

Utrikesutskottets betänkande 2022/23:UU17

Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan

Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen och efter inhämtande av ett skriftligt underlag och muntlig information från regeringen att riksdagen beslutar att medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det varit tillgängligt kortare tid än två dagar före den dag då det behandlas.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag till medgivande baserat på information från regeringen.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan.....	5
Särskilt yttrande.....	10
Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan (V, MP).....	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 23 april 2023

På utrikesutskottets vägnar

Aron Emilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Aron Emilsson (SD), Morgan Johansson (S), Alexandra Völker (S), Markus Wiechel (SD), Olle Thorell (S), Margareta Cederfelt (M), Linnéa Wickman (S), Tomas Eneroth (S), Ann-Sofie Alm (M), Håkan Svenneling (V), Magnus Berntsson (KD), Kerstin Lundgren (C), John E Weinerhall (M), Jacob Risberg (MP), Stefan Olsson (M), Katarina Tolgfors (M) och Martin Melin (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Med stöd av denna initiativrätt föreslår utskottet att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer. Kabinettssekreterare Jan Knutsson lämnade tisdagen den 18 april information till utrikesutskottet om situationen i Sudan. Utrikesnämnden sammankallades den 21 april med anledning av samma fråga och partiernas gruppledare hade ett möte med utrikesminister Tobias Billström och försvarsminister Pål Jonson om evakuering av svenskar i Sudan den 22 april.

Regeringskansliet inkom den 22 april med ett underlag från regeringen till vad gäller ett utskottsinitiativ om svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan. Utrikesministern och försvarsministern uppdaterade utskottet om läget den 23 april och presenterade underlaget för evakuering av svenska medborgare. Enligt regeringens bedömning måste riksdagens beslut tas skyndsamt och regeringen föreslår därför att beslutet bereds i form av ett utskottsinitiativ.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 19 april 2023 att ge Försvarsmakten i uppdrag att till och med den 30 juni 2023 stödja Sveriges ambassad i Khartoum vid evakuering av personer och materiel från Sudan. Vidare beslutades att Försvarsmakten i samband med genomförandet av uppdraget får samverka och samordna evakueringen med andra stater och internationella organisationer som genomför evakuering från Sudan. Försvarsmakten bemyndigades också att med behöriga utländska myndigheter och internationella organisationer förhandla och ingå för verksamhetens genomförande nödvändiga överenskommelser.

Situationen i Khartoum är kritisk och säkerhetsläget har ytterligare förvärrats. Regeringen bedömer därför att det är angeläget att skapa ytterligare handlingsfrihet för att kunna evakuera svenskar i behov av konsulärt stöd och personal med familjer vid Sveriges ambassad i Khartoum samt, i den mån det är möjligt, bistå andra stater för att evakuera utländska medborgare från Sudan genom mandat till en väpnad styrka.

Utskottets överväganden

Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer

Jämför det särskilda yttrandet (V, MP).

Regeringens underlag

Regeringens föreslår dels i muntligt lämnad information av utrikesministern och försvarsministern till utskottet, dels i ett skriftligt i ett underlag som är avsett att ligga till grund för ett utskottsinitiativ att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer.

Det övergripande målet med evakueringsinsatsen är att stödja Sveriges ambassad i Khartoum att evakuera svenska medborgare samt utsänd personal vid ambassaden och deras familjer. I den mån det är möjligt ska Sverige bistå andra stater för att evakuera utländska medborgare från Sudan. Uppdraget ska genomföras genom samverkan och samordning med andra stater och internationella organisationer.

Det svenska militära bidraget får vara frambaserat i regionen. Hotbilden för personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning. Sverige har även förstärkt med utökade civila resurser från Utrikesdepartementet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Polismyndigheten i Sudans närområde och det finns beredskap att efter utresa från Sudan ta emot svenskar i tredje land inför hemresa till Sverige.

Det svenska militära bidraget föreslås uppgå till högst 400 personer och omfatta evakueringsstyrka inklusive transportflygkapacitet samt förmågor för ledning, underhåll, skydd och bevakning. Styrkan ska på egen hand eller tillsammans med internationella partner kunna genomföra skydds-, räddnings- och fritagningsinsatser om behov uppstår. Insatsen bedöms kunna avslutas senast den 30 juni 2023. Hur lång tid insatsen tar kommer dock att bli beroende av händelseutvecklingen i Sudan under de närmaste månaderna. Tidsramen för

bidraget ger möjlighet att med kort varsel förstärka bidraget tillfälligt för att bibehålla handlingsfrihet vid ett utdraget eller ytterligare försämrat säkerhetsläge.

Säkerhetssituationen och det humanitära läget i Sudan är mycket allvarligt. Det pågår omfattande strider med tunga vapen i såväl Khartoum som flera andra platser i landet. Stor brist på förnödenheter och sjukvård råder. Humanitära organisationer har svårt att arbeta och allvarliga incidenter mot humanitär personal och diplomater har rapporterats. I Khartoum sker omfattande eldgivning. Artilleribeskjutning och flygangrepp sker mot flygplatsen och andra strategiska platser.

Båda sidor uppges förstärka militärt och striden intensifieras och mycket tyder på att de två militära ledarna i dagsläget inte är beredda att inleda samtal. Samtidigt råder utbredd laglöshet i stora delar av Khartoum, inklusive grova våldsbrott.

Intensiva inhemska, regionala och internationella ansträngningar pågår för att få ett slut på striderna samt att få till stånd ett varaktigt eldupphör eller en humanitär korridor ut från Khartoum.

Den 15 april 2023 beslutade Utrikesdepartementet att avråda från alla resor till Sudan med anledning av det försämrade säkerhetsläget. Nära nog alla övriga medlemsstater i EU och Norge har beslutat om motsvarande avrådan.

För närvarande har Utrikesdepartementet kännedom om ca hundratalet svenskar i behov av konsulärt stöd i Sudan. Detta inkluderar ambassadens utsända personal med familjer. Listan över svenskar i Sudan är föremål för löpande revidering i takt med att Utrikesdepartementet får kontakt med ytterligare personer på plats. Bedömningen i nuläget är att denna siffra sannolikt ligger relativt nära det faktiska antalet svenskar som befinner sig i landet. En stor majoritet av svenskarna befinner sig i Khartoum. Bland svenskarna finns många minderåriga, inklusive flera barn under 12 år, och enstaka personer med särskilda medicinska behov.

För de svenska medborgarna i Sudan är situationen mycket allvarlig. Det är förenat med livsfara att förflytta sig ens korta sträckor i Khartoum, även med bepansrade fordon. Förråden av förnödenheter, inklusive mat och vatten, börjar att ta slut, liksom bränslet för generatorer som förser bostäder, telemaster och annan kritisk infrastruktur med elektricitet. Khartoums internationella flygplats är stängd och uppges vara i dåligt skick. Sammantaget gör den rådande situationen att det för närvarande är mycket svårt att på egen hand uppsöka en säkrare ort eller att lämna landet. Läget är snabbt föränderligt. Det har nåtts uppgörelser om vapenvilor som sedan inte efterlevts. Det finns för närvarande inga uppgifter om skadade svenskar. Enligt tillgängliga uppgifter befinner sig de svenskar som Utrikesdepartementet har kunnat nå i relativ säkerhet, men de vittnar om en mycket svår situation och en tilltagande brist på förnödenheter.

Regeringen konstaterar i underlaget att en folkrättslig grund för evakueringsinsatsen primärt utgörs av samtycke. Det övergripande målet för

det svenska militära bidraget är att stödja Sveriges ambassad i Khartoum vid evakuering från Sudan.

Sudan är part i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1). Av konventionen framgår bland annat att en mottagande stat ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra angrepp mot diplomatiska företrädares person, frihet och värdighet. Även i händelse av väpnad konflikt ska den mottagande staten bereda möjligheter för den som åtnjuter privilegier och immunitet och som inte är medborgare i den mottagande staten, liksom deras familjemedlemmar, att vid första lämpliga tillfälle lämna landet. Särskilt gäller att den mottagande staten vid behov till deras förfogande ska ställa för dem själva och deras egendom nödvändiga fortskaffningsmedel.

Detta har inte efterlevts för utsänd svensk diplomatisk personal och deras familjemedlemmar. Skydd för diplomater och FN-personal upprätthålls inte. Den diplomatiska personalen är bosatt i de områden där intensiva strider har pågått och fortfarande pågår. Mot bakgrund av utvecklingen i Sudan framstår det som uteslutet att ett fullgott skydd i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser skulle ges i tillräckligt god tid. Säkerhetsläget är mycket allvarligt.

Det finns enligt regeringens bedömning ett visst folkrättsligt utrymme för begränsade evakueringsinsatser som avser egna medborgare under exceptionella säkerhetslägen.

Efter Sudans självständigt 1956 följde närmare 50 år av inbördeskrig. Ett fredsavtal mellan norr och söder ingicks 2005. 2011 delades Sudan och södra Sudan blev den självständiga staten Sydsudan.

2018 utbryter folkliga protester, främst ledda av kvinnor och ungdomar, runt om i Sudan. Protesterna utvecklas till landsomfattande massdemonstrationer mot president Omar al-Bashir och hans regim. Militären avsätter 2019 den auktoritära presidenten Omar al-Bashir som styrt Sudan i 30 år.

Revolutionen utmynnade i att en överenskommelse kunde nås om en övergångsperiod med en maktdelning mellan civila och militär under civil ledning. Ett civil-militärt övergångsstyre bestående av två delar tillträdde. Transitionsregeringen ingick ett fredsavtal med ett flertal – dock inte alla - militära grupper i oktober 2020.

2021 genomfördes en militärkupp under ledning av Abdel Fattah al-Burhan, ledare för den reguljära regeringsstyrkan Sudanese Armed Forces (SAF), med stöd av krigsherren general Hamdan "Hemedti" Dagalo, ledare för den paramilitära styrkan Rapid Support Forces (RSF). I samband med detta stoppades transitionen.

I december 2022 undertecknade 40 civila politiska aktörer samt ledarna för militärstyret i Sudan en politisk överenskommelse som angav vägen för återgång till en demokratisk övergångsprocess.

I början av april 2023 rådde ett spänt läge mellan de två militära grupperna. Efter att en tidsfrist för övergång till civilt styre löpte ut ökade oron för en sammandrabbning mellan olika militära grupperingar lojala med arméchefen

Abdel Fattah al-Burhan och den paramilitära gruppen RSF:s ledare Mohamed Hamdan Dagalo (Hemeti). Maktkampen dem emellan utvecklades till regelrätta strider mellan regeringsstyrkorna och RSF. Hundratals civila dödas och tiotusentals flyr från framför allt Khartoum och Darfur. Också diplomater och företrädare för humanitära organisationer utsätts för våld och attacker.

Utbrottet av fientligheter undergräver arbetet med att återupprätta övergången till en civilt ledd demokratisk regering. Det finns också en risk för regional destabilisering. De strider som bröt ut den 15 april har därefter rasat i huvudstaden Khartoum och på flera andra håll i landet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet påminner om att 15 kap. 16 § regeringsformen anger att en svensk väpnad styrka får sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det medges 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 vill, liksom vid tidigare beslut om svenskt deltagande med väpnad styrka, understryka att denna demokratiska förankring är väsentlig för att uppnå ett starkt folkligt stöd för insatserna. Att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att sända svenska trupper på uppdrag utomlands är ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter visar kan man inte utesluta förluster av människoliv.

Utskottet konstaterar att den folkrättsliga grunden normalt utgörs av ett beslut i FN:s säkerhetsråd eller en inbjudan från det mottagande landet. I detta fall har utskottet inhämtat från regeringen att Sverige har samtycke för en insats från Sudan, meddelat via dess ambassad i Stockholm. Utskottet konstaterar att läget för de svenska medborgarna i Sudan är mycket allvarligt och att Sudan inte efterlevt sina skyldigheter att skydda utländsk diplomatisk personal enligt Wienkonventionen. Utskottet delar mot den bakgrunden regeringens uppfattning att det finns ett visst folkrättsligt utrymme för begränsade evakueringsinsatser som avser egna medborgare under exceptionella säkerhetslägen.

Utskottet föreslår därför att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande till och med den 30 juni 2023 för att i enlighet med folkrätten stödja och genomföra en evakueringsinsats av svenska och utländska medborgare samt materiel från Sudan i nära samverkan med andra stater och internationella organisationer. Utskottet förutsätter att regeringen återkommer till utskottet med information om händelseutvecklingen och evakueringsinsatsen.

Mot bakgrund av ärendets brådskande karaktär är utskottet berett att i enlighet med regeringens förslag bereda detta beslut i form av ett utskottsinitiativ i enlighet med 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen.

Utskottet har inhämtat att regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2023 kommer att uppgå till högst 100 miljoner kronor. Detta är

en preliminär beräkning och den görs för att skapa utrymme för nödvändig handlingsfrihet. De faktiska kostnaderna kommer att bero på tidsåtgång och omfattning av uppdragets genomförande. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Särskilt yttrande

Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan (V, MP)

Håkan Svenneling (V) och Jacob Risberg (MP) anför:

Sverige bör även utifrån förutsättningarna kunna säkerställa tryggheten för lokalanställd personal som bistått Sveriges arbete i Sudan.