



Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2007/08:7 Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur och två följdmotioner.

Utskottet konstaterar i betänkandet att FN:s säkerhetsråd den 31 juli 2007 antog resolution 1769 (2007) som fastställer att läget i Sudan utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och bemyndigar inrättandet av FN:s och AU:s gemensamma insats för en period som omfattar tolv månader. Insatsen har, med hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan, givits ett mandat att vidta åtgärder av fredsframtvingande natur, inklusive rätt till våldsanvändning för att skydda civila, den egna insatsen och hjälparbetare samt för att implementera fredsavtalet i Darfur från år 2006.

Utskottet föreslår i betänkandet att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfurregionen i Sudan (UNAMID) under högst 18 månader, under förutsättning att Förenta nationerna och Afrikanska unionen ger sitt godkännande härtill.

Båda motionerna avstyrks.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 5 |
| Motionerna | 5 |
| Utskottets överväganden | 6 |
| Särskilda yttranden | 9 |
| Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (mp) | 9 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 10 |
| Propositionen | 10 |
| Följdmotioner | 10 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur

Riksdagen medger att regeringen, under förutsättning att Förenta nationerna och Afrikanska unionen ger sitt godkännande, ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (UNAMID) under högst 18 månader. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:7 och avslår motionerna 2007/08:U1 och 2007/08:U2 yrkandena 1 och 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 25 oktober 2007

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Rolf Gunnarsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Anders Karlsson (s), Rolf Gunnarsson (m), Gustav Blix (m), Staffan Danielsson (c), Peter Jonsson (s), Allan Widman (fp), Veronica Palm (s), Åsa Lindestam (s), Holger Gustafsson (kd), Nils Oskar Nilsson (m), Carina Hägg (s), Rosita Runegrund (kd), Isabella Jernbeck (m), Kenneth G Forslund (s), Hans Linde (v) och Peter Rådberg (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2007/08:7 Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur beslutat att föreslå att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande under högst 18 månader för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfurregionen i Sudan (UNAMID).

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikes- och försvarsutskotten har därefter beslutat – med stöd av 4 kap. 8 § riksdagsordningen – att bereda propositionen i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU).

Inom ramen för ärendets beredning har en föredragning ägt rum inför utskottet med deltagande av utrikesrådet Björn Lyrvall (Utrikesdepartementet), statssekreteraren Håkan Jevrell (Försvarsdepartementet), generallöjtnant Jan Jonsson (Försvarsmakten) m.fl.

Bakgrund

Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd beslutade den 31 juli 2007 genom antagandet av resolution 1769 (2007) att inrätta FN:s och Afrikanska unionens (AU) gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur, UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade den 16 juli 2007 Försvarsmakten att undersöka förutsättningarna för ett svenskt truppbidrag inom ramen för ett norsk-svenskt ingenjörskorpsförband till FN:s och AU:s hybridinsats (Fö2007/1747/SI). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 24 juli 2007.

Efter säkerhetsrådets beslut den 31 juli 2007 om UNAMID och formell förfrågan från FN-sekretariatet den 2 augusti 2007 om truppbidrag, anmälde Norge och Sverige den 16 augusti 2007 erbjudandet att under tolv månader bidra till insatsen med det gemensamma ingenjörskorpsförbandet, förutsatt för Sveriges del att riksdagen ger sitt godkännande.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 28 augusti 2007 Försvarsmakten att planera och förbereda för en eventuell insats i Sudan (Fö2007/1957/MIL). Försvarsmakten redovisade sitt svar den 6 september 2007. En förutsättning för att det norsk-svenska ingenjörskorpsförbandet ska ingå i UNAMID är att FN och AU ger sitt godkännande därtill.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i proposition 2007/08:7 Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande under högst 18 månader för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfurregionen i Sudan (UNAMID).

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Sudan, särskilt Darfur, och svenska insatser i Sudan, särskilt Darfur och Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur. Vidare redogörs för det svenska bidraget till insatsen, folk- rättsliga aspekter samt regeringens överväganden.

Motionerna

Socialdemokraterna anför i kommittémotion 2007/08:U1 (s) att marginalerna för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser gradvis har blivit allt större under de senaste åren. Mot denna bakgrund efterlyser socialdemokraterna inrättandet av en mekanism som tillgodoser behovet av att snabbt kunna realisera en undsättningsstyrka utan att riksdagens beslutsrätt över svenska insatser utomlands urholkas.

I kommittémotion 2007/08:U2 (mp) yrkande 1 anför Miljöpartiet att Sverige även fortsättningsvis ska prioritera utvecklingssamarbete i Darfur så länge vår militära närvaro behövs där.

Miljöpartiet vill vidare (yrkande 2) betona vikten av att insatsens fredsframtvingande mandat hanteras med stor varsamhet då det lätt oavsiktligt kan missbrukas.

Utskottets överväganden

Utskottets övervägande i korthet

Riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (UNAMID) under högst 18 månader.

Utskottet konstaterar inledningsvis att konflikten i Darfurregionen i västra Sudan, som inleddes år 2003, har orsakat en omfattande humanitär katastrof som innefattar grava och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna, krigsförbrytelser m.m. Uppskattningsvis 200 000 människor har dött, och runt 2,5 miljoner har drivits på flykt inom och utanför landet.

Förutom strider mellan den sudanesiska regeringen och olika rebellgrupper samt klan- och stamstrider, präglas tillvaron i Darfur sedan ett halvår tillbaka också av allt större brottslighet och laglöshet.

Utskottet välkomnar mot bakgrund av det ovanstående resolution 1769 (2007), vilken antogs av säkerhetsrådet den 31 juli 2007 och som auktoriserar genomförandet av Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur, UNAMID.

Huvudsyftet med denna insats är enligt resolutionen att understödja genomförandet av det i maj 2006 ingångna fredsavtalet mellan Sudans regering och en av grenarna i rebellrörelsen *Sudan Liberation Movement* (SLM).

Utskottet konstaterar att insatsen i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan har givits ett mandat att vidta åtgärder av fredsframtvingande natur, inklusive rätt till våldsanvändning för att skydda civila, den egna insatsen och hjälparbetare samt för att implementera fredsavtalet i Darfur från år 2006 och förhindra angrepp på fredsprocessen. Insatsen kan således i enlighet med uppställda insatsregler komma att använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar.

Enligt 10 kap. 9 § regeringsformen får svensk väpnad styrka sändas till annat land om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Utskottet konstaterar att det svenska truppbidraget, som utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening, planeras bestå av bl.a. en ingenjörsenhet, lednings- och underhållsresurser samt stabsofficerare vid relevanta staber. Det svenska bidraget, som beräknas uppgå till 160 personer, ska ingå i en gemensam svensk-norsk reducerad ingenjörsbataljon om ca 400

personer vars uppgift är att lösa generella uppgifter för ingenjörsförband med tyngdpunkt på byggande av grupperingsplatser samt vägförbättringar för att underlätta mobiliteten för de förband som ingår i insatsen.

Den svenska delen av förbandet väntas preliminärt ha uppnått initial operativ förmåga i april 2008.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det under försämrade säkerhetsförhållanden är viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. En sådan förstärkning skulle kunna innebära att det svenska bidraget under en begränsad tid kan komma att omfatta upp till 450 personer.

Utskottet anser dock att den motionsvis väckta frågan avseende eventuella förstärknings- och evakueringsinsatsers relativa andel av det sammanlagda truppmandatet bör beaktas och har för avsikt att återkomma till denna fråga i ett senare betänkande. Utskottet vill i sammanhanget erinra om de numerära begränsningar för insatsen som anges i föreliggande FN-mandat.

Regeringen redovisar i propositionen hur det svenska truppbidraget och en eventuell förstärkningsinsats ska finansieras.

Mot bakgrund av de förfärande övergrepp som de olika stridande grupperingarna i Darfurkonflikten begår mot civila, inte minst mot kvinnor och barn, välkomnar utskottet att Sverige som aktiv deltagare i den internationella insatsen ska verka för att säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet utgör en självklar beståndsdel i det fredsfrämjande arbetet i regionen. Utskottet välkomnar vidare att den svenska personalen har erhållit utbildning kring innehållet i resolution 1325 och frågor rörande barnsoldater, samt att en särskild genderplan ska upprättas för insatsen.

Att riksdagen ger regeringen bemyndigande att sända en svensk trupp på uppdrag i annat land är ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat kan förluster i människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte uteslutas.

Utskottet konstaterar att hotbilden för den svenska personalen kommer att variera, att det åligger Försvarmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och att Försvarmakten bör vidta nödvändiga åtgärder med ledning av dessa bedömningar.

Försvarmakten har vid en föredragning inför utskottet redovisat att en väl fungerande sjukvårdsorganisation är en förutsättning för att insatsen ska genomföras.

Vad avser det motionsvis väckta kravet på att Sverige även fortsättningsvis ska prioritera utvecklingsarbete i Darfur konstaterar utskottet att regeringen under år 2007 kommer att avsätta minst 265 miljoner kronor för humanitärt bistånd till Sudan. Vidare förbereder Sverige ett långsiktigt stöd om 10 miljoner kronor för att stärka FN:s utvecklingsorgan UNDP:s arbete med rättsskydd för kvinnor i Darfur. Utskottet noterar även att regeringen för närvarande arbetar på en strategi för det fortsatta stödet till Sudan.

Utskottet vill i samband härmed erinra om att drygt 100 humanitära hjälporganisationer redan är verksamma i Darfur men att deras verksamhet i stora delar av området har försvårats och delvis omöjliggjorts på grund av den svåra säkerhetssituationen.

Vad gäller det fredsframtvängande mandatet och motionärernas uppmaning att det ska hanteras med stor varsamhet vill utskottet erinra om att insatsen har som mål att få till stånd en fungerande fredsprocess i en region präglad av svåra våldshandlingar och stridigheter, där stora mängder vapen alltfjämt finns i omlopp.

Utskottet anser att ett robust mandat i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan är en förutsättning för att insatsen ska nå framgång i sin svåra uppgift att bringa ökad säkerhet och fred till regionen. Som erfarenheten visar är det lyckligtvis sällan som mandatet för internationella insatser behöver utnyttjas fullt ut.

Utskottet anser att Sverige genom bidraget till UNAMID dels visar prov på sitt fortsatta starka engagemang för FN och det multilaterala systemet, dels i konkret handling bidrar till att få till stånd en lösning på den mångåriga Darfurkonflikten, vars humanitära konsekvenser har varit förödande för civilbefolkningen i regionen.

Utskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen bifaller proposition 2007/08:7 och därmed medger att regeringen, under förutsättning att Förenta nationerna och Afrikanska unionen ger sitt godkännande, ställer en väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (UNAMID) under högst 18 månader.

I konsekvens härmed anser utskottet att motionerna 2007/08:U1 (s) och 2007/08:U2 (mp) yrkandena 1 och 2 bör avstyrkas.

Särskilda yttranden

Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (mp)

Peter Rådberg (mp) anför:

Jag vill understryka vikten av att militära insatser inte får ses som Sveriges största bidrag i Darfur. Jag anser att tonvikten bör ligga på utvecklingssamarbete och välkomnar att det i år satsas mer pengar på bistånd än på militära medel.

I konflikthärदार är behovet av biståndshjälp generellt sett större än behovet av militär hjälp. Den militära hjälpen ska inte förringas, men i den akuta situation som t.ex. Darfur genomlever är det viktigast att tillgodose befolkningens mest basala behov. Därför är det rätt att Sverige i år ger mer i bistånd än i militära medel. Min önskan är att denna tendens håller i sig då bistånd i längden är den mest effektiva fredsskapande insatsen. Många konflikter runtom i världen har sin grund i brist på resurser. I Darfur-fallet har även klimatpåverkan förvärrat situationen.

Av propositionen framgår att Sverige kommer att verka för att genomförandet av FN-resolution 1325 verkställs. Det anser jag vara mycket positivt.

I propositionen framgår också att truppinsatsen kommer att vara av fredsframtvingande natur, vilket jag i det här fallet anser vara nödvändigt just nu på grund av det rådande läget i området. Jag vill ändå betona vikten av att detta mandat hanteras med stor varsamhet då det lätt oavsiktligt kan missbrukas. En fredsframtvingande trupp bör övergå i fredsbevarande så fort situationen tillåter. Genom ett varsamt agerande bidrar Sverige till att konflikter inte sprider sig till resten av regionen. Det är också av vikt att en bred fredsprocess inleds under FN:s överinseende där samtliga aktörer i konflikten deltar.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2007/08:7 Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur:

Riksdagen medger regeringens förslag att regeringen, under förutsättning att Förenta nationerna och Afrikanska unionen ger sitt godkännande, ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 450 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur (UNAMID) under högst 18 månader (avsnitt 8).

Följdmotioner

2007/08:U1 av Urban Ahlin m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det i kommande beslut om svenskt deltagande i internationella insatser inrättas en mekanism som tillgodoser behovet av att snabbt kunna realisera en undsättningsstyrka men utan att detta urholkar riksdagens beslutsrätt över svenska insatser utomlands.

2007/08:U2 av Karla López m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att även fortsättningsvis prioritera utvecklings-samarbete i Darfur så länge vår militära närvaro behövs där.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om det fredsframtvängande mandatet.