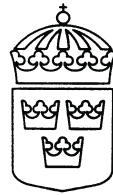


Regeringens proposition

2010/11:111



Svenskt deltagande i den internationella militära
insatsen i Libyen

Prop.
2010/11:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 mars 2011

Fredrik Reinfeldt

Gunilla Carlsson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka på högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i Förenta Nationernas säkerhetsråd. Det planerade svenska bidraget utgörs av flygstridskrafter och stödresurser om totalt ca 130 personer. Därutöver ska styrkan om behov uppstår kunna förstärkas tillfälligt. Det är regeringens avsikt att styrkan ska delta i två månader med full förmåga. Övrig tid avser förberedelser, transporter samt inledning och avveckling av insatsen. Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att motionstiden förkortas till en dag mot bakgrund av det brådskande behovet. I propositionen redogör regeringen för situationen i Libyen samt för det internationella samfundets, FN:s, Natos och EU:s engagemang. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga mandat samt redovisar sina överväganden för det svenska deltagandet.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Situationen i Libyen.....	5
4	Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang för Libyen	6
5	Den internationella militära insatsen i Libyen och det svenska militära bidraget.....	7
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	8
7	Regeringens överväganden.....	9
8	Ekonomiska konsekvenser.....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2011.....	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till en dag.

2 Ärendet och dess beredning

Den 21 februari 2011 fördömde Europeiska unionens råd våldet mot civila i Libyen.

Förenta Nationernas säkerhetsråd antog den 26 februari resolution 1970. Säkerhetsrådet ansåg att angreppen mot civila i Libyen kunde betecknas som brott mot mänskligheten, påminde om de libyska myndigheternas skyldighet att skydda sin befolkning, och beslutade att upprätta ett vapenembargo mot Libyen.

I samband med ett extraordinärt möte den 11 mars uttryckte Europeiska rådet sin starka oro för angreppen mot civila och för den svåra humanitära situationen i Libyen, samt framhöll att överste Gaddafi måste lämna ifrån sig makten. Civila måste, enligt Europeiska rådet, skyddas med alla nödvändiga medel. Europeiska rådet noterade att medlemsstaterna skulle se över alla nödvändiga handlingsalternativ i detta syfte under förutsättning att det fanns ett uppenbart behov, en tydlig folkrättslig grund och stöd från regionen.

Den 7 mars uppmanade Gulfstaternas samarbetsråd FN:s säkerhetsråd att skydda civila i Libyen, också genom en flygförbudszon. Den 12 mars begärde Arabförbundet att säkerhetsrådet omedelbart skulle upprätta en flygförbudszon och skapa säkra områden i syfte att skydda det libyska folket.

Förenta Nationernas säkerhetsråd antog den 17 mars resolution 1973 i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. I resolutionen slog säkerhetsrådet fast att situationen i Libyen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet krävde ett omedelbart eldupphör och att våldet mot civila skulle upphöra. I syfte att skydda civila bemyndigade säkerhetsrådet FN:s medlemsstater att vidta alla nödvändiga åtgärder och att upprätta en flygförbudszon över Libyen. Vidare förstärktes vapenembargot enligt resolution 1970. Alla medlemsstater uppmanades att bistå när det gäller att genomföra dessa åtgärder.

Den 19 mars hölls ett möte i Paris med FN:s generalsekreterare, Europeiska rådets ordförande, EU:s höga representant för utrikes frågor och Arabförbundets generalsekreterare, stats- och regeringschefer för Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Norge, Polen, Qatar, Spanien, Storbritannien och Tyskland, samt utrikesministrarna för Förenade arabemiraten, Irak, Jordanien, Marocko och USA. Mötesdeltagarna uttryckte sin starka vilja att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra resolution 1973 och sitt långsiktiga engagemang.

Med stöd av FN-mandatet började samma dag en koalition ledd av Frankrike, Storbritannien och USA att slå ut militära mål i Libyen i syfte att skydda civila.

Europeiska unionens råd uttryckte den 21 mars sin beredvillighet att skydda Libyens civilbefolkning och bidra till att genomföra resolution 1973.

Försvarsdepartementet anmodade den 23 mars 2011 Försvarsmakten att föreslå hur ett svenskt bidrag till den internationella militära insatsen

till stöd för resolution 1973 skulle kunna utformas. Försvarsmakten inkom samma dag med svar på anmodan.

Den 25 mars underströk Europeiska rådet att EU skulle bidra till att verkställa resolution 1973 och noterade att de åtgärder som hittills vidtagits påtagligt hade bidragit till att skydda civila. Europeiska rådet slog vidare fast att de militära insatserna skulle upphöra när civilbefolkningen var skyddad från angrepp och målsättningarna i resolutionen hade uppnåtts.

Nato beslutade den 27 mars att ta över hela ansvaret för den internationella militära insatsen till stöd för FN:s säkerhetsråds resolution 1973, inklusive skydd av civila, flygförbudszonen och vapenembargot. Därefter har Nato vänt sig till Sverige med en förfrågan om ett svenskt bidrag.

Eftersom det är angeläget att sätta in det svenska bidraget så snart som möjligt föreslår regeringen att riksdagen beslutar om förkortad motionstid för följdmotioner till propositionen.

3 Situationen i Libyen

Sedan överste Gaddafi grep makten i en kupp 1969 har han styrt Libyen auktoritärt. Medierna har varit statsstyrda och oppositionen förbjuden. De omfattande oljeinkomsterna har främst tillfallit företrädare för Gaddafis regim och hans närmaste. Libyens internationella isolering under 1970- och 1980-talen på grund av landets stöd till internationell terrorism bröts sakta på 2000-talet sedan regimen gjort vissa eftergifter.

De folkliga protesterna mot regimerna i Tunisien och Egypten vid årsskiftet inspirerade även det libyska folket att i februari i år protestera mot korruption och ofrihet samt kräva demokrati och Gaddafis avgång. Protesterna spreds från Benghazi, den heterogena oppositionens centrum i öst, till Tripoli i väst. Ett övergångsråd, National Transitional Council, bildades av företrädare för oppositionen och fick stöd av avhoppade ministrar och klanföreträdare.

Sedan de regimkritiska motståndsstyrkorna vunnit terräng gjorde Gaddafis regim en våldsamt motoffensiv och kunde återta ett antal av de områden som stod under oppositionens kontroll. Regimen hotade med skoningslös vedergällning. Ett stort antal människor uppges ha dött till följd av regimens våld mot civila bland annat med hjälp av utländska inhyrda legosoldater, stridsvagnar, attackflyg och helikoptrar. Det råder i dagsläget en intern väpnad konflikt i Libyen mellan den libyska regimen och de regimkritiska motståndsstyrkorna.

Efter att en internationell koalition ledd av Frankrike, Storbritannien och USA med stöd i säkerhetsrådets resolution 1973 började slå ut militära mål den 19 mars för att skydda civila har regimens förmåga att angripa oppositionen sjunkit och det libyska luftförsvaret, inklusive flygvapnet, i stor utsträckning satts ur spel. Regimens militära angrepp har dock fortsatt. Det kan inte uteslutas att konflikten blir utdragen, trots internationella militära insatser och diplomatiska ansträngningar för att finna en fredlig lösning.

Situationen i Libyen är mycket oroande framför allt när det gäller regimen hänsynslösa angrepp på civila samt bristen på respekt för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.

FN:s flyktingorgan UNHCR och den internationella organisationen för migration IOM uppger att minst 355 000 personer hittills har flytt ut ur Libyen. FN:s humanitära samordningsorgan OCHA beräknar att 600 000 personer i Libyen kan komma att behöva humanitärt stöd. Om striderna intensifieras kan situationen förvärras.

Humanitära aktörer har mycket begränsat tillträde i Libyen på grund av det svåra säkerhetsläget. Internationella rödakorskommittén (ICRC) har verksamhet utifrån Benghazi och samarbetar med libyska Röda halvmånen. De internationella humanitära aktörerna saknar etablerade lokala samarbeten. Informationen om den faktiska humanitära situationen är mycket knapphändig.

4 Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang för Libyen

Regimens våld mot civilbefolkningen har lett till snabba åtgärder av det internationella samfundet. FN har fördömt våldet och infört reseförbud för ledande företrädare för regimen samt finansiella sanktioner. Efter beslut av FN:s säkerhetsråd har den internationella brottmålsdomstolen, ICC, påbörjat en förundersökning för möjliga folkrättsbrott i Libyen. Säkerhetsrådet har krävt att den libyska regeringen ska följa sina internationella förpliktelser i enlighet med internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och flyktingrätt och vidta alla åtgärder för att skydda civila och för att tillförsäkra humanitärt tillträde. FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) har inrättat en oberoende internationell undersökningskommission, och FN:s generalförsamling har beslutat att suspendera Libyen ur MR-rådet.

Ett stort antal länder samt Arabförbundet, Golfstaternas samarbetsråd, och Organisationen för den islamiska konferensen har fördömt de grova kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och av den humanitära rätten i Libyen.

EU har fördömt våldet och förklarat att Gaddafis regim inte utgör en legitim företrädare och samtalspart. EU har antagit sanktioner som både genomför och skärper de sanktioner som FN antagit. Vidare har EU avbrutit sitt tekniska samarbete med Libyen om migration och hiv/aids.

FN lanserade den 7 mars en blixttappell för Libyen och angränsande länder när det gäller de humanitära behoven i gränsområdena, migrationsströmmar, säkerhetsaspekter samt humanitära behov inom hälsa, vatten, skydd och sanitet. Appellen uppgick till 160 miljoner US-dollar. OCHA samordnar de humanitära insatserna.

Europeiska kommissionen har avsatt motsvarande 275 miljoner kronor för att möta behov hos dem som flyr undan våldet. Detta katastrofstöd omfattar medicinskt stöd, livsmedelsstöd, skydd, madrasser, filter och hygien för såväl libyer som icke-libyer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bidragit med expertis till EU:s

behovsbedömning. EU har bidragit till att samordna europeiska insatser för att evakuera EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. EU har vidare sagt sig beredd att stödja de humanitära insatserna också med militära och maritima resurser om OCHA skulle anse det påkallat.

Genom Sida har Sverige avsatt totalt 50 miljoner kronor i humanitär stöd till Libyen. Av detta går 20 miljoner kronor till blyxtappellen, varav 12 miljoner kronor till FN:s flyktingorgan UNHCR, 5 miljoner kronor till FN:s barnfond UNICEF och 3 miljoner kronor till Islamic Relief Sverige.

Tunisiska myndigheter, UNHCR och IOM har begärt internationell hjälp med att evakuera flyktingar och migranter från olika transitcentra i regionen. MSB och Försvarsmakten har bistått med såväl civil som militär transportkapacitet i detta syfte. MSB har tillsammans med andra länder upprättat ett tillfälligt kontor för flera FN-organisationer i Tunisien. Dessutom bidrar Sverige till de löpande budgetarna för FN:s katastroffond (CERF) samt OCHA, UNHCR, WFP, WHO, FAO, UNICEF, UNFPA och IOM, organisationer som också är verksamma i och utanför Libyen.

Genom olika konsulära insatser har ett drygt 70-tal svenska medborgare fått hjälp att lämna Libyen. Ett 30-tal har tills vidare valt att stanna.

Den 19 mars började Frankrike, Storbritannien och USA med stöd av FN-mandatet att slå ut militära mål i Libyen i syfte att skydda civila. Kort därefter anslöt sig Belgien, Danmark, Förenade arabemiraten, Italien, Kanada, Marocko, Nederländerna, Norge, Spanien, Turkiet och Qatar till insatsen.

Nato beslutade den 27 mars att ta över hela ansvaret för den internationella militära insatsen till stöd för FN:s säkerhetsråds resolution 1973, inklusive skydd av civila, flygförbudszonen och vapenembargot.

Storbritannien har bjudit in till en internationell konferens i London den 29 mars för att diskutera den övergripande politiska samordningen av det internationella samfundets insatser för att verkställa säkerhetsrådets resolutioner om Libyen.

5 Den internationella militära insatsen i Libyen och det svenska militära bidraget

Nato leder den internationella militära insatsen för att skydda civila i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1973. Insatsen ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda civila och områden med civilbefolkning som hotas av angrepp, inklusive att upprätthålla en flygförbudszon över Libyen. Nato leder också insatsen för att upprätthålla vapenembargot till havs. Icke-allierade truppbidragarländer ska ha insyn och konsulteras i enlighet med etablerade procedurer.

Sverige avser att delta i den Natoleda insatsen för att upprätthålla en flygförbudszon över Libyen. Det svenska bidraget ska bestå av en väpnad styrka med högst åtta stridsflygplan av typ JAS 39 Gripen som aktivt deltar i insatsen, ett transportflygplan av typ TP84 med

lufttankningsförmåga samt spanings- och stödresurser. Rotation av flygplan och personal kan komma att ske under insatsens genomförande. Utöver detta kommer stabsofficerare att placeras vid relevanta staber. Det svenska bidraget kommer att uppgå till ca 130 personer. Styrkan ska kunna förstärkas tillfälligt med kort varsel om behov uppstår. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 250 personer. Nära samverkan med andra länder är nödvändig för att säkerställa förbandets förmåga.

Den svenska styrkan ska delta i högst tre månader. Det är regeringens avsikt att förbandet ska delta i insatsen med full förmåga i två månader. Övrig tid avser förberedelser, transporter samt inledning och avveckling av insatsen.

Flygkomponenten i bidraget står för närvarande i beredskap att sättas in på EU:s begäran som stöd för den nordiska stridsgruppen. De truppbidragande länderna i den nordiska stridsgruppen Estland, Finland, Irland och Norge samt EU har informerats om Sveriges avsikt att ta förbandet ur beredskapen.

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

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Den 17 mars 2011 beslutade FN:s säkerhetsråd i resolution 1973 i enlighet med FN-stadgans kapitel VII att situationen i Libyen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet krävde ett omedelbart eldupphör och att våldet mot civila skulle upphöra.

Huvudsyftet med resolutionen är att skydda civila. Resolutionen ger ett mandat för medlemsstater som notifierar FN:s generalsekretare, enskilt eller genom regionala organisationer eller arrangemang, att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda civila och områden med civil befolkning som hotas av angrepp i Libyen. Varje form av utländsk ockupationsstyrka i någon del av Libyen är dock utesluten.

I syfte att skydda civila ger resolutionen även mandat att inrätta och upprätthålla en flygförbudszon över Libyen med undantag för flygningar med humanitärt syfte, evakuering av utländska medborgare eller för genomförande av resolution 1973. Medlemsstater får även i detta syfte vidta alla nödvändiga åtgärder. Dessa åtgärder ska ske i samarbete med Arabförbundet och samordnas med FN:s generalsekreterare.

Resolution 1973 innehåller även en uppmaning till medlemsstaterna att upprätta ett vapenembargo för såväl fartyg som flyg och använda begränsat våld i detta syfte, frysa tillgångar samt inrätta ett flygförbud för libyska flygplan.

Deltagande staters rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, vilket också ger den internationella insatsen en folkrättslig särställning i förhållande till parterna i konflikten. Den stat eller den organisation som utövar den faktiska ledningen över insatsen kan komma att bli part i den

väpnade konflikten om insatsen blir indragen i regelrätta strider med regeringsstyrkor. All våldsanvändning måste stå i överensstämmelse med den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. Det är ytterst säkerhetsrådet som ansvarar för den internationella militära insatsen.

Den svenska styrkans rättsliga status ska regleras i ett avtal med värdnationen där styrkan ska stationeras.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd och att motionstiden förkortas till en dag.

Skälen för regeringens förslag: Sverige ska bidra till den militära insatsen i syfte att verkställa FN:s säkerhetsråds resolution 1973. FN har konstaterat att grova och systematiska brott mot de mänskliga rättigheterna pågår och att de vitt spridda och systematiska angreppen mot civila kan vara brott mot mänskligheten.

Sverige har uttalat starkt stöd för FN:s säkerhetsråds resolution 1973 och är berett att bistå med flygstridskrafter för att genomföra det flygförbud som har upprättats i enlighet med resolutionen. FN har det främsta ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Ett starkt FN är en hörnsten i svensk utrikespolitik.

Det finns bred internationell och regional uppslutning kring det internationella samfundets militära insats i Libyen. Arabförbundet och Golfstaternas samarbetsråd har begärt att FN ska ingripa. EU anser att civila måste skyddas med alla nödvändiga medel och stödjer FN:s beslut. Vid mötet i Paris förklarade de närvarande Natoländerna, flera arabstater, FN, EU och Arabförbundet sitt stöd för FN:s resolution och sin beredskap att verkställa den.

Det internationella samfundets engagemang måste vara långsiktigt. I sin resolution betonade säkerhetsrådet att en lösning på krisen måste tillmötesgå det libyska folkets legitima krav. En politisk process bör därför inledas omedelbart med det internationella samfundets stöd. Efter konflikten kommer det att behövas ett brett engagemang i Libyen för att främja en demokratisk, ekonomisk och social utveckling mot en rättsstat som respekterar de mänskliga rättigheterna. Konferensen i London är ett viktigt steg i denna riktning.

Det är angeläget att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från år 2000 om kvinnor, fred och säkerhet beaktas när det gäller att genomföra den internationella militära insatsen. Hänsyn ska tas till kvinnors situation, kvinnors roll som aktörer, och till kvinnors särskilda skyddsbehov.

Flygkomponenten som står i beredskap att stödja den nordiska stridsgruppen kan göras tillgänglig med kort varsel för att fylla ett omedelbart behov. Detta är i linje med ett flexibelt användande av EU:s

stridsgrupper. Regeringen bedömer att den nordiska stridsgruppen utan flygkomponenten kan kvarstå i beredskap under första halvåret 2011.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning omfattar i detta fall tillförsel av personal och materiel för undsättning och evakuering. En undsättnings- och evakueringsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den unika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 250 personer till förfogande för deltagande i insatsen i Libyen.

Det svenska militära bidraget utgör en väpnad styrka enligt regeringsformen. 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 ett medgivande enligt lag eller en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas ett bemyndigande för regeringen och riksdagen kan inte anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse som skyldigheten följer av. Därför krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i den internationella militära insatsen.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 200 000 000 kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Riksdagen har anvisat 2 310 834 000 kronor under anslaget för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr.6, bet. 2010/11:FöU1, rskr. 2010/11:103). Regeringen bedömer att kostnaderna för den nu aktuella insatsen ryms inom ramen för befintligt anslag. Genom att flygkomponenten tas ur den nordiska stridsgruppen bedömer regeringen att kostnaderna för en eventuell insats med resterande delar av stridsgruppen minskar. Om det senare visar sig att anvisade medel bedöms otillräckliga för 2011, avser regeringen att återkomma till riksdagen med förslag på omfördelning mellan anslagen inom utgiftsområdet. Regeringen bedömer även att eventuella merkostnader för en förstärkning eller evakuering ryms inom ramen för befintligt anslag.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Carlgren, Carlsson, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Norman, Attefall, Engström, Hatt

Föredragande: statsrådet Carlsson

Regeringen beslutar proposition 2010/11:111 Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen