

# Regeringens proposition

## 2005/06:208

Svenskt deltagande i Förenta nationernas insats i  
Libanon

Prop.  
2005/06:208

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 september 2006

*Göran Persson*

*Carin Jämtin*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande för deltagande inom ramen för UNIFIL under sex månader. I propositionen redogörs för den senaste utvecklingen i Libanon, det svenska engagemanget i Libanon, Förenta nationernas insats i Libanon (UNIFIL) samt förberedelserna för ett svenskt deltagande i insatsen med en väpnad styrka. Vidare föreslås att riksdagen beslutar om förkortad motionstid.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Den senaste utvecklingen i Libanon.....	5
4	Svenska insatser i Libanon .....	6
5	Förenta nationernas insats i Libanon, UNIFIL.....	7
6	Sveriges deltagande i UNIFIL.....	8
7	Rättsliga frågor .....	9
8	Regeringens överväganden.....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2006.	12

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:208

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande för deltagande inom ramen för Förenta nationernas insats i Libanon (UNIFIL) under sex månader i operationsområdet.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar förkorta motionstiden till sju dagar.

Den 11 augusti 2006 antog FN:s säkerhetsråd enhälligt resolution 1701 (2006) om Libanon och situationen i Mellanöstern. Resolutionen antogs efter en månads stridigheter som inleddes den 12 juli 2006 mellan den israeliska armén och den shiamuslimska milisen Hizbullah.

Genom resolution 1701 utökas ramen för den befintliga FN-insatsen i Libanon, United Nations Interim Forces, (UNIFIL) från 2 000 personer till maximalt 15 000 personer, med främsta syfte att bistå den libanesiska regeringen att etablera kontroll över landets hela territorium.

Den 18 augusti överlämnade FN:s generalsekreterare en rapport till FN:s säkerhetsråd avseende utvecklingen i Libanon och genomförandet av resolution 1701. Generalsekreterarens andra rapport om genomförandet av resolution 1701 lämnades till säkerhetsrådet den 12 september.

Sverige fick redan dagarna efter det att resolution 1701 antogs en informell förfrågan från FN om att bidra militärt till insatsen, i första hand i form av ett marint förband. Diskussion har förts om samverkan med andra länder, däribland med Tyskland som förutses leda den marina delen av UNIFIL-insatsen.

Inför mötet i Europeiska unionens råd den 25 augusti sökte regeringen stöd i riksdagens EU-nämnd för att tillkännage den svenska regeringens inriktning att bidra med en marin styrka till UNIFIL. Regeringen erhöll stöd för detta i EU-nämnden och tillkännagav därmed denna inriktning vid rådsmötet den 25 augusti, där även FN:s generalsekreterare deltog.

Sverige informerade formellt FN-sekretariatet vid truppbidragarmöte i New York den 28 augusti om erbjudandet att under sex månader bidra till UNIFIL med en marin enhet i form av en korvett och en reducerad underhålls- och ledningsresurs, förutsatt att riksdagen ger sitt godkännande.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anvisade den 29 augusti Försvarsmakten att påbörja planering och förberedelser för att stödja FN:s insats i Libanon (Fö2006/2016/MIL) under sex månader, med ett marint bidrag bestående av en korvett med en reducerad underhålls- och ledningsresurs i enlighet med villkor 1 för anslaget 6:1 Förbandsverksamhet och beredskap m m, anslagspost 1 i Försvarsmaktens regleringsbrev för 2006. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 14 september 2006.

Den libanesiska regeringens begäran om att UNIFIL även ska inkludera marina komponenter inkom till FN den 6 september.

Den 21 september bekräftade FN/DPKO officiellt det svenska marina bidraget.

Regeringens målsättning är att det svenska bidraget skall kunna vara på plats i mitten av oktober månad. Den svenska marina komponenten kan, tack vare dess höga kvalitet och den roll den skulle ha för genomförande av UNIFIL:s mandat i enlighet med resolution 1701, ge ett värdefullt bidrag till UNIFIL. Ett snabbt och kraftfullt internationellt stöd är viktigt för att den libanesiska regeringen ska kunna skaffa sig kontroll över hela landets territorium. En fördröjning av truppbidragen till UNIFIL skulle kunna komma att äventyra arbetet med att i ett första skede stabilisera läget i framförallt södra Libanon. Utvecklingen i

Libanon har påverkan utanför landets gränser och kan ha effekter på andra pågående konflikter i regionen, inklusive den israelisk-palestinska konflikten. För att det svenska förbundet skall kunna vara på plats i enlighet med önskemål från FN föreslår regeringen att riksdagen beslutar om förkortad motionstid om sju dagar.

### 3 Den senaste utvecklingen i Libanon

Den 12 juli 2006 dödades åtta och tillfångatogs två israeliska soldater av Hizbullah i samband med en attack över den israelisk-libanesiska gränsen. Händelsen utlöste storskaliga motåtgärder från israelisk sida och ledde till stridigheter mellan Hizbullah och Israel som varade i 34 dagar. Libanesisk infrastruktur såsom flygplatser, broar och vägar förstördes av israeliska bombningar. Särskilt hårt drabbades södra Libanon och delar av Beirut. Norra Israel utsattes för ett mycket stort antal raketattacker från Hizbullah.

Civila i såväl Israel som Libanon har dödats och skadats av stridigheterna. På libanesisk sida har konflikten krävt omkring 1 200 liv och skadat över 4 100 samt orsakat en allvarlig humanitär situation. Sverige kritiserade Israels motåtgärder för att vara oproportionerliga och fördömde Hizbullahs raketattacker mot civila mål.

Den politiska situationen i Libanon har kopplingar utanför landets gränser, vilket i sin tur kan påverka fred och säkerhet i regionen. Situationen i Libanon har präglats av inrikespolitiska motsättningar, vilka förstärkts efter mordet på förre premiärministern Rafik Hariri i februari 2005. Efter det syriska, militära tillbakadragandet från Libanon 2005 har premiärminister Fouad Siniora försökt stävja dessa motsättningar genom en nationell dialog. En av huvudpunkterna i denna process har varit genomförandet av säkerhetsrådets resolution 1559 (2004) som skall möjliggöra för den libanesiska regeringen att ta full kontroll över sitt territorium, och som också inkluderar krav på avväpning av alla miliser.

FN:s säkerhetsråd antog enhälligt resolution 1701 den 11 augusti 2006. Förutom att kräva ett omedelbart upphörande av fientligheterna mellan Hizbullah och Israel underströks i resolutionen vikten av att den libanesiska regeringen återupprättar suveräniteten över hela sitt territorium i enlighet med 1989 års Taif-avtal och säkerhetsrådets resolutioner 1559 och 1680, som föreskriver att alla inhemska och utländska beväpnade grupper i Libanon skall avväpnas. Resolution 1701 fastställer även att ett förstärkt UNIFIL, uppgående till maximalt 15 000 personer, skall bistå den libanesiska armén i att överta kontrollen av södra Libanon parallellt med ett israeliskt tillbakadragande.

Sedan vapenvilan trädde i kraft har sporadiska stridigheter mellan Hizbullah och Israel förekommit. Israel har genomfört överflygningar över libanesiskt territorium. Situationen är labil och det är angeläget att UNIFIL snabbt stärks så att styrkan kan bistå den libanesiska försvarsmakten i enlighet med mandatet i resolution 1701. Den sjö- och luftblockad som Israel införde mot Libanon i samband med att kriget inleddes har lyfts i början av september. Detta har kunnat ske tack vare ett bilateralt arrangemang där ett antal länder under en övergångsperiod,

och till dess att UNIFIL innefattar marina komponenter, verkar för att upprätthålla det förbud mot införsel av vapen utan den libanesiska regeringens samtycke som infördes genom resolution 1701.

Prop. 2005/06:208

## 4 Svenska insatser i Libanon

Sverige har bidragit med motsvarande 84,2 miljoner kronor till de humanitära insatserna i Libanon. Av denna finansiering är 49,6 miljoner kronor avsatta för de stödinsatser för FN:s hjälparbete i Libanon som Statens räddningsverk (SRV) genomför. Sverige är, efter Frankrike och Tyskland, i dagsläget tredje största EU-givare till FN:s appell, och tredje största givare efter Storbritannien och Frankrike sett till det totala humanitära biståndet. Svenska insatser genomförs och planeras nu för tidig återuppbyggnad.

SRV har bidragit med lastbilar och förare i de lastbilskonvojer som kör mat och medicin för World Food Program (WFP) och har även utbildat lokala förare. Vidare har lastbilar ställts till UNHCR:s förfogande i Libanon. Utöver detta deltog SRV tidigt med personal som har särskild kompetens inom min- och ammunitionsområden.

Som en följd av tidigare konflikter finns ett stort antal landminor, klusterbomber och annan oexploderad ammunition (OXA:s) i Libanon. Enligt den senaste inventeringen (före sommarens stridigheter) fanns landminor och OXA i 22 av Libanons 24 distrikt.

Detta problem har ytterligare förvärrats, vilket förutom att utgöra ett hot mot människorna i området också försvårar de humanitära hjälporganisationernas möjligheter att verka. Situationen är mycket komplex ur röjningssynpunkt. Mängder av OXA:s ligger i rasmassorna runt skolor, sjukhus och bostäder. FN beskriver problemet som mycket allvarligt.

SRV har bidragit till minhanteringsprogrammet i södra Libanon under en stor del av 2000-talet, främst genom kontrakt med FN för att hjälpa landet med att röja landminor och OXA.

SRV har mottagit en förfrågan från UN Mine Action Service (UNMAS) avseende stöd till olika minhanteringsinsatser. Med finansiering från Sida har SRV påbörjat en insats i Libanon under augusti månad. Regeringen har beslutat att uppdra till SRV att utöka detta stöd under en 12-månadersperiod.

Målet med den utökade insatsen är att stödja FN och internationella organisationer med expertis, att identifiera och bedöma säkerhetsrisker för FN, internationella organisationer och lokalbefolkning samt röja prioriterade områden och infrastruktur. Den totala kostnaden för denna insats uppgår till 30 miljoner kronor och omfattar 35 personer. Behovet av insatsen brådskar och regeringen bedömer insatsen som prioriterad då den på ett effektivt sätt kan bidra till att förbättra det libanesiska folkets situation och bidra till att återuppbyggnaden av landet kan komma igång så snart som möjligt. Regeringen undersöker även andra möjligheter att bidra med civila insatser till Libanon. Därtill stod regeringen värd för en konferens i Stockholm den 31 augusti som fokuserade på humanitära insatser och tidig återuppbyggnad i Libanon. Vid denna konferens

## 5 Förenta nationernas insats i Libanon, UNIFIL

Förenta nationernas insats i Libanon, UNIFIL, etablerades 1978 av FN:s säkerhetsråd genom resolutionerna 425 (1978) och 426 (1978) för att bekräfta det israeliska tillbakadragandet från Libanon, återskapa internationell fred och säkerhet i området, samt bistå den libanesiska regeringen i dess arbete med att återta kontrollen över hela sitt territorium. Säkerhetsrådet bekräftade år 2000 det israeliska tillbakadragandet. Efter en dryg månads stridigheter under juli–augusti 2006 antog säkerhetsrådet resolution 1701.

Resolution 1701 fastställer att situationen i Libanon utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, och är inriktad på att Libanon skall återupprätta suveräniteten över hela sitt territorium. I resolutionen förutses att den israeliska armén skall dra sig tillbaka från södra Libanon parallellt med att Libanons armé tillsammans med UNIFIL stegvis övertar kontrollen i de södra delarna av landet. Behovet av en villkorslös frigivning av de tillfångatagna israeliska soldaterna nämns, liksom av att lösa frågan om libanesiska fångar i Israel. I resolutionen slås ett antal principer och element fast som skall ligga till grund för en långsiktig lösning av konflikten. Hänvisning görs bland annat till nödvändigheten av att berörda parter genomdriver säkerhetsrådsresolution 1559 och 1680. Resolution 1701 klargör att förändringen av UNIFIL:s omfattning och mandat sker efter en förfrågan från Libanons regering. Det tidigare mandatet för UNIFIL kompletteras genom resolution 1701 med ett antal nya uppgifter. Utöver tidigare uppgifter skall UNIFIL bland annat även

- övervaka upphörandet av fientligheterna
- åtfölja och bistå den libanesiska armén när den sätts in i södra Libanon, vilket skall ske parallellt med att Israels armé drar sig tillbaka från området
- verka för att humanitära insatser kan nå ut till behövande och att återvändande av flyktingar från kriget kan ske på ett säkert sätt
- bistå Libanons regering, på dess förfrågan, i arbetet med att säkra Libanons gränser för att förhindra införsel av vapen eller liknande som inte godkänts av regeringen
- säkerställa att operationsområdet inte används för någon form av fientliga handlingar
- skydda FN:s personal, resurser, inrättningar och materiel- skydda civila som står under direkt hot om fysiskt våld

Avseende mandatet för insatsen ingår inte avväpnanandet av Hizbullah enligt FN. Detta är en uppgift för den libanesiska regeringen, enligt resolution 1559.

Därtill slås fast i resolutionen att UNIFIL skall utökas från 2 000 till maximalt 15 000 personer.

Utöver det svenska militära bidraget till insatsen förutses att ett stort antal stater kommer att bistå FN med militära förband för den utökade insatsen i Libanon. Italien har åtagit sig att bidra med upp till 2 500

personer till insatsen och Frankrike med 2 000 personer. Därtill har ytterligare ett stort antal EU-stater gjort utfästelser om att bidra med militära förband till UNIFIL. Även Norge planerar för att bidra med en marin enhet. Bland de icke-europeiska länder som gjort större åtaganden finns Malaysia, Indonesien, Nepal och Bangladesh.

UNIFIL kommer fram till den sista februari 2007 att stå under fransk ledning. Därefter kommer Italien att ta över ledningsansvaret. I FN-sekretariatet i New York inrättas en särskild enhet för styrning av UNIFIL. Denna enhet kommer inledningsvis att ledas av en italiensk general.

## 6 Sveriges deltagande i UNIFIL

Försvarsmakten har som möjligt svenskt bidrag redovisat ett förband bestående av en korvett med reducerad underhålls- och ledningsresurs. Därtill avser Sverige även att placera stabsofficerare vid relevanta staber. Den svenska korvetten avses ingå i en multinationell marin insatsstyrka, under annan nations ledning. Nuvarande inriktning är att Tyskland skall leda den marina insatsen.

Tillsammans med resolution 1701 är de nu fastställda dokumenten om övergripande operativ inriktning (concept of operations) och insatsreglerna (rules of engagement) centrala för att fastställa de exakta uppgifterna för UNIFIL som helhet, medan de specifika uppgifterna för den svenska enheten kommer att utarbetas inom ramen för det stabsarbete som det land som leder den marina delen av insatsen ansvarar för.

Fortfarande pågår arbetet med att fastställa sjukvårdsresurserna för insatsen, liksom styrkans geografiska placering under insatsen. Utifrån den begäran om marina insatser som inkommit från Libanon till FN kommer de närmare förutsättningarna för den marina delen av insatsen att preciseras ytterligare, i första hand i samverkan mellan Libanon och FN. Dessa utestående frågor kommer att behöva klargöras under den förberedelseprocess som pågår fram till riksdagsbeslut.

Det finns för närvarande inga indikationer som tyder på att det svenska förbandet kommer att utsättas för högre risk än personal i någon av de andra internationella insatser där Sverige deltar för närvarande. Utifrån det svenska förbandets förmåga till underrättelseinhämtning med kvalificerade sensorer och möjlighet till vapenverkan gör Försvarsmakten bedömningen att hot- och risknivån i insatsområdet är hanterbar.

Försvarsmakten kommer successivt att fördjupa sin hot- och riskanalys för det svenska bidraget till UNIFIL, i takt med att uppgifter och befogenheter klargörs i samråd med FN och det land som leder insatsen.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka den militära insatsen. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En evakuerings- och förstärkningsinsats till stöd för den militära insatsen måste vara anpassad till den unika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en



sådan insats. Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande för en personalram om högst 200 personer.

Regeringen beräknar att kostnaden för ett svenskt bidrag omfattande en korvett med reducerad underhålls- och ledningsresurs uppgår till högst 150 miljoner kronor för 2006 och 2007. Beräkningen baseras på en insatstid i operationsområdet om sex månader. Utgifterna för bidraget och en eventuell förstärknings- och/eller evakueringsinsats skall belasta det sjätte utgiftsområdet, anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. Ett svenskt deltagande med det aktuella militära förbandet enligt ovan förutsätter att det sker inom ramen för FN:s insats i Libanon, UNIFIL, och att FN lämnar formellt samtycke till bidraget i enlighet med gängse procedurer för FN:s militära insatser. FN bekräftade i verbalnot den 21 september det svenska marina bidraget till UNIFIL.

## 7 Rättsliga frågor

En förutsättning för ett svenskt deltagande i den FN-ledda militära insatsen i Libanon är att insatsens mandat och det militära ingripandet är i överensstämmelse med folkrätten. FN:s säkerhetsråd antog den 11 augusti 2006 resolution 1701 som bemyndigar en kvantitativ och kvalitativ förstärkning av UNIFIL. Resolution 1701 fastställer att situationen i Libanon utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

De ursprungliga resolutionerna om inrättande av UNIFIL, resolution 425 och 426 från 1978, innehåller en uppmaning till Israel om tillbakadragande av trupp från Libanon samt ett mandat för UNIFIL att övervaka detta tillbakadragande. Uppgifterna för UNIFIL enligt resolution 425 och 426 omfattas även av den nya resolutionen 1701. Relevanta FN-resolutioner som upprättar UNIFIL är resolution 426 och 1701.

I resolution 1701 görs även hänvisningar till resolution 1559 och 1680. Dessa resolutioner uppmanar berörda parter att dra tillbaka trupper ur Libanon samt att avväpna alla väpnade grupper i landet. I resolution 1701 upprepas denna uppmaning till berörda parter. Mandatet för UNIFIL omfattar dock inte de frågor som berörs i resolutionerna 1559 och 1680, dvs. avväpning av väpnade grupper.

Planeringen för ett utökat UNIFIL i enlighet med resolution 1701 har inbegripit detaljerade diskussioner kring mandatet för insatsen. Regeringens samlade bedömning är att förutsättningarna för den planerade insatsen är sådana att det inte finns några hinder för svensk medverkan i UNIFIL. Styrkan ges i resolutionen ett mandat och ett bemyndigande att i nära samarbete med libanesiska regeringen och försvarsmakten övervaka vapenstilleståndet, tillförsäkra humanitärt tillträde till civila och att, efter förfrågan, hjälpa libanesiska regeringen att säkra Libanons gränser för att förhindra att införsel av vapen eller likartad materiel sker utan den libanesiska regeringens samtycke.

Libanons regering har samtyckt till insatsen i stort. Merparten av styrkans uppgifter baseras på detta samtycke. Det nya mandatet för UNIFIL har dock också delar som faller under kapitel VII i FN-stadgan.

FN-styrkan har nämligen rätt att i vissa situationer vidta åtgärder av fredsframtvängande natur, inklusive en rätt till våldsanvändning. Denna rätt har UNIFIL bl.a. för att stoppa fientliga handlingar i operationsområdet, motstå den eller de som försöker att med våld förhindra genomförandet av UNIFIL:s mandat, för att skydda FN:s personal och för att skydda civila som står inför omedelbart hot om fysiskt våld. Således kan styrkan i enlighet med uppställda insatsregler komma att använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar.

Sverige har som bidrag till UNIFIL anmält en korvett med reducerad underhålls- och ledningsresurs. Bidraget är att bedöma som en väpnad styrka i regeringsformens mening. Den svenska personalen som ingår i UNIFIL kan med stöd av de för insatsen kommande insatsreglerna tillgripa tvångsmedel som går utöver nödvärn för att genomföra säkerhetsrådets mandat. Eftersom den svenska väpnade styrkan inte ställs till UNIFIL:s förfogande enbart för fredsbevarande verksamhet, måste riksdagen enligt 10 kap. 9 § regeringsformen lämna medgivande till insatsen.

De närmare förutsättningarna för ett svenskt deltagande i UNIFIL kommer att regleras i ett avtal (Memorandum of Understanding) mellan Sverige och FN som reglerar de interna förhållandena mellan Sverige och UNIFIL. Det svenska deltagandet förutsätter ett sådant avtal.

## 8 Regeringens överväganden

**Regeringens förslag:** Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande för deltagande inom ramen för FN-insatsen i Libanon (UNIFIL) under sex månader i operationsområdet.

**Skälen för regeringens förslag:** Antagandet av resolution 1701 har medfört att stridigheterna mellan den israeliska armén och Hizbullah i stort sett har upphört. Resolutionen kan lägga grunden för en långsiktigt hållbar fred mellan Israel och Libanon samt bidra till en positiv utveckling i Mellanöstern. Resolutionen är framförallt inriktad på att Libanon skall återupprätta suveräniteten över hela sitt territorium. I resolutionen anges att den israeliska armén skall dra sig tillbaka från södra Libanon, samtidigt som den libanesiska armén tillsammans med UNIFIL parallellt övertar kontrollen i de södra delarna av landet. I resolution 1701 uppmanas Libanons regering att säkra sina gränser för att förhindra införsel av vapen utan godkännande av regeringen. UNIFIL:s stöd till den libanesiska armén i kontrollen av gränser är således en nyckelfråga såväl för UNIFIL som för att verka för stabilitet i Libanon. I detta avseende kommer det svenska marina bidraget att spela en viktig roll för genomförandet av resolution 1701.

Genom ett framgångsrikt genomförande av UNIFIL:s mandat bidrar FN och dess medlemsstater inte bara till att den libanesiska regeringen tar kontroll över sitt territorium, utan visar också att FN och det

internationella samfundet kan verka för att skapa säkerhet mellan Israel och Libanon. Detta skulle kunna stärka FN i dess roll som aktör i Mellanösternkonflikten i ett brett perspektiv.

För att UNIFIL skall kunna genomföra sitt mandat krävs att medlemsstaterna ställer upp med resurser i form av kvalificerade och vältränade militära enheter. FN har tydligt signalerat att man vill se att UNIFIL blir en insats med brett internationellt deltagande. EU:s medlemsstater har indikerat en beredskap att bistå FN och UNIFIL med i storleksordningen 7 000 personer. Därtill har ett antal länder i framförallt Asien informerat FN om avsikten att bidra med större militära bidrag till UNIFIL. Den internationella prägel som insatsen genom detta får är central för dess trovärdighet.

Ett svenskt bidrag till UNIFIL är en konkret signal om Sveriges starka stöd för FN och det multilaterala systemet, men också för ett ytterligare stärkt svenskt engagemang för att nå en lösning på Mellanösternkonflikten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2006

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ringholm, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback

Föredragande: statsrådet Jämtin

---

Regeringen beslutar proposition 2005/06:208 Svenskt deltagande i Förenta nationernas insats i Libanon.