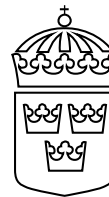


Regeringens proposition

2016/17:177



Svenskt deltagande i Europeiska unionens
marina operation (Atalanta)

Prop.
2016/17:177

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 april 2017

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger 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 operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Operationen kommer särskilt att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, som har central betydelse för Somalias befolkning.

Regeringen föreslår att det svenska bidraget till Atalanta utgörs av bordningsstyrka inklusive två stridsbåtar. Den svenska styrkan kommer att verka från ett nederländskt örlogsfartyg och kan komma att uppgå till 35 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 135 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov. Avsikten är att det svenska deltagandet i operationen inleds i september 2017.

I propositionen redogör regeringen bland annat för problemen med sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust, den svåra humanitära situationen i Somalia samt det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare beskrivs det folkrättsliga mandatet, operationen och det föreslagna svenska deltagandet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Somalia	4
3.1	Den politiska utvecklingen i Somalia.....	4
3.2	Den humanitära situationen i Somalia.....	6
3.3	Sjöröveriet utanför Somalias kust	6
4	Det svenska engagemanget i Somalia.....	7
5	Europeiska unionens marina operation (Atalanta).....	8
5.1	Beskrivning av operationen.....	8
5.2	Folkrättsligt mandat för operationen	9
6	Andra säkerhetsrelaterade internationella operationer och insatser i Somalia	11
6.1	Operationer och insatser på det somaliska fastlandet.....	11
6.2	Övriga operationer utanför Somalias kust.....	12
7	Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta).....	12
7.1	Tidigare svenskt deltagande	12
7.2	Föreslaget deltagande.....	13
8	Regeringens överväganden	13
9	Ekonomiska konsekvenser.....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2017	18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att 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 (se avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

FN:s världslivsmedelsprogram (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.

Som en följd av det antog FN:s säkerhetsråd under 2008–2016 flera resolutioner: 1814, 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2020, 2077, 2125, 2184, 2236 och 2316 i vilka man 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 regionala organisationer att bidra till kampen mot sjöröveri och väpnade rån mot fartyg 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) den gemensamma åtgärden 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära operation i syfte att bidra till avväjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Operationen, som går under benämningen Atalanta, inleddes den 8 december 2008 och dess första mandat löpte till att börja med fram till och med den 13 december 2009. Därefter har mandatet förlängts genom påföljande beslut: 2009/907/Gusp, 2010/766/Gusp, 2012/174/Gusp, 2014/827/Gusp och 2016/2082. Det nuvarande mandatet löper fram till och med den 31 december 2018.

Det svenska deltagandet inom ramen för Atalanta har vid fyra tidigare tillfällen varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i propositioner (prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3, rskr. 2008/09:190, prop. 2009/10:84, bet. 2009/10:UFöU3, rskr. 2009/10:196, prop. 2012/13:66, bet. 2012/13:UFöU2, rskr. 2012/13:162, prop. 2014/15:14, bet. 2014/15:UFöU1, rskr. 2014/15:72).

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

3 Situationen i Somalia

3.1 Den politiska utvecklingen i Somalia

Mellan 1991 och 2012 saknade Somalia en fungerande centralregering och präglades av ett mer eller mindre permanent inbördeskrig. Trots en

fredsöverenskommelse 2004 som ledde till ett övergångsparlament och en övergångsregering fortsatte oroligheterna. Under 2006 tog Islamiska domstolarnas förbund kontroll över Mogadishu och stora delar av södra och centrala Somalia. Islamiska domstolarnas förbund förklarade heligt krig mot Etiopien och strävade efter att upprätta ett Storsomalia, vilket avsågs inkludera delar av Etiopien. I december 2006 gick etiopisk trupp in i Somalia och fördrev i början av 2007, tillsammans med somaliska regeringsstyrkor, Islamiska domstolarnas förbund från Mogadishu. Kort därefter inledde oppositionsgrupper ett väpnat motstånd mot den etiopiska truppen och övergångsregeringen. Bland dessa grupper återfanns det islamistiska Al-Shabaab som periodvis återtog kontrollen över Mogadishu.

År 2008 påbörjades en politisk process och en övergångsperiod som lade grunden till var Somalia befinner sig i dag. Representanter för Alliansen för Somalias återfrigörelse, som motsatte sig Etiopiens närvaro, och övergångsregeringen kom överens om ett fredsavtal, Djiboutiavtalet. En samlingsregering bildades och tillsammans med ett brett sammansatt parlament antogs i september 2011 en färdplan för säkerhet, ny konstitution, försoning och god samhällsstyrning.

Övergångsperioden avslutades i augusti 2012. I enlighet med färdplanen utsågs då ett nytt somaliskt parlament, en ny president och en ny premiärminister som bildade regering. Omvärlden uttryckte förtroende för det nya ledarskapet och det internationella samfundets engagemang i Somalia ökade markant från sommaren 2012.

Sedan dess har flera politiska framsteg gjorts. Bland annat har bildandet av delstater i stort fullbordats och i februari 2017 slutförde Somalia, efter några månaders förseningar, en indirekt valprocess och därefter presidentval. Valen utgjorde i stort en framgång och ledde till en fredlig övergång och presidentbyte. Politiskt befinner sig Somalia nu i ett viktigt skede. Den somaliska regeringen har en rad stora politiska utmaningar att hantera, bland annat översyn av konstitutionen och fortsatt uppbyggnad av det federala systemet. Detta inkluderar uppbyggnad och stärkande av institutioner samt reglerandet av ansvarsförhållanden och relation mellan centralregeringen och delstaterna. Vidare börjar redan nu arbetet med att förbereda för genomförande av allmänna val 2020 eller 2021.

En av de största utmaningarna, liksom en förutsättning för Somalias ekonomiska och demokratiska utveckling, är att förbättra säkerhetssituationen i Somalia. Terroristgruppen Al-Shabaab utgör i dagsläget det största hotet mot fred och säkerhet i Somalia. Gruppen bekämpas av Amisom, Afrikanska unionens styrka i Somalia, tillsammans med styrkor från den somaliska nationella armén och regionala förband. Sedan sommaren 2011 har Al-Shabaab förlorat kontrollen över Mogadishu, samt förlorat terräng i stora delar av södra och centrala Somalia. Trots detta utgör Al-Shabaab fortfarande en destabiliserande kraft och ett hot mot en fortsatt positiv politisk process.

Amisom som finns på plats sedan mars 2007, med mandat av FN:s säkerhetsråd, har aviserat en neddragning från 2018. I ljuset av detta samt det fortsatt dåliga säkerhetsläget står nu en reformering av den somaliska säkerhetssektorn högt både på den somaliska regeringens och på det internationella samfundets dagordning.

Prop. 2016/17:177 Även den svåra torkan som har drabbat Somalia (se nedan) utgör en stor utmaning för Somalias regering. Utöver de humanitära aspekterna, med påtaglig risk för svält, riskerar den att få negativa politiska och säkerhetsmässiga följder.

3.2 Den humanitära situationen i Somalia

Den humanitära situationen i Somalia förvärras i snabb takt till följd av den pågående torkan. Av landets dryga 12 miljoner invånare beräknas omkring 6,2 miljoner behöva någon form av humanitär hjälp eller skydd. Av dessa riskerar 2,9 miljoner människor att drabbas av svält. Prognosen för kommande regnperiod (april-maj) är dålig, vilket medför att möjligheterna till återhämtning är begränsade. FN uppskattar att upp emot en miljon somaliska barn kommer att vara akut undernärda under 2017. Vattennivåerna i landets två största floder har minskat kraftigt till följd av överutnyttjande och flera dåliga regnperioder. Vattenburna sjukdomar, såsom kolera, ökar, priserna på utmärglad boskap går ner och dåliga skördar har lett till att priserna på viktiga råvaror har stigit kraftigt. Krisen leder även till nya migrationsströmmar som adderar till de redan cirka 1,1 miljoner internflyktingarna i Somalia och cirka 1 miljon somaliska flyktingar i regionen.

De humanitära behoven i Somalia kräver ett omfattande engagemang från omvärlden. Möjligheterna för de humanitära organisationerna att verka i landet begränsas av logistiska svårigheter samt bristande infrastruktur och säkerhet. Sjötransporter är nödvändiga för de flesta humanitära aktörer som är verksamma i Somalia, däribland WFP. Cirka 90 procent av WFP:s humanitära hjälpsändningar till Somalia transporteras sjövägen. Behovet av att skicka humanitär hjälp med sjötransporter till Somalia under 2017 bedöms förbli omfattande.

3.3 Sjöroveriet utanför Somalias kust

Sjöroveri utgör ett hot mot den fria sjöfarten, den internationella handeln, godstransporter, internationella hjälpsändningar och besättningsars säkerhet. Hotet har varit särskilt allvarligt utanför Somalias kust och drabbat såväl kommersiell sjöfart som WFP:s humanitära hjälpsändningar.

Under perioden 2008–2011 noterades en kraftig ökning av sjöroveriet, 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 låg som högst, reducerades både 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 sjöroveri (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 WFP ska kunna nå fram till de nödlidande i Somalia. Sedan fartygsskyddet från Atalanta institutionaliserades år 2008 har 406 fartyg med drygt en miljon megaton livsmedelshjälp från WFP till Somalia eskorterats. Operation Atalanta bedöms även ha haft en tydligt avskräckande verkan då inga direkta attacker har genomförts gentemot de WFP-transporter som insatsen eskorterat.

Andra viktiga faktorer som bidragit till minskat sjöröveri utgörs av handelssjöfartens ökade användning av passiva motåtgärder, till exempel taggtråd, vattenkanoner, höga fribord, registrering och anmälan inför passage i högriskområden samt ny lagstiftning som ger möjlighet att använda sig av väpnat skydd. Riksdagen antog en sådan lagstiftning den 2 maj 2013 och lagen började gälla den 1 juli 2013 (prop. 2012/13:78, bet. 2012/13:TU10, rskr. 2012/13:202).

Det är för tidigt att dra slutsatser om den långsiktiga tendensen för sjöröveriet och de väpnade rånen mot fartyg utanför Somalias kust som avkrävt det internationella samfundet mycket stora kostnader, bland annat för skydd, lösensummor, försäkringspremier och alternativa färdvägar. Internationella kontaktgruppen för sjöröveri utanför Somalias kust (CGPCS) konstaterar att utvecklingen är positiv men att situationen är reversibel och fortsatt kräver att omvärldens motåtgärder upprätthålls tills ansträngningarna att motverka de landbaserade grundorsakerna har fått effekt. De fullbordade attacker som utförts under början av 2017 visar på att problemet med sjöröveri kvarstår.

Utbredd fattigdom, långvarig konflikt och under lång tid avsaknad av en fungerande centralregering som kan hantera säkerhetssituationen, skydda landets kust och garantera lag och ordning, har bidragit till att sjöröveri har blivit en betydande inkomstkälla för olika kriminella grupperingar i Somalia. Det illegala och oreglerade fiske som pågått i många år har dessutom reducerat fiskbeståndet och inkomstmöjligheterna för somaliska fiskare. Enligt FN finns det en betydande risk att sjöröveriverksamheten kan komma att återupptas då sjörövarna fortsatt bedöms ha både kapacitet och förmåga att genomföra större attacker. För att nå en varaktig lösning på problemen krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen.

4 Det svenska engagemanget i Somalia

Sverige är ett av de mest tongivande partnerländerna i Somalia, bl. a. genom rollen som medordförande i den politiska arbetsgruppen inom New Deal (PSG1). Sverige är även en av de största biståndsgivarna, med starkt engagemang inom givarsamordningen. Sverige är ett av få länder som har en särskild ambassadör utsedd för och akkrediterad till Somalia och har därmed en hög politisk profil lokalt.

Prop. 2016/17:177 I juni 2013 antog regeringen en ny femårig strategi för utvecklingssamarbetet med Somalia, och biståndet mer än fördubblades till 300 miljoner kronor per år. Fokus i strategin är mänsklig säkerhet och försörjning, demokrati och mänskliga rättigheter samt hälsa och jämställdhet. Ett särskilt fokus på kvinnors och flickors situation genomsyrar strategin. Under 2016 bidrog Sverige även med 170 miljoner kronor till Somalia i humanitärt stöd. Stödet omfattade skydd, hälsa, utbildning, nutrition, vatten och sanitet, men också kapacitetsstärkande insatser för att minska effekterna av framtida torksituationer. Sverige har hittills under 2017 redan betalat ut 194 miljoner kronor i humanitärt stöd och är den fjärde största bilaterala humanitära givaren till den pågående krisen i Somalia.

Sverige har deltagit i samtliga av EU:s krishanteringsinsatser för Somalia. Utöver återkommande bidrag till operation Atalanta bidrar Sverige med personal till EUTM Somalia och till Eucap Somalia.

5 Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

5.1 Beskrivning av operationen

Med anledning av FN:s uppmaning till världssamfundet att skydda WFP:s mattransporter mot sjöröveri upprättade EU år 2008 sin marina operation (Atalanta). Det är den första marina operation som genomförs inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

Atalanta syftar till att ge skydd åt fartyg som för WFP:s räkning transporterar mat till nödställda i Somalia, att skydda Amisoms sjötransporter och sårbara sjötransporter, inklusive handelsfartyg, utanför Somalias kust, att övervaka fisket utanför Somalias kust samt att vidta nödvändiga åtgärder, vilket inkluderar användning av våld, för att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg som kan komma att begås i de områden där operationen genomförs. Som en följd av ett mer utbrett sjöröveri öster om Somalia har Atalantas operationsområde vidgats till att i dag förutom Adenviken också inkludera delar av Indiska oceanen.

Atalantas mandat utökades i mars 2012 till att omfatta möjligheten att placera säkerhetsstyrkor ombord på skyddsvärda fartyg, att använda tekniska hjälpmedel för att spåra för sjöröveriverksamhet misstänkta farkoster, att oskadliggöra sjörövarnas farkoster, att genomföra fritagningsoperationer och att förstöra landbaserade logistikbaser.

I december 2014 utökades mandatet till att inom ramen för tillgängliga resurser och på begäran omfatta sekundära, icke-exekutiva uppgifter, i form av logistik- och expertstöd till EU:s civila stöd till utveckling av kustbevakning i regionen (Eucap Somalia) och EU:s militära utbildningsinsats (EUTM Somalia) samt EU:s särskilda representant (EUSR) och EU:s maritima säkerhetsprogram (MASE). Syftet var att

bidra till EU:s samlade ansats på Afrikas horn, det vill säga att nå högre effekt genom att använda EU:s olika instrument och politikområden mer samstämmigt. För att möjliggöra de sekundära uppgifterna utökades Atalantas geografiska operationsområde till ett antal punktvisa kustnära landområden. Operationen fick även ett utökat mandat för att genomföra underrättelseinhämtning och hantera personuppgifter, stödja ett pilotprojekt för fiskerilicenser som drivs av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och delge information till Somalias och Eritreas övervakningsgrupp (SEMG) som övervakar farkoster som misstänks för sjöröveri.

Operationens grunduppgifter kvarstår. Mandatet för insatsen förlängdes i december 2016 fram till och med december 2018 (2016/2082 Gusp).

Operationen verkar längs hela Somalias kust, på somaliskt territorialhav och inre vatten, på somaliskt territorium, på internationellt vatten, samt i havsområden längs kusten i angränsande länder i Indiska oceanen. En logistikbas upprättades i Djibouti.

Fartygen som ingår i Atalanta leds från EU:s operationshögkvarter som är samlokaliserat med det brittiska operativa högkvarteret i Northwood. Operationsbefälhavaren är utsedd av EU och får politisk och strategisk vägledning av EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik.

De gemensamma kostnaderna för Atalanta administreras i enlighet med den så kallade Athenmekanismen, som reglerar finansieringen av gemensamma kostnader för EU:s operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Atalanta är en del av EU:s övergripande politik för Afrikas horn vars riktlinjer lades fast under det svenska ordförandeskapet år 2009. Denna har följts upp med ett strategiskt ramverk för Afrikas horn som antogs i november 2011. Ramverket lyfter fram den geostrategiska betydelse som EU tillmäter Afrikas horn och en avsikt att främja stabilitet och ekonomisk utveckling i regionen. EUSR företräder sedan 1 januari 2012 den höga representanten och medlemsstaterna i dialogen med aktörer i Somalia och regionen och samordnar insatser med det övriga internationella samfundet.

I januari 2016 presenterade EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) nya riktlinjer för EU:s tre insatser i Somalia och Afrikas horn. Riktlinjerna framhåller vikten av att fortsatt bekämpa sjöröveriet utanför Somalias kust och bidra med skydd åt de fartyg som transporterar mat för WFP:s räkning. Atalantas sekundära uppgifter, att inom ramen för tillgängliga resurser och på begäran stödja Eucap Somalia och EUTM Somalia, bedöms även vara fortsatt betydelsefulla för att komma åt piratverksamhetens grundorsaker.

5.2 Folkrättsligt mandat för operationen

Klassiska rättsregler har länge innehållit både en rätt och en förpliktelse till samarbete för att bekämpa sjöröveri. Den moderna folkrätten, framförallt havsrätten som den kommer till uttryck i FN:s

Prop. 2016/17:177 havsrättskonvention från 1982 (i kraft den 16 november 1994, i kraft för Sverige den 25 juli 1996, prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271, SÖ 2000:1), innehåller detaljerade regler för hur stater kan och bör ingripa mot sjöröveri. De huvudsakliga bestämmelserna finns i havsrättskonventionens artiklar 100–107. Sjøröveri har också under lång tid varit en av få handlingar som alla stater har rätt att ingripa mot, både genom verkställighet och genom lagföring, och sjöröveribrottet faller under så kallad universell jurisdiktion.

I syfte att bekämpa sjöröveri får stater således även utanför sitt territorium, på det fria havet och i de ekonomiska zonerna, uppbringa piratfartyg, beslagta egendom ombord samt gripa personer ombord och ställa dem inför rätta. I havsrättskonventionens artikel 101 finns en definition av sjöröveri som kännetecknas av att dåden utförs för privat vinning. Motsvarande handlingar på en stats inre vatten och på dess territorialhav utgör definitionsmässigt inte sjöröveri. Sådana handlingar karaktäriseras i stället som ”väpnat rån mot fartyg”.

FN:s säkerhetsråd har under 2008–2016 i en rad resolutioner, senast 2316 och 2317, konstaterat att situationen i Somalia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Med stöd av kapitel VII i FN-stadgan har säkerhetsrådet bemyndigat stater och regionala organisationer att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

Vidare har FN:s säkerhetsråd i resolution 1816, förlängd genom 1846, utvecklad i 1851 och 1897, samt ytterligare förlängd genom 1950, 2020, 2077, 2125, 2184, 2246 och 2316 bemyndigat stater att ingripa mot sjöröveri även på somaliskt territorium, vilket innefattar även dess territorialhav och inre vatten. Ett ingripande på somaliskt territorium får dock enbart ske på uppdrag av Somalias regering och efter att denna på förhand notifierat FN:s generalsekreterare, samt under förutsättning att ingripandet är förenligt med folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna. Krigets lagar är för närvarande inte tillämpliga. Detta innebär bland annat att åtgärder måste planeras på sådant sätt att risker för människors liv minimeras och att all våldsanvändning under åtgärderna är nödvändig och proportionerlig.

Det finns ett tydligt mandat i folkrätten för att utöva maktbefogenheter mot sjöröveri på internationellt vatten. Genom FN:s säkerhetsråds resolutioner finns det även ett tydligt mandat för att vidta nödvändiga åtgärder för att stävja sjöröveri och väpnade rån mot fartyg på somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav och inre vatten. Insatsen har därmed ett tydligt folkrättsligt stöd. Föreskriven notifiering har skett genom EU:s och Somalias regerings försorg. Utöver mandatet från säkerhetsrådet har även somaliska regeringen samtyckt till insatsen, vilket är ytterligare en folkrättslig grund för insatsen när den verkar på somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav och inre vatten.

Frågor som rör ingripande med våld för att avvärja angrepp mot fartyg eller för att uppbringa piratfartyg, beslagta eller förstöra egendom som använts vid sjöröveri samt omhändertaga personer ombord och se till att de ställs inför rätta har precisats i de insatsregler som styr den väpnade styrkans våldsanvändning. Enligt insatsreglerna kan det under vissa

omständigheter förekomma våldsanvändning som går utöver traditionellt självförsvar. Prop. 2016/17:177

Avtal som reglerar bland annat den rättsliga statusen för deltagande personal har slutits med de länder i vars territorium EU-styrkan uppehåller sig under operationen: Djibouti, Seychellerna och Somalia.

För att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av omhändertagna personer som misstänks för sjöröveri eller väpnade rån mot fartyg har EU slutit överföringsavtal Seychellerna, Mauritius och Tanzania för att göra det möjligt att lämna över omhändertagna personer för lagföring. Kraven i dessa avtal är bland annat att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, fullt ut respekteras under och efter en sådan överföring.

6 Andra säkerhetsrelaterade internationella operationer och insatser i Somalia

6.1 Operationer och insatser på det somaliska fastlandet

FN:s politiska insats UN Assistance Mission in Somalia (Unsom) etablerades i juni 2013. Mandatet fokuserar främst på att främja nationell försoning, ge råd till både somaliska regeringen och Amisom om statsbyggande och fredsbyggande samt följa situationen gällande mänskliga rättigheter. Unsom koordinerar dessutom det internationella givarsamfundet i Somalia. Sverige deltar för närvarande med tre poliser, två kriminalvårdare och en civil tjänsteman i Unsom.

Amisoms säkerhetsfrämjande verksamhet i Somalia vilar på ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Operationen ska skydda de somaliska myndigheterna, stabilisera landet och stödja dialog och försoning samt underlätta humanitärt bistånd. Mandatet omfattar 22 000 soldater och poliser. Truppbidragande länder är i dag av Etiopien, Kenya, Uganda, Burundi, Djibouti och Sierra Leone. Trots tidigare underbemanning, samt att den internationella styrkan vid flera tillfällen utsatts för förödande attacker, är Amisom en mycket viktig säkerhetsaktör i och omkring Mogadishu och i Somalias södra delar.

Genom den så kallade afrikanska fredsfaciliteten (APF) står EU tillsammans med USA för merparten av det finansiella stödet till Amisom. Den 31 augusti 2016 inkom den Afrikanska unionens kommission (AUC) med en begäran om finansiellt stöd på 535 miljoner euro för APF:s aktionsprogram för perioden 2017–2018. Huvuddelen av aktionsprogrammets stöd till fredsbevarande insatser är avsatt för att stödja Amisom.

Genom EUTM Somalia utbildar EU somaliska säkerhetsstyrkor och ger strategisk rådgivning till säkerhetsstrukturerna i Mogadishu. Operationen flyttade från och med januari 2014 hela sin verksamhet från Uganda till Mogadishu. Sverige deltar för närvarande med 8 utbildare och

Prop. 2016/17:177 stabsofficerare. Flera andra länder utbildar också somalisk militär, bland andra Etiopien, Förenade Arabemiraten, Storbritannien, Turkiet och USA.

EU lanserade år 2012 den civila insatsen Eucap Nestor med uppgift att bidra till regional maritim kapacitetsuppbyggnad till länderna på Afrikas horn och vid västra Indiska Oceanen. I fokus är stöd till utvecklingen av en självständig förmåga att kontinuerligt utveckla maritim säkerhet, inklusive bekämpning av sjöröveri och offentlig förvaltning av sjösäkerhet. Den 12 december 2016 beslutade rådet att förlänga mandatet för Eucap Nestor till och med den 31 december 2018. Samtidigt beslutades att insatsen endast skulle fokusera på Somalia och som en följd ändrades insatsen namn till Eucap Somalia.

6.2 Övriga operationer utanför Somalias kust

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).

7 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

7.1 Tidigare svenskt deltagande

Sedan maj 2009 har Sverige skickat fyra marina styrkebidrag till insatsen. 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. Sverige deltog därefter under perioden maj till november 2010 med HMS Carlskrona, med en säkrings- och bordsstyrka. Sverige hade även under de första fyra månaderna under 2010 samtidigt ledningsansvaret för Atalantas styrkehögkvarter och bidrog under denna period även med en helikopterenhet. Sverige deltog senare i operationen mellan april och

augusti 2013, då bidraget utgjordes av HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, säkrings- och bordningsstyrka samt sjukvårdsenhet. 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.

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.

7.2 Föreslaget deltagande

Det svenska bidraget föreslås omfatta en bordningsstyrka, inklusive två stridsbåtar samt stödpersonal, där bidraget till insatsen kan komma att uppgå till cirka 35 personer. Inriktningen är att bidraget ska verka tillsammans med det av Nederländerna anmälda fartyg som är aktuellt för operationen.

Avsikten är att deltagandet ska inledas i september 2017 och pågå under högst tre månader. Startdatum och slutdatum för det svenska bidraget till operationen fastställs i överenskommelse med insatschefen och den nederländska försvarsmakten.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: 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.

Skälen för regeringens förslag: 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

Prop. 2016/17:177 stort behov av en internationell marin närvaro i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust.

EU:s marina insats motiveras i hög grad av att den humanitära situationen i Somalia är bland de allra svåraste i Afrika och bedöms bli mycket allvarlig under 2017. Regeringen anser att det i detta läge är av särskild betydelse att insatsen kan bidra till att FN:s livsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar når fram till det somaliska fastlandet. En försämrad livsmedelssituation riskerar att få förödande humanitära konsekvenser, och därutöver negativa konsekvenser för den politiska och säkerhetsmässiga utvecklingen i Somalia. Ett svenskt bidrag till insatsen förutses bidra till att insatsen kan trygga WFP:s hjälpsändningar och därigenom svara mot ett centralt behov.

Närvaron bedöms vidare underlätta för en säker handelssjöfart, inklusive för de fartyg som för svensk flagg och som trafikerar området. Det är ett svenskt intresse att bidra till säkra globala handelsflöden.

Regeringen anser vidare att ett svenskt deltagande i EU:s marina insats Atalanta skulle komplettera och förstärka Sveriges omfattande och långsiktiga engagemang i Somalia. Detta engagemang är brett och omfattar bland annat humanitärt stöd, utvecklingsbistånd, återuppbyggnadsinsatser, demokratistöd och aktiv politisk dialog.

Det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att solidariskt bidra till EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

Deltagandet i Atalanta ligger i linje med denna politik och bidrar till att Sverige uppfattas som en trovärdig aktör som stöder EU:s krishanteringsförmåga och roll som global aktör. Atalanta är en del av EU:s samlade ansats som inom krishanteringsområdet omfattar EU:s militära utbildningsinsats EUTM Somalia och den civila kapacitetsbyggande insatsen Eucap Somalia, och vars politiska ram är EU:s strategi för Afrikas horn.

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.

Förutom att bidra till insatsens operativa effekt ger ett svenskt deltagande i Atalanta möjlighet att bygga vidare på positiva erfarenheter från tidigare deltagande i insatsen. Målet är att bidra till att utveckla Försvarsmaktens nationella förmåga och förmåga att verka i en multinationell förbandsstruktur.

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 rättsäker hantering av misstänkta sjörövare.

Regeringen konstaterar att insatsen har folkrättsligt stöd att ingripa mot sjörövare 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 självförsvar.

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. 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 cirka 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.

Av 15 kap. 16 § regeringsformen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land om det inte finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, eller ett medgivande i lag. Eftersom det i detta fall inte är fråga om en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och ett bemyndigande i lag saknas, krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i EU:s marina insats Atalanta. Det nu aktuella svenska styrkebidragets förmåga och uppgifter är sådana att det är att betrakta som en väpnad styrka i regeringsformens mening.

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 till och med den 8 november 2017.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 36 000 000 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

Prop. 2016/17:177 *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*.

Förkortningar

Amisom	The African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens insats i Somalia)
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
Eucap Somalia	European Union Maritime Capacity Building mission to Somalia (EU:s maritima förmågeutvecklingsinsats för Somalia)
EUTM	Somalia European Union Training Mission in Somalia, Military mission to contribute to the training of Somali security forces (EU:s utbildningsinsats för somaliska säkerhetsstyrkor)
FAO	Food and Agriculture Organization
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (EU)
IMO	International Maritime Organisation (Internationella sjöfartsorganisationen)
MASE	EU Maritime Security Programme
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
SEMG	Somalia and Eritrea Monitoring Group
Unsom	United Nations Assistance Mission in Somalia
WFP	United Nations World Food Programme (FN:s livsmedelsprogram)

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar proposition 2016/17:177 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)