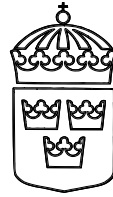


Regeringens proposition

2012/13:66



Svenskt deltagande i Europeiska unionens
marina insats (Operation Atalanta)

Prop.
2012/13:66

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 januari 2013

Fredrik Reinfeldt

Karin Enström
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2013 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 260 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats (Operation Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Insatsen kommer särskilt att handla om att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, som har central betydelse för Somalias befolkning.

Regeringen föreslår att det svenska bidraget till EU:s marina insats (Operation Atalanta) utgörs av HMS Carlskrona med bland annat en helikopterenhet och en säkrings- och bordningsstyrka. Det svenska bidraget till insatsen kan komma att uppgå till cirka 160 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 260 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov. Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds i april.

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 insatsen och det föreslagna svenska deltagandet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Somalia	5
3.1	Den politiska utvecklingen i Somalia	5
3.2	Den humanitära situationen i Somalia	6
3.3	Det svenska engagemanget i Somalia	7
3.4	Sjöröveriet utanför Somalias kust	7
4	Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)	8
4.1	Folkrättsligt mandat för insatsen	9
5	Andra internationella insatser i Somalia	10
5.1	Insatser på det somaliska fastlandet	10
5.2	Övriga insatser utanför Somalias kust	11
6	Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)	12
6.1	Tidigare svenskt deltagande	12
6.2	Föreslaget deltagande	12
7	Regeringens överväganden	12
8	Ekonomiska konsekvenser	15
	Bilaga 1 Förkortningar	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 januari 2013	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2013 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 260 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (se avsnitt 7).

2 Ärendet och dess beredning

FN:s livsmedelsprogram (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 härav antog FN:s säkerhetsråd ett flertal resolutioner under 2008 (1814, 1816, 1838, 1846 och 1851) i vilka säkerhetsrådet bland annat välkomnade EU:s marina insats utanför Somalias kust samt andra internationella och nationella initiativ som syftade till att genomföra resolutionerna 1814 och 1816. Vidare bemyndigades stater och regionala organisationer under FN-stadgans kapitel VII att i Somalia vidta åtgärder i syfte att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia. FN:s säkerhetsråds bemyndigande har därefter förlängts vid fyra tillfällen: till december 2010 genom resolution 1897 i november 2009, till december 2011 genom resolution 1950 i november 2010, till december 2012 genom resolution 2020 i november 2011, till december 2013 genom resolution 2077 i november 2012.

Den 10 november 2008 antog Europeiska unionens råd (rådet) den gemensamma åtgärden 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Insatsen, som går under benämningen Operation Atalanta, inleddes den 8 december 2008 och dess första mandat löpte till att börja med fram till den 13 december 2009.

Då EU bedömt insatsen som både effektiv och framgångsrik förlängdes insatsens mandat den 8 december 2009 genom den gemensamma åtgärden 2009/907/Gusp. Genom rådets påföljande beslut 2010/766/Gusp och 2012/174/Gusp förlängdes insatsen fram till den 12 december 2012 respektive 12 december 2014.

Det svenska deltagandet inom ramen för Operation Atalanta har vid två tidigare tillfällen varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i propositioner om svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3, rskr. 2008/09:190 och prop. 2009/10:84, bet. 2009/10:UFöU3, rskr. 2009/10:196).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) begärde den 25 januari 2012 in information från Försvarmakten om Försvarmaktens förutsättningar för ett eventuellt förnyat deltagande i Operation Atalanta under 2012 och 2013 (Fö2012/122/MFI). Försvarmakten inkom den 14 februari 2012 med sitt svar. Regeringen anvisade den 5 juli 2012 Försvarmakten att påbörja planering och vidta förberedelser för att delta i Operation Atalanta under 2013.

3 Situationen i Somalia

3.1 Den politiska utvecklingen i Somalia

Under de senaste 21 åren har Somalia saknat en fungerande centralregering och präglats av ett mer eller mindre permanent inbördeskrig. Trots en fredsöverenskommelse 2004 som ledde till ett övergångsparlament och en övergångsregering har oroligheterna fortsatt. Under 2006 tog Islamiska domstolarnas förbund kontroll över Mogadishu och stora delar av södra och centrala Somalia. Lag och ordning återetablerades tillfälligt. I december 2006 gick etiopisk trupp in i Somalia och fördrev, tillsammans med somaliska regeringsstyrkor, Islamiska domstolarnas förbund från Mogadishu i början av 2007. Kort därefter inleddes ett väpnat motstånd mot den etiopiska truppen och övergångsregeringen.

År 2008 kunde representanter för Alliansen för Somalias återfrigörelse, som motsatte sig Etiopiens närvaro, och övergångsregeringen enas om ett fredsavtal, Djiboutiavtalet. Avtalet krävde bland annat ett etiopiskt tillbakadragande, upphörande av stridigheterna och utplacering av en internationell stabiliseringsstyrka. Djiboutiprocessen och dess avtal utgjorde då grunden för det internationella samfundets ansträngningar att stödja en politisk lösning av situationen i Somalia. Parterna enades om att bilda en samlingsregering och utvidga parlamentet för att möjliggöra ett ökat deltagande av oppositionen. Parlamentet valde en ny president och godkände en ny premiärminister samt en ny, brett sammansatt övergångsregering. Övergångsperioden förlängdes två gånger, senast i juni 2011.

I samband med den sista förlängningen ingicks en överenskommelse mellan den dåvarande presidenten och talmannen om att avsluta de mest centrala övergångsuppgifterna till augusti 2012. Det internationella samfundet gav sitt stöd till en somalisk färdplan som omfattade säkerhet, konstitutionella frågor, försoning och god samhällsstyrning. Den antogs i september 2011 och var avsedd att avsluta övergångsperioden. De mest centrala uppgifterna var att färdigställa ett förslag till en permanent konstitution och genom en väljande församling genomföra en första läsning samt godkänna konstitutionsförslaget, något som också gjordes i augusti 2012.

I augusti 2012 utsågs, i enlighet med färdplanen, ett nytt somaliskt parlament som valde en ny talman. I september valde parlamentet även en ny president. Presidenten utsåg i sin tur en premiärminister som bildade regering. Därmed finns en ny somalisk konstitutionell ordning på plats, bortom de tillfälliga lösningar som följde av Djiboutiprocessen.

Oppositionsgrupper, framför allt den väpnade islamistiska motståndgruppen Al Shabaab, har alltså ett fäste i södra och centrala Somalia och utgör ett reellt hot mot såväl regeringen som den fortsatta politiska processen. Al Shabaab drevs ut från Mogadishu under sommaren 2011. Under hösten 2012 trycktes Al Shabaab även tillbaka

Prop. 2012/13:66 från vissa strategiskt viktiga områden som hamnstäderna Kismayo och Merka.

Insatsen mot Al Shabaab genomfördes till stor del av AMISOM, Afrikanska unionens styrka i Somalia. Den finns på plats sedan mars 2007 med mandat av FN:s säkerhetsråd och bestod ursprungligen av ugandisk och burundisk trupp.

I början av hösten 2011 bortfördes utländska turister i Kenya. För detta anklagades Al Shabaab och med övergångsregeringens samtycke gick Kenya i oktober 2011 in med militär trupp i södra Somalia. I februari 2012 beviljade FN:s säkerhetsråd att Kenyas styrkor i södra Somalia inkluderades i AMISOM som en del i en samlad ansats att motverka Al Shabaab. I början av 2012 gick också Etiopien, med stöd av övergångsregeringens styrkor, in i strategiskt viktiga städer i västra Somalia vilket ökade trycket på Al Shabaab ytterligare. Etiopien har inlett ett överlämnande av kontrollen av några områden till övergångsregeringen och AMISOM.

I februari 2012 hölls ett toppmöte om Somalia i London med deltagande från 55 länder och organisationer. Från Sverige deltog statsministern och utrikesministern. Konferensen gav ett samlat budskap om det internationella samfundets engagemang för fred och säkerhet i Somalia.

3.2 Den humanitära situationen i Somalia

Den humanitära situationen i Somalia är en av de svåraste i världen med cirka 3,8 miljoner människor i behov av humanitär hjälp. Av dessa är cirka 2,1 miljoner beroende av humanitära insatser för att få sina grundläggande behov tillgodosedda. Det finns 1,1 miljoner internflyktingar i Somalia och 1 miljon somaliska flyktingar i regionen. Situationen bedöms förbli svår även under det närmaste året, främst på grund av säkerhetsläget, torkan och höga livsmedelspriser. Även om det enligt FN inte längre råder svält i Somalia och dödstalen har sjunkit, är problemen med livsmedelstillgång och undernäring fortsatt mycket stora. 2,1 miljoner människor beräknades ha osäker tillgång till mat mellan augusti och december 2012 och 236 000 barn uppskattas vara akut undernärda.

Under 2011 ökade antalet krisdrabbade människor i Somalia dramatiskt till omkring 4 miljoner. FN deklarerade att svält rådde i vissa områden med tiotusentals dödsoffer. Bakgrunden var en kombination av torka, konflikter, höjda livsmedelspriser och den somaliska regeringens bristande förmåga att sörja för sin befolkning. Att de humanitära biståndsinsatserna under året snabbt kunde öka hade stor betydelse för att stävja svälten, vilket räddade många liv i Somalia.

De humanitära behoven i Somalia kräver även framöver ett omfattande engagemang från omvärlden. Möjligheterna för de humanitära organisationerna att verka i landet är dock alltjämt begränsade på grund av säkerhetsläget och logistiska svårigheter. Sjötransporter är avgörande för WFP:s verksamhet i Somalia. För närvarande transporterar WFP allt livsmedelsbistånd och cirka 90

procent av organisationens sammanlagda humanitära hjälpsändningar sjövägen till Somalia. WFP har från och med november 2007 transporterat mer än 800 000 ton mat till Somalia. Under 2012 levererade WFP humanitärt stöd till sammanlagt 1,9 miljoner människor. Behovet av att skicka humanitär hjälp med sjötransporter till Somalia år 2013 bedöms förbli omfattande med tanke på rådande osäkerhet vid Somalias kustområden samt bristande infrastruktur och alternativa transportmöjligheter. Hindras WFP:s hjälpsändningar av sjörövare kan detta få förödande konsekvenser. Sedan Operation Atalanta lanserades i december 2008 har inga WFP-fartyg attackerats.

3.3 Det svenska engagemanget i Somalia

Somalia är ett av de länder som Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete med. Det svenska utvecklingsbiståndet till Somalia uppgick 2012 till 130 miljoner kronor. En betydande andel av detta belopp gick till FN:s utvecklingsprogram som bland annat omfattar kapacitetsuppbyggnad av övergångsinstitutionerna samt stöd till polis, rättsväsende och mänskliga rättigheter. Sverige har nyligen inlett arbetet med att ta fram en ny resultatstrategi för Somalia.

Sverige hade vid mitten av december bidragit med 154 miljoner kronor i humanitärt stöd till Somalia under 2012. Dessa medel kanaliseras genom FN, Rödakors- och röda halvmånerörelsen och enskilda organisationer. Under 2011 bidrog Sverige med 438 miljoner kronor i humanitärt stöd till Somalia. Av dessa gick 74 miljoner kronor till livsmedelsbistånd genom WFP.

3.4 Sjøröveriet utanför Somalias kust

Sjøröveri fortsätter att utgöra ett hot mot den fria sjöfarten, den internationella handeln, godstransporter och besättningarnas säkerhet. Hotet är särskilt allvarligt utanför Somalias kust och drabbar såväl kommersiell sjöfart som WFP:s humanitära hjälpsändningar. Uppskattningsvis passerar cirka 33 000 handelsfartyg genom Adenviken varje år. Det internationella samfundet betalar mångmiljardbelopp till följd av sjøröveriet, bland annat i form av kostnader för skydd, lösensummor, försäkringspremier och alternativa färdvägar. Trots försöken att motverka sjøröveriet och stärka egenskyddet har sjørövarnas angrepp fortsatt. När handelssjöfarten flyttat sina farleder österut i Indiska oceanen, har sjørövarna följt efter med större båtar, moderfartyg och även tyngre vapen.

Under 2012 noterades en minskning av piraternas framgångar till havs. I jämförelse med 2011 reducerades både antalet attacker (från 317 till 89) och antalet framgångsrika kapningar (från 25 till 13). Som viktigaste faktorer bakom denna utveckling framhålls ny lagstiftning som ger handelssjöfarten ökade möjligheter att använda sig av väpnat skydd (även Sverige förbereder en sådan lagstiftning som förväntas träda i kraft under våren 2013) och ökad användning av passiva motåtgärder (till

exempel taggtråd, vattenkanoner, höga fribord, registrering och anmälan inför passage i högriskområden). Dessutom bidrar omvärldens fortsatta resursmobilisering och förbättrade koordination av insatserna till att försvåra för sjöröververksamheten.

Utbredd fattigdom, långvarig konflikt, och under lång tid avsaknad av en fungerande centralregering som kan hantera säkerhetssituationen, skydda landets kust samt garantera lag och ordning, har bidragit till att sjöröveri har blivit en betydande inkomstkälla för olika kriminella grupperingar i Somalia. Det illegala och oreglerade fisket som pågått i många år har dessutom reducerat fiskbeståndet och inkomstmöjligheterna för somaliska fiskare.

Det är för tidigt att dra slutsatser om den långsiktiga tendensen för sjöröveriet och de väpnade rånen mot fartyg utanför Somalias kust. 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 Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)

4.1 Beskrivning av insatsen

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

Operation Atalanta syftar till att ge skydd åt fartyg som för WFP:s räkning transporterar mat till nödställda i Somalia, att skydda AMISOM:s sjötransporter, 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 insatsen genomförs. Som en följd av det mer utbredda sjöröveriet öster om Somalia har Operation Atalantas operationsområde vidgats till att i dag förutom Adenviken också inkludera delar av Indiska oceanen.

För att kunna bemöta det ökande hotet från sjörövare har Operation Atalantas mandat utökats till att även omfatta möjlighet 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. De beslutade förlängningarna av Operation Atalanta visar på EU:s beslutsamhet att fortsatt ta sitt ansvar för skyddet av WFP:s hjälpsändningar och andra sårbara fartyg.

Betydelsen av eskortering bekräftas av att inga attacker mot WFP:s fartyg på väg till Somalia ägt rum sedan enskilda stater och organisationer inlett denna typ av skyddsverksamhet.

Insatsen verkar längs hela Somalias kust, inklusive dess kustterritorium, på somaliskt territorialhav och inre vatten, på internationellt vatten, samt i havsområden längs kusten i angränsande länder i den Indiska oceanen. En logistikbas har upprättats i Djibouti. Operationens fartyg leds från det brittiska operativa högkvarteret i Northwood av en operationsbefälhavare som är utsedd av EU och som får politisk och strategisk vägledning av EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik.

Kostnaderna för Operation Atalanta administreras i enlighet med den så kallade Athenamekanismen, som reglerar finansieringen av de gemensamma kostnaderna för EU:s operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

Operation 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. En särskild representant företräder sedan 1 januari 2012 den höge representanten och medlemsstaterna i dialogen med aktörer i Somalia och regionen samt samordnar insatser med det övriga internationella samfundet.

4.2 Folkrättsligt mandat för insatsen

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 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 återfinns 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 sjörövarfartyg, 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 2008–2012 i resolutionerna 1814, 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2020 och 2077 konstaterat 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

Prop. 2012/13:66 regionala organisationer att bidra till kampen mot sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust.

Vidare har FN:s säkerhetsråd i resolution 1816, förlängd genom 1846, utvecklad i 1851 och 1897, samt ytterligare förlängd genom 1950, 2020 och 2077 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 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 säkerhetsrådsresolutioner 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 en ytterligare folkrättslig grund för insatsstyrkan 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 sjörövarfartyg, beslagta eller förstöra egendom som använts vid sjöröveri samt omhändertagna personer ombord och tillse att de ställs inför rätta har preciserats i de insatsregler som styr insatsstyrkans våldsanvändning. Enligt insatsreglerna kan det under vissa omständigheter förekomma våldsanvändning som går utöver traditionellt självförsvar.

Avtal som reglerar bland annat den rättsliga statusen för deltagande personal har slutits med de länder i vilkas territorium EU-styrkan uppehåller sig under insatsen: 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 med Kenya, Seychellerna och Mauritius för att göra det möjligt att lämna över omhändertagna personer för lagföring. Kenya har dock annullerat avtalet till förmån för prövning i varje enskilt fall. Kraven i dessa avtal är bland annat att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, fullt ut respekteras under och efter en sådan överföring.

5 Andra internationella insatser i Somalia

5.1 Insatser på det somaliska fastlandet

AMISOM:s säkerhetsfrämjande verksamhet i Somalia vilar på ett mandat av FN:s säkerhetsråd. AMISOM ska skydda de somaliska

myndigheterna, stabilisera landet och stödja dialog och försoning samt underlätta humanitärt bistånd.

AMISOM består i dag av cirka 16 500 man (främst från Uganda, Kenya och Burundi). Styrkan är planerad att uppgå till cirka 17 700 man när samtliga aviserade truppbidrag mobiliserats. 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 står EU tillsammans med USA för merparten av det finansiella stödet till AMISOM (totalt 255 miljoner euro till och med juli 2012).

Genom GSFP-insatsen EUTM Somalia utbildar EU somaliska säkerhetsstyrkor i Uganda. Sverige deltar för närvarande med ett utbildningslag bestående av en stabsofficer och sju instruktörer.

EU lanserade år 2012 den civila insatsen EUCAP Nestor. Syftet är att motverka sjöröveri genom att stärka den regionala maritima förmågan, samt förstärka kustbevakningen och relevanta strukturer inom rättsväsendet i Djibouti, Kenya, Seychellerna, Tanzania och Somalia. Tanzania har ännu inte fattat beslut om att ansluta sig till insatsen. Sverige bidrar för närvarande med personal från Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Folke Bernadotteakademien.

5.2 Övriga insatser utanför Somalias kust

Nato genomför sedan 12 juni 2009 operation Ocean Shield mot sjöröveri utanför Somalias kust. I mån av resurser stödjer insatsen även olika aktiviteter kopplade till regional maritim förmågeutveckling. Ocean Shield är baserad på relevanta säkerhetsrådsresolutioner och samverkar med övriga insatser i området. Insatsen har förlängts till slutet av 2014.

Under 2008 utsträckte 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 Somalia. Från januari 2009 har inom ”Operation Enduring Freedom” etablerats en särskild marin styrka, ”Combined Task Force 151”, som enbart är inriktad på att motverka sjöröveri i delar av Adenviken, Arabiska sjön, Indiska oceanen och Röda havet. Till denna styrka bidrar framför allt USA och andra Natoländer. USA finns på plats med örlogsfartyg inklusive stödfartyg.

Utöver de ovan nämnda styrkorna som bidrar till kampen mot sjöröveri har också 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 koordineringen inom operationsområdet bedrivs inom ramen för SHADE (Shared Awareness and De-conflicting Meeting). Det informella samarbetet underlättas också i hög grad av att Natoinsatsen Ocean Shield, i likhet med Operation Atalanta, leds från Northwood i Storbritannien, även om både ledningskedjor och befälhavare för de två insatserna är separata.

Prop. 2012/13:66 Samarbetet och koordineringen mellan Operation Atalanta och de övriga insatserna är väletablerad och har fungerat effektivt och konstruktivt.

6 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)

6.1 Tidigare svenskt deltagande

Sverige bidrog under perioden maj till september 2009 med en väpnad styrka bestående av två korvetter: HMS Malmö och Stockholm, samt ett stödfartyg: HMS Trossö. Sverige bidrog därefter under perioden maj till november 2010 med HMS Carlskrona med bland annat en säkrings- och bordningsstyrka. Sverige hade under de första fyra månaderna samtidigt ledningsansvaret för Operation Atalantas styrkehögkvarter och bidrog under denna period även med en helikopterenhet.

Sverige har också vid två tillfällen, under perioderna mars till juni 2010 och oktober 2012 till februari 2013, bidragit med ett sjöövervakningsflygplan från Kustbevakningen.

Sedan 2011 bidrar Sverige med cirka fem stabsofficerare till Operation Atalantas operativa högkvarter i Northwood.

6.2 Föreslaget deltagande

Det svenska bidraget föreslås omfatta HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, säkrings- och bordningsstyrka samt med förberedda utrymmen för sjukvård och kirurgi. Det svenska bidraget till insatsen kan komma att uppgå till cirka 160 personer.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds i april år 2013 och pågår under högst fyra månader. Datumen för det svenska bidragets inträde och utträde ur operationen fastställs i överenskommelse med insatschefen.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2013 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 260 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats (Operation Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen har redogjort för har FN:s säkerhetsråd 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 åtgärder för att stävja sjöröveri och väpnade rån till havs. FN:s säkerhetsråds beslut ger tillsammans med internationell sedvanerätt och relevanta artiklar i FN:s havsrättskonvention en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att EU:s marina insats (Operation 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 fortsatt utbredda sjöröveriet konstaterar regeringen att det alltså finns ett stort behov av en internationell marin närvaro och EU:s Operation Atalanta, inte minst för att säkerställa de humanitära hjälptransporterna. Om hjälpen på grund av sjöröveriet inte kan nå Somalia sjövägen riskerar de humanitära konsekvenserna att bli betydande. Regeringen anser att det är särskilt viktigt att insatsen fortsatt kan bidra till att FN:s livsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar och Afrikanska unionens styrkas i Somalia (AMISOM) sjötransporter når fram till det somaliska fastlandet.

Regeringen konstaterar vidare att ett förnyat svenskt deltagande i Operation Atalanta svarar mot ett tydligt och efterfrågat stöd till FN:s verksamhet. På det sättet lämnar Sverige ett betydelsefullt bidrag till den internationella kampen mot sjöröveri som fortfarande är en utmaning för det internationella samfundet och som kommer att kräva fortsatta insatser på kort och medellång sikt.

Det ligger i Sveriges intresse att bidra till EU:s förmåga att axla det ansvar som unionen, genom Operation Atalanta, har tagit på sig. Deltagandet ligger i linje med etablerad svensk GSFP-politik, som gjort Sverige till en trovärdig och respekterad aktör inom ramen för EU:s krishantering. Ett förnyat Atalanta-bidrag, tillsammans med Sveriges pågående deltagande i EUTM Somalia och i EUCAP Nestor, bekräftar och stärker vidare det svenska engagemanget för Somalia. Ett bidrag stärker även Sveriges roll i genomförandet av EU:s strategi för Afrikas horn och i diskussionen om EU:s bredare ansats för att bemöta utmaningarna i regionen.

Närvaron bedöms vidare underlätta för handelssjöfarten, däribland de fartyg som för svensk flagg och som trafikerar området.

Förutom att svara mot ett konkret behov av eskortering och bidra till insatsens operativa effekt ger ett svenskt deltagande i Atalanta samtidigt möjlighet att bygga vidare på positiva erfarenheter från tidigare deltagande av att utveckla förmåga och att verka i en multinationell förbandsstruktur.

Som ett led i Operation 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 rättssäker 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 inte tillämpliga. Styrkans våldsanvändning har preciserats i insatsreglerna. Enligt dessa kan det under vissa omständigheter förekomma våldsanvändning som går utöver traditionellt självförsvar.

Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Försvarsmakten ska göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder.

Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen inleds i april 2013. Regeringen föreslår att det svenska bidraget utgörs av HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, säkrings- och bordningsstyrka samt med förberedda utrymmen för sjukvård och kirurgi. Mot ovan beskrivna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att under högst fyra månader ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 260 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats (Operation Atalanta). Det svenska bidraget till insatsen kan komma att uppgå till cirka 160 personer. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkningen 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 folkkrätten. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Det svenska bidraget utgör en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Av denna bestämmelse framgår att regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder för att fullgöra en internationell förpliktelse som godkänts av riksdagen. För andra fall krävs ett medgivande i lag eller ett medgivande av riksdagen i ett särskilt fall. Eftersom det nu inte är fråga om någon internationell förpliktelse som godkänts av riksdagen och ett bemyndigande i lag saknas, behöver regeringen begära riksdagens medgivande för deltagande med en väpnad styrka inom ramen för Operation Atalanta. 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 2077 utsträckts till december 2013.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 212 000 000 kronor. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 under sjätte utgiftsområdet *Fredsfrämjande förbandsinsatser* för vilket riksdagen anvisat 2 206 894 000 kronor för perioden 2013. Regeringen bedömer att kostnaderna för den nu aktuella insatsen ryms inom ramen för befintligt anslag. Vidare bedömer regeringen att anslaget även rymmer eventuella merkostnader för en förstärkning eller evakuering eller båda.

Förkortningar

AMISOM	The African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens insats i Somalia)
EUCAP Nestor	European Union Maritime Capacity Building mission for the Horn of Africa (EU:s regionala maritima förmågeutvecklingsinsats i Afrikas Horn)
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)
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (EU)
IMO	International Maritime Organisation (Internationella sjöfartsorganisationen)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
WFP	United Nations World Food Programme (FN:s Världslivsmedelsprogram)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 januari 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Enström

Regeringen beslutar proposition 2012/13:66 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta).