svårt att i förväg uppskatta omfattningen och kostnaden för en sådan insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 220 personer till förfogande för deltagande i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh.

Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärkningsstyrkan, utgör en väpnad styrka enligt regeringsformen. Av 15 kap. 16 § regeringsformen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta getts i lag, eller det finns en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen

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

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2018 kommer att uppgå till högst 152 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 anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser samt återställningskostnader ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

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