

Regeringens proposition

2014/15:14



Svenskt deltagande i Europeiska unionens
marina operation (Atalanta)

Prop.
2014/15:14

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 november 2014

Stefan Löfven

Margot Wallström
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2015 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Operationen kommer särskilt att skydda FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) humanitära hjälpsändningar, som har central betydelse för Somalias befolkning.

Regeringen föreslår att det svenska bidraget till Atalanta utgörs av ett styrkehögkvarter bestående av en styrkechef och stabsofficerare, två helikoptrar (helikopter 15) samt två stridsbåtar med besättning. Bidraget till operationen baseras ombord på ett nederländskt fartyg och kan komma att uppgå till cirka 60 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om högst 160 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov. Avsikten är att det svenska deltagandet i operationen inleds i februari 2015.

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 operationen och det föreslagna svenska deltagandet.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Somalia	4
3.1	Den politiska utvecklingen i Somalia	4
3.2	Den humanitära situationen i Somalia	6
3.3	Sjöröveriet utanför Somalias kust	6
4	Det svenska engagemanget i Somalia	7
5	Europeiska unionens marina operation (Atalanta)	8
5.1	Beskrivning av operationen	8
5.2	Folkrättsligt mandat för operationen	9
6	Andra säkerhetsrelaterade internationella operationer och insatser i Somalia	11
6.1	Operationer och insatser på det somaliska fastlandet	11
6.2	Övriga operationer utanför Somalias kust	11
7	Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)	12
7.1	Tidigare svenskt deltagande	12
7.2	Föreslaget deltagande	12
8	Regeringens överväganden	13
9	Ekonomiska konsekvenser	15
	Bilaga: Förkortningar	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2014	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:14

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2015 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (se avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) gick i juli 2007 ut med en internationell förfrågan om assistans med eskort av humanitära hjälpsändningar som sjövägen transporterades till Somalia i WFP:s regi.

Som en följd av det antog FN:s säkerhetsråd under 2008–2013 flera resolutioner: 1814, 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2020, 2077 och 2125 i vilka man konstaterar att situationen i Somalia utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Med stöd av kapitel VII i FN-stadgan har man uppmanat stater och regionala organisationer att bidra till kampen mot sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

Den 10 november 2008 antog Europeiska unionens råd (rådet) den gemensamma åtgärden 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära operation i syfte att bidra till avvärijande, förebyggande och bekämpande av sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Operationen, som går under benämningen Atalanta, inleddes den 8 december 2008 och dess första mandat löpte till att börja med fram till den 13 december 2009. Därefter har mandatet förlängts genom påföljande beslut: 2009/907/Gusp, 2010/766/Gusp, 2012/174/Gusp och gäller till den 12 december 2014. Rådet förväntas innan dess förlänga mandatet till den 12 december 2016.

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

Regeringen uppdrog den 3 april 2014 (Fö2014/332/MFI, samlingsakt) åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett eventuellt svenskt deltagande i Atalanta. Inriktningen var att deltagandet skulle genomföras tillsammans med Nederländerna. Regeringen uppdrog den 26 juni 2014 (Fö2014/332/MFI, samlingsakt) åt Försvarsmakten att inleda planering och förberedelser för ett svenskt militärt bidrag till Atalanta ombord ett nederländskt fartyg, bestående av ett styrkehögkvarter, helikoptrar och stridsbåtar med besättningar.

3 Situationen i Somalia

3.1 Den politiska utvecklingen i Somalia

Mellan 1991 och 2012 saknade Somalia en fungerande centralregering och präglades av ett mer eller mindre permanent inbördeskrig. Trots en fredsöverenskommelse 2004 som ledde till ett övergångsparlament och en övergångsregering fortsatte oroligheterna. Under 2006 tog Islamiska

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

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

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

Politiskt befinner sig Somalia nu i ett viktigt skede. En ny och mer legitim regering är installerad. Somalias första demokratiska val sedan 1967 ska hållas under 2016. Den somaliska regeringen har en rad stora politiska utmaningar att hantera, bland annat hur konstitutionen ska reformeras, hur det federala systemet ska byggas upp, hur försoning ska genomföras samt hur en förvaltning som kan tillhandahålla sociala tjänster i alla delar av landet ska utformas.

En av de största utmaningarna, och själva förutsättningen för Somalias ekonomiska och demokratiska utveckling, är dock att säkerhetssituationen i Somalia förbättras. Oppositionsgrupper, framför allt Al Shabaab, har alltjämt fästen i stora delar av södra och centrala Somalia. De utgör en destabiliserande kraft och ett hot mot den fortsatta politiska processen.

Al Shabaab bekämpas till stor del av AMISOM, Afrikanska unionens styrka i Somalia, tillsammans med styrkor från den somaliska nationella armén. AMISOM finns på plats sedan mars 2007 med mandat av FN:s säkerhetsråd. Al Shabaab förlorade kontrollen över Mogadishu under sommaren 2011. I oktober samma år gick kenyanska trupper in i södra Somalia för att bekämpa Al Shabaab som en reaktion på kidnappningar av utländska turister och hjälparbetare i Kenya. Under våren 2014 genomförde AMISOM en offensiv som ytterligare tryckte tillbaka organisationen från områden som den kontrollerade.

Även om Al Shabaab under de senaste två åren pressats tillbaka militärt upprätthåller man förmågan och genomför kontinuerligt attentat i Somalia, varav flera i Mogadishu. Al Shabaab har även tagit på sig flera terroråd i Kenya, bland annat attentatet på köpcentret Westgate i Nairobi i september 2013.

3.2 Den humanitära situationen i Somalia

Den humanitära situationen i Somalia har förbättrats något under senare år men är fortfarande en av de svåraste i världen. Under 2014 beräknas cirka 3,2 miljoner människor i Somalia vara i behov av humanitär hjälp. För cirka 870 000 är behovet akut. Det finns cirka 1,1 miljoner internflyktingar i Somalia och cirka 1 miljon somaliska flyktingar i regionen. Över 200 000 barn under fem år uppskattas vara akut undernärda. Situationen bedöms förbli svår även under det närmaste året, främst på grund av bristande säkerhet, torka och höga livsmedelspriser. Livsmedelssäkerhetssituationen förväntas försämras de närmaste månaderna.

De humanitära behoven i Somalia kräver även framöver ett omfattande engagemang från omvärlden. Möjligheterna för de humanitära organisationerna att verka i landet är dock begränsade på grund av logistiska svårigheter samt bristande infrastruktur och säkerhet. Sjötransporter är nödvändiga för de flesta humanitära aktörer som är verksamma i Somalia, däribland WFP. Cirka 90 procent av WFP:s humanitära hjälpsändningar till Somalia transporteras sjövägen. Under 2013 levererade WFP humanitärt stöd till sammanlagt 1,76 miljoner människor i Somalia.

Behovet av att skicka humanitär hjälp med sjötransporter till Somalia under 2014 bedöms förbli omfattande.

3.3 Sjöroveriet utanför Somalias kust

Sjöroveriet fortsätter att utgöra ett hot mot den fria sjöfarten, den internationella handeln, godstransporter, hjälpsändningar och besättningarnas säkerhet. Hotet har varit särskilt allvarligt utanför Somalias kust. Under perioden 2008-2011 noterades en kraftig ökning av sjöroveriet, från 24 till 176 registrerade attacker per år. Under 2012 minskade piraternas framgångar till havs. I jämförelse med 2011 reducerades både antalet attacker (från 176 till 35) och antalet framgångsrika kapningar (från 25 till 4). Trenden har fortsatt i denna riktning. Under 2013-2014 har inga fartyg kapats och endast ett fåtal attacker registrerats. 37 personer hålls alltså gisslan av sjörövare.

Omvärldens fortsatta resursmobilisering och förbättrade samordning av insatserna har en framträdande roll i denna utveckling. Sedan fartygsskyddet från Atalanta institutionaliserades 2008 har 191 fartyg med omkring en miljon megaton livsmedelshjälp från WFP till Somalia eskorterats. Inga fartyg har utsatts för några direkta attacker av sjörövare. Hindras de humanitära hjälpsändningarna kan detta få förödande konsekvenser för de nödlidande i Somalia.

Andra viktiga faktorer för det minskade sjöroveriet utgörs av handelssjöfartens ökade användning av passiva motåtgärder, till exempel taggtråd, vattenkanoner, höga fribord, registrering och anmälan inför passage i högriskområden samt ny lagstiftning som ger möjlighet att använda sig av väpnat skydd. Riksdagen antog en sådan lagstiftning den 2 maj 2013 och lagen började gälla den 1 juli 2013.

Det är för tidigt att dra slutsatser om den långsiktiga tendensen för sjöröveriet och de väpnade rånen mot fartyg utanför Somalias kust som avkrävt det internationella samfundet mycket stora kostnader, bland annat för skydd, lösensummor, försäkringspremier och alternativa färdvägar. Enligt EU är det fortsatt osannolikt att Somalia kan kontrollera sin kustlinje utan Atalantas och omvärldens maritima stöd. Internationella kontaktgruppen för sjöröveri utanför Somalias kust (CGPCS) konstaterar att utvecklingen är positiv men att situationen är reversibel och fortsatt kräver att omvärldens motåtgärder upprätthålls tills ansträngningarna att motverka de landbaserade grundorsakerna har fått effekt. Såväl EU som CGPCS bedömer att det finns en tendens mot att handelssjöfartens motåtgärder försvagas och att den gynnsamma trenden kan riskera att vändas.

I det fortsatt instabila säkerhets- och politiska läge som råder i Somalia utgör sjöröveri alltså en potentiell risk för den internationella sjöfarten. 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 är en fortsatt potentiell och betydande inkomstkälla för olika kriminella grupperingar i Somalia. EU:s och andra länders fiskeflottor har anklagats för att under många år ha deltagit i det illegala och oreglerade fisket samt förgiftningen av Somalias kust genom dumpning av radioaktivt och giftigt avfall. Detta har reducerat fiskbeståndet och inkomstmöjligheterna för somaliska fiskare.

EU drar slutsatsen att det vid sidan av omvärldens fortsatta ansträngningar att eliminera sjöröveriets landbaserade grundorsaker finns behov att upprätthålla Atalantas närvaro på medellång sikt. För att varaktigt komma till rätta med problemen krävs en lösning på konflikten i Somalia som möjliggör ett effektivt samhällsstyre och förbättrade försörjningsmöjligheter för befolkningen.

4 Det svenska engagemanget i Somalia

I juni 2013 antog regeringen en ny femårig resultatstrategi för utvecklingsarbetet med Somalia och biståndet mer än fördubblades till 300 miljoner kronor per år. Fokus i strategin är mänsklig säkerhet och försörjning, demokrati och mänskliga rättigheter, samt hälsa och jämställdhet. Ett särskilt fokus på kvinnors och flickors situation genomsyrar strategin. De förväntade resultaten ska bidra till att uppfylla de fem freds- och statsbyggande mål om stöd till sviktande och konfliktdrabbade stater – New Deal – som det internationella samfundet kom överens om i Busan år 2011. Sverige är genom Sida och den ambassadör för Somalia som utsågs 2013 en av de mest aktiva och drivande aktörerna i genomförandet av New Deal och tillämpningen av dess principer.

Under 2013 bidrog Sverige även med 229 miljoner kronor till Somalia i humanitärt stöd. Stödet omfattar skydd, hälsa, utbildning, nutrition, vatten och sanitet, men också kapacitetsstärkande insatser för att minska

effekterna av framtida torksituationer. En viktig komponent av Sveriges humanitära bistånd till Somalia är att långsiktigt stärka landets motståndskraft och beredskap mot framtida och återkommande katastrofer.

5 Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

5.1 Beskrivning av operationen

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

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

För att kunna bemöta det ökande hotet från sjörövare utökades Atalantas mandat i mars 2012 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.

Operationens grunduppgifter kvarstår. Vid kommande förlängning utökas mandatet till att inom ramen för tillgängliga resurser och på begäran omfatta sekundära, icke-exekutiva, uppgifter, i form av logistik- och expertstöd till EU:s civila stöd till utveckling av kustbevakning i regionen (EUCAP Nestor) och EU:s militära utbildningsinsats (EUTM Somalia) samt EU:s särskilde representant (EUSR) och EU:s Maritima säkerhetsprogram (MASE). Syftet är att bidra till EU:s samlade ansats på Afrikas Horn, det vill säga att nå högre effekt genom att använda EU:s olika instrument och politikområden mer samstämmigt. För att möjliggöra de sekundära uppgifterna kommer Atalantas geografiska operationsområde utökats till ett antal punktvisa kustnära landområden. Operationen kommer även erhålla ett utökat mandat för att genomföra underrättelseinhämtning och hantera personuppgifter, stödja ett pilotprojekt för fiskerilicenser som drivs av FN:s Livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och delge information till Somalias och

Operationen verkar längs hela Somalias kust, inklusive dess kustterritorium, på somaliskt territorialhav och inre vatten, på somaliskt territorium, på internationellt vatten, samt i havsområden längs kusten i angränsande länder i den Indiska oceanen. En logistikbas har upprättats i Djibouti.

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

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

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

5.2 Folkrättsligt mandat för operationen

Klassiska rättsregler har länge innehållit både en rätt och en förpliktelse till samarbete för att bekämpa sjöröveri. Den moderna folkrätten, framförallt havsrätten som den kommer till uttryck i FN:s 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 2008–2013 i resolutionerna 1814, 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950, 1976, 2020, 2077 och 2125 konstaterat att situationen i Somalia utgör ett hot mot internationell fred

och säkerhet. Med stöd av kapitel VII i FN-stadgan har man bemyndigat stater och regionala organisationer att förebygga, avvärja och bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg utanför Somalias kust samt att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

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

Det finns ett tydligt mandat i folkrätten för att utöva maktbefogenheter mot sjöröveri på internationellt vatten. Genom FN:s 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. Operationen 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 operationen, vilket är en ytterligare folkrättslig grund för operationsstyrkan 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 den väpnade styrkans 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 operationen: Djibouti, Seychellerna och Somalia.

För att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av omhändertagna personer som misstänks för sjöröveri eller väpnade rån mot fartyg har EU slutit överföringsavtal med Kenya, Seychellerna, Mauritius och Tanzania 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.

6 Andra säkerhetsrelaterade internationella operationer och insatser i Somalia

Prop. 2014/15:14

6.1 Operationer och insatser på det somaliska fastlandet

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

Genom den så kallade afrikanska fredsfaciliteten (APF) står EU tillsammans med USA för merparten av det finansiella stödet till AMISOM (579 miljoner euro ackumulerat under perioden 2007-2013). Under våren 2014 antogs ett program för 2014-2017 med ett totalbelopp om 750 miljoner euro för hela APF. Förutsatt att inga nya operationer behövs finns förutsättningar för EU att upprätthålla stödnivån till AMISOM.

Genom EUTM Somalia utbildar EU somaliska säkerhetsstyrkor och ger strategisk rådgivning till säkerhetsstrukturerna i Mogadishu. Operationen flyttade från och med januari 2014 sin verksamhet från Uganda till Mogadishu. Sverige deltar för närvarande med utbildare och stabsofficerare. Flera andra länder utbildar också somalisk militär, bland andra Etiopien, Förenade Arabemiraten, Turkiet, Storbritannien och USA.

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, Seychellerna och Somalia. Tanzania och Kenya har erbjudits att ansluta sig till insatsen. Sverige bidrar för närvarande med personal från Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Folke Bernadotteakademien.

6.2 Övriga operationer utanför Somalias kust

Nato genomför sedan augusti 2009 operation Ocean Shield mot sjöröveri utanför Somalias kust. I mån av resurser stödjer operationen även olika aktiviteter kopplade till regional maritim förmågeutveckling. Ocean Shield är baserad på relevanta säkerhetsrådsresolutioner och samverkar med övriga operationer i området. Mandatet har förlängts till slutet av 2016.

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 längs med de internationellt rekommenderade transitvägarna i Adenviken. Till denna styrka bidrar framför allt USA och andra Natoländer.

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 samordningen inom operationsområdet bedrivs inom ramen för SHADE (Shared Awareness and De-conflicting Meeting). Det informella samarbetet underlättas också i hög grad av att Nato-operationen Ocean Shield, i likhet med Atalanta, leds från Northwood i Storbritannien, även om både ledningskedjor och befälhavare för de två operationerna är separata.

7 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)

7.1 Tidigare svenskt deltagande

Sverige har deltagit i operationen vid tre tidigare tillfällen. Under perioden maj till september 2009 bidrog Sverige med en väpnad styrka bestående av två korvetter, HMS Malmö och HMS Stockholm, samt ett stödfartyg, HMS Trossö. Sverige deltog därefter under perioden maj till november 2010 med HMS Carlskrona, bland annat med en säkrings- och bordningsstyrka. Sverige hade under de första fyra månaderna samtidigt ledningsansvaret för Atalantas styrkehögkvarter och bidrog under denna period även med en helikopterenhet. Sverige deltog senast i operationen mellan april och augusti 2013. Bidraget utgjordes av HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, säkrings- och bordningsstyrka samt sjukvårdsenhet.

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

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

7.2 Föreslaget deltagande

Det svenska bidraget föreslås omfatta ett styrkehögkvarter bestående av en styrkechef och cirka 20 stabsofficerare, två helikopter 15 samt två stridsbåtar med besättning. Bidraget till operationen baseras ombord på ett nederländskt fartyg och kan komma att uppgå till cirka 60 personer.

Avsikten är att deltagandet inleds i februari 2015 och pågår under högst fyra månader. Startdatum och slutdatum för det svenska bidraget till operationen fastställs i överenskommelse med insatschefen och den nederländska Försvarsmakten.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen under högst fyra månader 2015 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina operation (Atalanta), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Skälen för regeringens förslag: FN:s säkerhetsråd har med stöd av FN-stadgans kapitel VII bemyndigat de stater som samarbetar med Somalias regering att i Somalia och på dess territorialhav använda alla nödvändiga 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 operationen. Regeringen konstaterar att EU:s marina operation (Atalanta) verkar på somaliskt territorium, inklusive dess territorialhav och inre vatten, med samtycke av Somalias regering som har notifierat samtycket FN.

Mot bakgrund av den fortsatt svåra humanitära situationen i Somalia och hotet från sjöröveri konstaterar regeringen att det alltjämt finns ett stort behov av en internationell marin närvaro och EU:s marina operation Atalanta, inte minst för att säkerställa de humanitära hjälptransporterna. Om hjälpen på grund av sjöröveri inte kan nå Somalia sjövägen riskerar de humanitära konsekvenserna att bli betydande. Regeringen anser att det är särskilt viktigt att operationen fortsatt kan bidra till att FN:s världslivsmedelsprogram (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 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 enligt redovisad bedömning kommer att kräva fortsatta ansträngningar på kort och medellång sikt.

Det ligger i Sveriges intresse att bidra till EU:s förmåga att axla det ansvar som unionen, genom 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, det fjärde i ordningen, tillsammans med Sveriges pågående deltagande i EUTM Somalia och i EUCAP Nestor, bekräftar och stärker 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 samlade 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 operationens 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.

All svensk personal som deltar i operationen genomgår grundläggande utbildning i betydelsen av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 samt av Försvarsmakten beslutade interna riktlinjer. Därtill genomförs särskild chefsutbildning och träning i samband med förberedelser för deltagande. Det är väsentligt att inte bara vara orienterad om den allmänna betydelsen av genderperspektiv och genomförande av 1325-aspekter, utan också att dessa integreras i det löpande stabs- och planeringsarbetet inom operationen.

Som ett led i Atalantas verksamhet kan svensk personal komma att omhändertaga 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 sjörövarer.

Regeringen konstaterar att operationen har folkrättsligt stöd att ingripa mot sjörövarer på internationellt vatten och somaliskt territorium, inklusive på dess territorialhav och inre vatten. Ingripandet måste ske i enlighet med respekten för de mänskliga rättigheterna. Krigets lagar är för närvarande inte tillämpliga. 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 februari 2015. Regeringen föreslår att det svenska bidraget utgörs av ett styrkehögkvarter bestående av en styrkechef och stabsofficerare, två helikopter 15 samt två stridsbåtar med besättning. Bidraget till insatsen baseras ombord på ett nederländskt fartyg. Mot ovan beskrivna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att under högst fyra månader ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina operation (Atalanta). Det svenska bidraget till operationen kan komma att uppgå till cirka 60 personer. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära operationer 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 folkrätten. En evakuerings- och förstärkningsoperation är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Regeringen bedömer att det nu lämnade förslaget

även rymmer nödvändiga resurser i form av omfattning och medel vid en eventuell förstärkning och evakuering. Prop. 2014/15:14

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 Atalanta. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 75 000 000 kronor. Kostnaderna ska belasta det under sjätte utgiftsområdet uppförda anslaget 1:2 Försvarmaktens insatser internationellt. Regeringen bedömer att kostnaderna för den nu aktuella operationen ryms inom ramen för befintligt anslag. Vidare bedömer regeringen att anslaget även rymmer eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering, eller både och.

Förkortningar

AMISOM	The African Union Mission to Somalia (Afrikanska unionens insats i Somalia)
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of 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)
FAO	Food and Agriculture Organization
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (EU)
IMO	International Maritime Organisation (Internationella sjöfartsorganisationen)
MASE	EU Maritime Security Programme
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
SEMG	Somalia and Eritrea Monitoring Group
WFP	United Nations World Food Programme (FN:s världslivsmedelsprogram)

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet M Wallström

Regeringen beslutar proposition 2014/15:14 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)