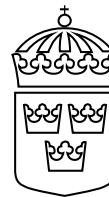


Regeringens proposition

2018/19:6



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak

Prop.
2018/19:6

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 oktober 2018

Margot Wallström

Ann Linde
(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 2019 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh. 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, och för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund och resonerar kring det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad 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	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	9
7	Det föreslagna svenska bidraget	11
8	Regeringens överväganden och förslag	12
9	Ekonomiska konsekvenser	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2018.	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2018/19:6

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 220 personer till förfogande till och med den 31 december 2019 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, flyktingrätt och internationell humanitär rätt, vidta nödvändiga åtgärder i bland annat Irak för att förstärka och samordna sina insatser i syfte 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), prop. 2016/17:127 (bet. 2016/17:UFöU2, rskr. 2016/17:309) och prop. 2017/18:31 (bet. 2017/18:UFöU2, rskr. 2017/18:134). I proposition 2017/18:31 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 ytterligare högst 150 personer till och med den 31 december 2018, för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh i Irak. Riksdagen beslutade den 15 december 2017 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarmakten den 21 augusti 2017 förslag till fortsatt bidrag under 2018–2020 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 Irakkriget början 2003. Den militära kampen mot Daesh har verkat enande på landets politiska grupper, men när striderna nu är i stort sett avslutade hotar religiösa och politiska splittringar att återuppstå. Iraks stabilitet påverkas

negativt av den allmänna turbulensen i regionen, inte minst i grannlandet Syrien. Inverkan av oljepriset på ekonomin är stark och beroendet av utländskt bistånd fortsatt stort. Samtidigt kan vissa framsteg inom det ekonomiska området noteras som en följd av ett något förbättrat säkerhetsläge och ökande investeringar i återuppbyggnaden av landet.

Sverige vill bidra till en positiv utveckling i detta kritiska skede av Iraks historia. Därför beslutade Sveriges regering i juli 2017 om en femårig strategi för utvecklingssamarbete för Irak. Strategin syftar till att främja fredliga och inkluderande samhällen och har jämställdhet som genomgående tema. Sveriges utvecklingssamarbete med Irak under perioden 2017–2021 kommer att uppgå till drygt en miljard kronor. Därutöver tillkommer ett stort årligt humanitärt bistånd.

Efter en omfattande militär kampanj ledd av de irakiska försvarsstyrkorna med understöd av den globala koalitionen mot Daesh utropade den irakiska regeringen i december 2017 seger över Daesh i Irak. Befrielsen från Daesh kommer efter flera års hårda strider med tiotusentals döda och vidsträckt förstörelse som följd, inklusive i Iraks näst största stad Mosul. 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 i konfliktens spår är omfattande. Totalt behöver nästan nio miljoner irakier humanitärt stöd. Över 1,9 miljoner internflyktingar har ännu inte kunnat återvända till sina hem. 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. Vissa minoritetsgrupper, bland annat kristna och jezidier, har varit särskilt utsatta, men konflikten har påverkat alla grupper. En övervägande majoritet av internflyktingarna är sunniter.

Efter de militära framgångarna i kampen mot Daesh har terroristnätverket inte längre stadigvarande kontroll över någon del av det irakiska territoriet. Nätverket har försvagats betydligt: tusentals medlemmar har omkommit i strid eller satts i förvar, dess finanser är hårt ansatta och flödet av utländska terroriststridande har avstannat. Samtidigt förblir man ett reellt hot mot Iraks stabilitet. I sin halvårsrapport till säkerhetsrådet i augusti 2018 om hotet från Daesh uppskattade FN:s generalsekreterare att nätverket för närvarande har ca 10 000 medlemmar i Irak. Man förmår alltjämt kommunicera medialt, upprätthålla logistiknätverk och etablera vägspärrar och flera bedömare spår en utveckling där nätverket allt mer agerar som en gerilla som med terrorismetoder försöker att destabilisera landet. Daesh kan kopplas till ett antal stora terroristattentat som har genomförts i Irak under det senaste året. Enligt FN har över 700 irakier dödats i olika terroristdåd under 2018. Eftersom terroristnätverket alltjämt är verksamt i landet finns ett fortsatt behov av militära åtgärder.

För att långsiktigt bekämpa terroristgruppen och andra liknande nätverk krävs att grounden till konflikten hanteras, främst fördelningen av inflytande mellan landets etniska och religiösa grupper. I grunden är Daeshs framväxt ett symptom på politiskt missnöje. Under sommaren 2018 bröt omfattande folkliga protester ut i Iraks södra provinser. Missnöjet rör framför allt undermålig allmän samhällsservice, korrupktion,

arbetslöshet och brist på dricksvatten. Utvecklingen visar hur bräckligt säkerhetsläget i landet är. Iraks långsiktiga stabilitet är kopplad till regeringens förmåga att bekämpa korruptionen och säkerställa mer jämlika levnadsvillkor för befolkningen. 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.

Iraks inrikespolitik utmärks fortfarande av motsättningar. De politiska blocken är uppbyggda längs sekteristiska och etniska skiljelinjer och förtroendet över blockgränserna är svagt. Den 12 maj 2018 hölls parlamentsval i landet. Den shiitisk-nationalistiska Saironkoalitionen ledd av den tidigare milisledaren Muqtada al-Sadr fick flest röster. Regeringsbildningen pågår under hösten 2018. Den 2 oktober utsågs den kurdiska politikern Barham Saleh till ny president i Irak och den shiitiska tidigare oljemministern Adel Abdul Mahdi har, som tillförordnad premiärminister, fått i uppdrag att bilda regering. Enligt konstitutionen ska detta ske inom 30 dagar. Den nya regeringen har en stor uppgift framför sig när det gäller att stabilisera och ena landet.

Den höga våldsnivån fortsätter att utgöra en av de största utmaningarna. Säkerhetsläget är mer 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. En folkomröstning om självständighet genomfördes i KRG i september 2017, vilket ledde till starka reaktioner från centralregeringen i Bagdad samt grannländerna Turkiet och Iran. Iraks högsta domstol olagligförklarade omröstningen och genom en snabb arméoffensiv övertog Bagdad territoriell kontroll över områden utanför det kurdiska självstyrets tre provinser. Spänningarna i relationerna mellan centralregeringen i Bagdad och KRG minskade något under våren. Regionval genomfördes i irakiska Kurdistan den 30 september 2018.

Kringliggande länder, framför allt Iran och Turkiet, har stort inflytande på utvecklingen i Irak. Daeshs framväxt över landsgränserna visar hur Iraks problem hänger ihop med situationen i Syrien. Trots att Daesh förlorat stora delar av de territorium de tidigare kontrollerade i Syrien, riskerar avsaknaden av en långsiktigt politisk lösning av Syrienkrisen att få negativa konsekvenser för Iraks möjligheter att bygga varaktig stabilitet och fred inom sina egna gränser.

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 idag 74 länder, inklusive Sverige, flera andra EU-stater och länder i regionen samt fem 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. Den militära insats i Irak som koalitionen leder går under namnet Operation Inherent Resolve (OIR).

FN spelar en central roll i Irak, både genom säkerhetsrådet och genom FN-insatsen på plats, United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI). UNAMI:s mandat förnyas årligen, senast den 14 juni 2018 genom säkerhetsrådets resolution 2421 (2018). Insatsens huvuduppgift är att främja en inkluderande, politisk dialog och försoning på nationell och lokal nivå.

FN:s säkerhetsråd har enats om en rad viktiga resolutioner i kampen mot Daesh, bland annat resolution 2249 (2015) om hot mot internationell fred och säkerhet orsakade av terrorism, resolution 2178 (2014) och 2396 (2017) 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.

Utöver den femåriga svenska biståndsstrategin om drygt 1 miljard kronor är Sverige en stor humanitär givare till Irak. Sidas humanitära stöd under 2018 uppgår till över 144 miljoner kronor. Liksom för andra kriser kan stödet justeras under året. Sverige är en av världens största givare av icke-öronmärkt stöd till FN-organ och internationella organisationer som bedriver humanitär verksamhet i Irak. Via strategin för utvecklingssamarbetet med Irak bidrar Sverige under 2018 med ett stöd om 100 miljoner kronor för befriade områden till FN:s utvecklingsprogram (UNDP) stabiliseringsfond (FFIS). Inom fonden lämnas stöd till återuppbyggnad av infrastruktur som t.ex. skolor, sjukvårdsinrättningar, vatten, elnät samt kapacitetsstärkande av lokala myndigheter. Sverige bidrar också till insatser för utbildning och minröjning i Irak i syfte att främja förutsättningar för återuppbyggnad och flyktingåtervändande.

Irak är ett av de länder som Sverige särskilt prioriterar i den nationella handlingsplanen för genomförandet av säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet. Den svenska strategin för utvecklingssamarbete med Irak har ett särskilt fokus på jämställdhet. Irak har, som ett av få länder i regionen, antagit en nationell handlingsplan för resolution 1325. Genomförandet av handlingsplanen har dock fått stå tillbaka för vad som ansetts vara mer akuta åtgärder i kampen mot Daesh. Samarbetet med såväl Iraks regering som lokala människorätts- och kvinnoorganisationer fortsätter för att bemöta problem kopplade till t.ex. könsrelaterat och sexuellt våld, kvinnliga internflyktingars utsatthet och barnäktenskap.

Regeringen verkar också för att det internationella samfundet kan bidra till att ansvar utkrävs av personer som misstänks för brott mot folkrätten under konflikten, inklusive mot de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. Säkerhetsrådet antog i september 2017 en resolution 2379 (2017) om ansvarsutkrävande för Daesh som innebär att

FN, med stöd från medlemsstaterna, 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, som inledde sitt arbete under sommaren 2018, ska bland annat samla in och omhänderta bevisning.

EU har vid flera tillfällen fördömt våldet och övergreppen i konflikten i Irak och Syrien samt understrukit nödvändigheten av att ta itu med ländernas grundläggande politiska utmaningar för att långsiktigt kunna bekämpa Daesh och stabilisera regionen. EU har förstärkt sina insatser på bland annat kontraterrorismområdet och på det humanitära området. Ett partnerskapsavtal mellan EU och Irak trädde i kraft i juli 2018. EU:s utrikesministrar antog också i januari 2018 en ny strategi för Irak.

Regeringen driver aktivt att EU ska öka sitt civila engagemang för en långsiktig stabilisering i Irak, bland annat i de befriade områdena. Sverige var en av initiativtagarna till den civila EU-insats, EU Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM), som beslutades i oktober 2017. Syftet med insatsen är att ge stöd för mer långsiktig stabilisering och säkerhetssektorreform i Irak. I mandatet ingår ett särskilt fokus på att bekämpa terrorism, däribland att förbättra landets interna strukturer för anti-terrorism och att förankra respekten för de mänskliga rättigheterna i den nationella strategin mot terrorism. Sverige bidrar för närvarande med sex personer till missionen i Bagdad.

Sverige kommer också att bidra med en person till den av Nato ledde insatsen Nato Mission in Iraq (NMI). Insatsen lanserades under Natos toppmöte i juli 2018 och syftar liksom OIR till att utbilda de irakiska säkerhetsstyrkorna. Insatsen kompletterar Sveriges totala engagemang i regionen.

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 2249 (2015) i vilken medlemsstater som har kapaciteten uppmanas att, i enlighet med folkrätten, särskilt FN-stadgan samt de mänskliga rättigheterna, flyktingrätt och internationell humanitär rätt, 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 samt 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).

Rätten att använda våld grundas på Iraks samtycke och på eventuella begränsningar som antingen ställs av Irak eller följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt.

6 Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad

Liksom det anfördes i regeringens proposition 2017/18:31 utgör Sverige genom sitt deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats i Irak en solidarisk samarbetspartner i arbetet för att öka säkerheten, förebygga konflikter och skapa förutsättningar för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning i Irak och den större regionen. Trots Iraks och koalitionen militära framgångar utgör Daesh fortsatt ett hot i landet. Koalitionen och Försvarsmaktens bedömning är att militära utbildningsinsatser krävs även under 2019. Det finns därmed ett behov och en efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag.

Sveriges bidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är förhållandevis litet sett till koalitionen samlade bemanning. I dagsläget är Sverige ett av 79 länder och organisationer som ingår i koalitionen. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och dess roll i koalitionen totala insats är därför begränsad. Detta, tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat, måste tas i beaktande vid en utvärdering av den svenska insatsens resultat.

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 utformningen av det svenska bidraget. Ambassaden i Bagdads rapportering och bedömningar om de politiska, säkerhetsmässiga och humanitära förhållandena vägs också in i den sammanvägda bedömning som regeringen gör i fråga om utformningen av det svenska bidraget.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att bidra till att stärka de irakiska försvarsstyrkornas förmåga att fortsatt motverka hotet från Daesh. Även om Daesh har förklarats som konventionellt besegrade i Irak så finns det ett fortsatt hot om återväxt och utnyttjande av terrorkrigföring. Målet ska uppnås 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 och säkerhet i landet. En negativ utveckling i Irak får konsekvenser för säkerheten i regionen och även globalt.

Det svenska bidragets utbildning av irakiska försvarsstyrkor 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 sedan 2017 med återtagande av Mosul, Tal Afar och Hawija, samt västra Anbarprovinsen. Den 9 december 2017 utropade Irak seger mot Daesh.

Koalitionen har tränat fler än 142 000 personer ur de irakiska försvarsstyrkorna som, med stöd av koalitionen, återtagit över 100 000 km² av tidigare Daesh-kontrollerade områden. Regeringens bedömning är därmed att det svenska styrkebidraget också under 2018 bidragit till en positiv utveckling av de irakiska försvarsstyrkornas och koalitionens samlade förmåga att stå emot och besegra Daesh.

Sverige har också som målsättning att aktivt verka för att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet genomförs som en del i koalitionens operationsplan. För att internationella militära krishanteringsinsatser och fredsbevarande insatser ska kunna bidra till konfliktlösning och varaktig fred är kunskapen om och genomförandet av resolution 1325 av central betydelse. Sverige har uppfyllt detta mål och resolution 1325 finns idag inkorporerad i koalitionens operationsplan. Sverige ska fortsatt verka för att resolution 1325 även i framtiden ska finnas med i koalitionens operationsplan.

Sverige har också som mål att säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325. Utbildning i resolution 1325 är en inarbetad del i den utbildning som all svensk personal får innan de åker till Irak. Försvarsmakten ser kontinuerligt över utformningen av utbildningen för att den på bästa sätt ska möta personalens behov när de är på plats i insatsområdet. Utbildning i resolution 1325 och dess genomförande ingår även i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna. Regeringen anser målet vara uppfyllt från föregående proposition. Sverige ska under perioden denna proposition avser fortsatt verka för detta mål.

Ytterligare en målsättning med Sveriges deltagande i den globala koalitionens militära utbildningsinsats är att det ska bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber. Sveriges deltagande i den globala koalitionen ger svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Genom arbetet i en multinationell operation främjas interoperabilitet och förståelse för nya 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. Samtidigt kan deltagande i internationella operationer även ha vissa negativa effekter på krigsdugligheten, exempelvis på grund av utebliven övningsverksamhet i ordinarie förbandssammansättning. När ett förband deltar i internationella insatser kan även förbandets genomförande av nationella huvuduppgifter på kort sikt påverkas negativt. Förmågan hos våra nationella krigsförband och staber måste därför 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 multinationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga att utvecklas i sin militära profession.

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. Deltagandet i den globala koalitionen ger Sverige tillgång till internationella kontaktnät och verkar därmed positivt på våra internationella förbindelser och

samarbeten. Detta bidrar vidare till att utveckla Sveriges bi- och multilaterala säkerhets- och försvarspolitiska relationer. Ett exempel är det utökade samarbetet med Storbritannien, en för Sverige viktig partner bland annat inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, i insatsen under 2018. Detta bedöms bidra till ökad effektivitet för det svenska förbandet med viktiga synergier också med bäring på den nationella kontexten.

Sammantaget har det svenska militära bidraget under 2018 verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen. Regeringen konstaterar samtidigt att 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 i resultatutvärderingen, också inför beslut om förlängning av insatsen efter den 31 december 2019.

Riksdagens tillkännagivanden (rskr. 2017/18:134)

Riksdagen har som sin mening gett till känna vad det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anfört om återrapportering av och målformuleringar för det svenska deltagandet i den militära utbildningsinsatsen i Irak (bet. 2017/18:UFöU2 punkt 2 och punkt 3, rskr. 2017/18:134). Under 2018 har regeringen vid tre tillfällen återrapporterat till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet om insatsens utformning, eventuella förändrade förutsättningar för insatsen och insatsens bidrag till måluppfyllandet. Målen ses löpande över. Genom nämnda återrapporteringar samt vad som anförts ovan gällande det svenska deltagandet i den militära utbildningsinsatsen i Irak anser regeringen att riksdagens tillkännagivande punkt 2 har tillgodosetts fullt ut och att detta tillkännagivande därmed är slutbehandlat.

7 Det föreslagna svenska bidraget

Trots att Daesh bedöms vara konventionellt militärt besegrade finns det alltså en efterfrågan på och behov av en fortsatt militär insats. Målet med insatsen och utbildningen är att Irak fortsatt ska kunna stå emot Daesh samt att skapa förutsättningar och strukturer för att landet självt ska kunna stå för sin långsiktiga säkerhet. Den exakta utformningen av stödet tas fram i samarbete med irakiska myndigheter.

Koalitionen bedriver för närvarande utbildning och rådgivning på i huvudsak baser i och omkring Bagdad, al Asad, Camp Taji, Besmaya och Erbil. Koalitionen har tränat mer än 142 000 personer ur de irakiska försvarsstyrkorna.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2019 ska uppgå till högst 70 personer på plats i Irak. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om behov uppstår. Det svenska bidraget ska då kunna uppgå till högst 220 personer totalt. Det svenska bidraget till insatsen föreslås omfatta förmågor för skydd och bevakning vid koalitionen baser

samt personal för utbildning av de irakiska förbanden. Den personal som ingår i styrkebidraget kommer inte att ha stridande uppgifter.

Sverige deltar som en del i koalitionen tränings- och utbildningsinsats. Iraks och koalitionen samlade behov är vägledande inför beslut om det svenska bidraget. 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 koalitionen samtliga baser i Irak där säkerheten så medger. Under slutet av 2018 omlokaliseras det svenska bidraget gradvis från Erbil till Taji, nordväst om Bagdad.

Säkerhetssituationen i insatsområdet analyseras kontinuerligt av Försvarsmakten och utgör en grundförutsättning för placeringen av det svenska bidraget. Regeringskansliet tar del av dessa rapporter som vägs in i de analyser som löpande görs i utformningen av det svenska bidraget. Regeringen beaktar även faktorer såsom de interna förhållandena i Irak i sin bedömning av hur det svenska bidraget bäst anpassas.

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 2019 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 under normala omständigheter 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 bidra med efterfrågade och relevanta förmågor som syftar till insatsens mål att utbilda irakiska försvarsstyrkor. Det svenska styrkebidraget ska utgöras av personal med uppgift att utbilda de irakiska försvarsstyrkorna, samt personal och förmågor för skydd och bevakning vid baserna för koalitionen utbildning. Genom att Sverige kan bidra med efterfrågade förmågor i form av skydd och bevakning vid koalitionen baser samt träning och utbildning av förband svarar Sverige på bästa sätt upp mot Iraks och koalitionen behov. Personal och förmågor för skydd och bevakning är 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.

De bilaterala relationerna mellan Sverige och Irak är mycket goda och understöds av ett brett mellanfolkligt utbyte. Det svenska militära bidraget är en del av ett omfattande svenskt stöd för att främja ett demokratiskt, sammanhållet och långsiktigt stabilt Irak. Utöver det väpnade bidraget bidrar Sverige genom utvecklingssamarbetet med drygt 1 miljard kronor under perioden 2017–2021 för att främja ett fredligt, jämställt och inkluderande samhälle i Irak. Utvecklingssamarbetet inkluderar riktat stöd för stabilisering i områden som befriats från Daesh. Sverige är också en stor humanitär bidragsgivare till Irak. Under 2018 uppgår det svenska humanitära biståndet till över 144 miljoner kronor.

Folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, är centrala aspekter i planeringen och genomförandet av utbildningsinsatsen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 är integrerad i den svenska insatsens arbete. 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 internationell rätt, samt resolution 1325.

FN:s säkerhetsråd har genom antagandet av resolution 2327 (2017) 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 under normala omständigheter bestå av högst 70 personer. Det svenska bidraget ska inte ha stridande uppgifter. Försvarmakten följer mycket noga säkerhetsutvecklingen och planerar och vidtar åtgärder därefter. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra personal för räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om högst ytterligare 150 personer.

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 räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsstyrka om situationen så kräver. Sådana insatser är till sin natur tillfälliga, tidskritiska och sker inom ramen för en redan pågående insats. Insatser av detta slag måste även vara anpassade 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 totalt högst 220 personer till förfogande för deltagande i den militära utbildningsinsats i Irak som genomförs av den globala koalitionen mot Daesh.

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 är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärkningsstyrkan, utgör en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta gets i lag, eller om det finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen, och det finns inte heller någon internationell förpliktelse att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för insatsen. 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 2019 kommer att uppgå till högst 142 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 18 oktober 2018

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund,
Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde,
Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Wallström

Regeringen beslutar proposition 2018/19:6 Fortsatt svenskt deltagande i
den militära utbildningsinsatsen i Irak