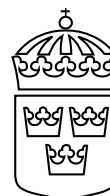


Regeringens proposition

2015/16:119



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2015/16:119

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2016

Stefan Löfvén

Peter Hultqvist
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN:s) stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till utgången av juni månad 2017, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. FN-insatsens mandat omfattar bland annat säkerhet, stabilitet och skydd av civila, stöd till den politiska dialog- och försoningsprocessen, stöd till att återupprätta statens överhöghet i hela landet, stöd till att skapa förutsättningar för humanitärt bistånd, samt stöd till parterna att uppfylla det fredsavtal som skrevs under den 15 maj respektive den 20 juni 2015.

Det planerade svenska styrkebidraget utgör, tillsammans med en nationell stödenhet, en del av MINUSMA:s underrättelseenhet. Avsikten är att även fortsättningsvis placera stabsofficerare vid relevanta staber. Regeringen bedömer att det svenska bidraget till insatsen under normala omständigheter kommer att uppgå till ungefär 320 personer på plats. Om behov uppstår ska styrkan tillfälligt kunna förstärkas till högst 470 personer.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Mali och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga mandat, beskriver det avsedda svenska deltagandet och redovisar sina överväganden för detta.

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Ärendet och dess beredning | 4 |
| 3 | Situationen i Mali..... | 5 |
| 4 | Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali | 7 |
| 5 | Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA | 10 |
| 6 | Folkrättsligt mandat för insatsen..... | 10 |
| 7 | Det svenska militära bidraget till MINUSMA | 11 |
| 8 | Regeringens överväganden | 12 |
| 9 | Ekonomiska konsekvenser | 15 |
| Bilaga 1 | Förkortningar..... | 16 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016..... | 17 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:119

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till utgången av juni månad 2017, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

Den 5 juli 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2056, som fastställde att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Den 12 oktober 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2071, som bland annat uppmanade det internationella samfundet att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med utbildning och rådgivning.

Den 20 december 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2085, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödinsats i Mali, AFISMA (African-led International Support Mission to Mali), och bad FN:s generalsekreterare att upprätta en FN-närvaro i landet.

Den 17 januari 2013 beslutade Europeiska unionen (EU) att inrätta en militär utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt, European Union Training Mission (EUTM) Mali. Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle delta i EUTM Mali med högst 15 personer under högst 15 månader.

Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali). Den 1 juli 2013 integrerades AFISMA:s militära styrkor i FN-insatsen.

Den 3 maj 2013 skickade FN-sekretariatet en formell förfrågan till FN:s medlemsländer om styrkebidrag till FN-insatsen i Mali. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) skickade en begäran om information den 16 december 2013 (Fö2013/2266/MFI) till Försvarsmakten där myndigheten uppmanades att redovisa myndighetens förutsättningar att delta i MINUSMA. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 24 januari 2014. Den 12 februari 2014 skickade FN-sekretariatet en formell förfrågan till Sverige om styrkebidrag till underrättelseenheten (All Sources Information Fusion Unit, ASIFU) i MINUSMA.

Den 13 mars 2014 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2013/14:189). Den 12 juni 2014 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2013/14:UFöU2, rskr. 2013/14:335).

Den 25 juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2164, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till och med den 30 juni 2015.

Den 11 september 2014 fattade regeringen beslut om att ingå ett samförståndsavtal med FN avseende ett svenskt styrkebidrag till MINUSMA. Avtalet undertecknades av utrikesministern den 25 september 2014.

Eftersom FN meddelat begränsad förmåga att förse den svenska styrkan med förläggning, fattade Försvarsmakten beslut om nyttjande av nationella ingenjörresurser för detta ändamål. Försvarsmakten påbörjade i oktober 2014 etablering och byggnation av den svenska förläggningen Camp Nobel i närheten av Timbuktu flygplats. Förläggningen, med kapacitet för cirka 300 personer, färdigställdes under våren 2015. Den 12 mars 2015 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop.

2014/15:68). Den 6 maj 2015 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2014/15:UFöU3, rskr. 2014/15:184). Prop. 2015/16:119

Den 29 juni 2015 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2227, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år fram till den 30 juni 2016.

Det nuvarande bidraget har en uthållighet på fem rotationer, det vill säga fram till halvårsskiftet 2017. Det är regeringens avsikt att under 2016 återkomma till Försvarsmakten med närmare styrning när det gäller kommande bidrag.

3 Situationen i Mali

Mali är ett av världens fattigaste länder. Sedan årtionden råder ett spänt förhållande inom Mali mellan å ena sidan folkgrupperna i den södra delen av landet, som traditionellt dominerar det politiska och ekonomiska livet, och å andra sidan olika minoritetsfolk i norr, bland annat tuareger. Periodvis har motsättningarna övergått i väpnad konflikt. Under senare år har därtill en ökning av kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med vapen, droger och människor samt kidnappningar och terroristaktiviteter, skett i Mali och i den större Sahelregionen. Sedan en längre tid har al-Qaida i islamiska Maghreb, AQIM, etablerat sig bland annat i de norra delarna av Mali.

I januari 2012 uppstod det en säkerhetskris i Mali, då en sekulär tuaregrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse, MNLA, tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Detta väpnade uppror hade syftet att ta kontrollen över ett geografiskt område i norra Mali kallat Azawad, vilket motsvarar cirka 60 procent av landets territorium. MNLA utmanövrerades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper lierade med AQIM. Dessa väpnade extremistgrupper kom att från sommaren 2012 kontrollera två tredjedelar av Malis territorium där de införde strikta Sharia-lagar och bland annat utdömde kroppsstraff för vad de såg som brott mot islams lagar, med allvarliga konsekvenser för mänskliga fri- och rättigheter som följd.

I protest mot regeringens oförmåga att hantera det väpnade upproret i norr och arméns bristfälliga resurser genomförde en grupp armésoldater en militärkupp den 22 mars 2012. Den 6 april 2012 slöts ett ramverksavtal mellan kuppmakarna och Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Economic Community of West African States, ECOWAS) som ledde till att kuppmakarna trädde tillbaka och en ny regering ledd av parlamentets talman tillträdde.

I januari 2013 inledde väpnade extremistgrupper i norra Mali en offensiv söderut mot huvudstaden Bamako. Malis regering begärde och fick militärt stöd av Frankrike, vilket möjliggjorde för maliska regeringsstyrkor att återta kontrollen över merparten av landet. Alla delar av de väpnade extremistgrupperna har dock ännu inte besegrats och den maliska statens och arméns närvaro i den norra delen av landet är fortsatt mycket begränsad. Den dåvarande premiärministerns besök i Kidal i maj 2014 fick omfattande våldsamheter till följd. Under de sista månaderna 2014 förvärrades säkerhetsläget i norra Mali med attacker och mindre

Prop. 2015/16:119 incidenter på flera platser. Attacker riktades mot såväl MINUSMA som den maliska armén. Fredsavtalet förbättrade avsevärt utsikterna för fredsbyggande men närvaron av extremistiska terroristgrupper har fortsatt att utgöra ett allvarligt hot. I februari 2016 hade 74 FN-soldater dödats i Mali sedan insatsen formellt inrättades den 25 april 2013.

Sommaren 2014 inleddes en förhandlingsprocess under ledning av Algeriets utrikesminister. Ett fredsavtal undertecknades den 15 maj 2015 av Malis regering samt regeringstroga grupper (inom den koalition som benämns ”plattformen”) och den 20 juni också av de grupper som stridit för ökat självstyre i norra Mali (den så kallade ”koordinationen”). Såväl representanter för MINUSMA som för EU och AU fanns på plats när förhandlingarna pågick.

Fredsavtalet innebar inte ett slut på den politiska processen utan utgör en grund för det fortsatta arbetet med att långsiktigt bygga fred, och skapa stabilitet och utveckling i Mali. Fredsavtalet omfattar frågor som rör decentralisering, institutionella frågor, försvar och säkerhet, ekonomisk utveckling och försoning. Förberedelser för en DDR-process (avväpning, demobilisering och återintegrering) har med stöd av MINUSMA påbörjats i Mali. I samband med undertecknandet av fredsavtalet i juni 2015 inrättades även en uppföljningskommitté (Comité de Suivie), under ledning av Algeriet. Det internationella samfundet (inklusive EU, AU och FN) stöttar genomförandet av fredsavtalet, finansiellt och politiskt.

Kort tid efter att fredsavtalet undertecknats bröt olika territoriellt motiverade rebellgrupper mot det. Sedan dess har dock flera positiva steg tagits, informella samtal har förts direkt mellan grupperna i norr och genomförandet av fredsavtalet har därigenom kunnat fortsätta. MINUSMA har spelat en viktig roll i att hantera de säkerhetssituationer som uppstått.

Säkerhetsläget i norra och mellersta Mali är dock fortfarande i hög grad oroande då det regelbundet sker terroristattentat riktade mot såväl den internationella närvaron som Malis armé. I november 2015 genomfördes ett större attentat mot ett hotell i Bamako med ett stort antal dödsoffer.

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är fortsatt omfattande, vilket inte minst beror på torra, höga spannmålpriser och ekologisk degradering. Kronisk fattigdom, samhällets allmänna sårbarhet, och den pågående konflikten förvärrar den humanitära situationen.

Enligt FN är i dag cirka två miljoner människor i Mali matosäkra och i behov av humanitärt stöd. Nutritionsläget är allvarligt och under 2015 var 709 000 barn i ålder 6–59 månader akut undernärda. Särskild drabbad är regionen Timbuktu där 17,5% av befolkningen lider av global akut undernäring. Vid sidan av livsmedel är behoven av bland annat skydd, sanitet och vatten stora. De regelbundna torrperioderna i Sahel har de senaste åren återkommit med allt tätare intervaller, vilket bidragit till att lokalbefolkningens återhämtningsförmåga försvagats kraftigt.

Konflikten i Mali har även bidragit till stora flyktingströmmar inom och mellan länderna i regionen vilket har skapat ytterligare humanitära behov. Det beräknas finnas cirka 139 000 flyktingar i grannländerna och cirka 62 000 internflyktingar inom landet. Omkring 37 000 flyktingar

återvändande under 2015. Två tredjedelar av internflyktingarna befinner sig i södra Mali. Prop. 2015/16:119

Eftersom situationen är fortsatt instabil i de norra delarna av landet, försvaras humanitära aktörers möjligheter att göra ordentliga behovsbedömningar och genomföra humanitära insatser.

4 Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

Den 12 oktober 2012 uppmanade FN:s säkerhetsråd genom resolution 2071 det internationella samfundet, däribland EU, att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med bland annat utbildning och rådgivning.

Den 20 december 2012 antog säkerhetsrådet resolution 2085, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödinsats i Mali, AFISMA. Bland AFISMA:s uppgifter ingick att förbättra den maliska arméns förmåga och stödja återtagandet av de norra delarna av Mali. Ett FN-kontor etablerades samtidigt i Mali med uppgift att stödja den politiska processen och ansträngningar för att återupprätta säkerheten i landet.

När väpnade extremistgrupper i början av januari 2013 började rycka fram söderut mot huvudstaden Bamako, vände sig Malis regering till Frankrike med en begäran om militärt stöd. Den 11 januari 2013 inledde Frankrike en militär insats, under beteckningen Operation Serval, i syfte att hejda de väpnade extremistgruppernas framryckning, och stödja Malis säkerhetsstyrkor. Operation Serval stöddes också av Tchad och Niger. Parallellt påskyndade Afrikanska unionen (AU) och den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS utstationeringen av AFISMA till Mali och insatsens numerär utökades till drygt 6 000 soldater. Vid slutet av januari 2013 hade de maliska regeringsstyrkorna med detta stöd återtagit kontrollen över huvuddelen av landet.

Under mars 2013 uttryckte såväl AU och ECOWAS som Malis regering stöd för omvandlingen av AFISMA till en FN-insats för att stabilisera Mali. Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA.

Under 2014 ersattes Operation Serval, som var begränsad till Mali som operationsområde, av den regionala franska insatsen Operation Barkhane, som är inriktad på terroristbekämpning. Operation Barkhane bestod i februari 2016 av ungefär 3 000 personer totalt, av vilka cirka 800 var utgrupperade till Mali och resten till Burkina Faso, Mauretanien, Niger och Tchad. Den franska styrkan har mandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, intervensera till stöd för MINUSMA när insatsen är under överhängande, allvarligt hot. FN-insatsen och den franska styrkan har skilda befälskedjor.

EU och dess medlemsstater spelade en aktiv roll i hanteringen av krisen i Mali och antog rådslutsatser vid flera tillfällen. Den 18 mars

Prop. 2015/16:119 2013 utsåg rådet Michel Reveyrand de Menthon till särskild representant för EU (EUSR) i Sahel med i första hand ett särskilt fokus på situationen i Mali och den regionala dimensionen av krisen i landet. Den 1 november 2015 utsågs Angel Losada till ny EUSR i Sahel.

På biståndsområdet gav Europeiska kommissionen stöd inom ramen för den tionde europeiska utvecklingsfonden (EDF 10) motsvarande 560 miljoner euro för perioden 2008–2013. Storleken på EU:s utvecklingsbistånd till Mali under EDF 11 väntas uppgå till 615 miljoner euro under perioden 2014–2020.

I oktober 2015 genomfördes en större givarkonferens i OECD:s och Frankrikes regi där även Sverige deltog. En rad åtaganden från det internationella samfundets sida gjordes med syfte att bidra till socioekonomisk utveckling och stabilitet i norra Mali.

Efter önskemål från Malis regering och efter en begäran från FN:s säkerhetsråd upprättades EU:s militära insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt (EUTM Mali) den 17 januari 2013 (rådsbeslut 2013/34/GUSP). Insatsen inleddes den 18 februari 2013. Till uppgifterna hör att bistå med rådgivning och stöd till Malis försvarsledning och att tillhandahålla utbildning för den maliska försvarsmakten. Syftet är att stärka den operativa förmågan och samtidigt bidra till respekten för mänskliga rättigheter, rättsstatens principer, internationell humanitär rätt och skydd av civila, särskilt av kvinnor och barn, samt stärka den legitima civila kontrollen över försvarsmakten. Den 15 april 2014 förlängdes insatsens mandat med två år och löper därmed fram till den 18 maj 2016 (2014/220/GUSP). Under våren 2016 pågår en översyn av insatsen som väntas resultera i en förlängning av mandatet med två år. EUTM Mali, som består av 600 personer, är lokaliserad till södra Mali och deltar inte i operativa insatser.

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska bidra till EU-insatsen med högst 15 personer. Detta tak ligger oförändrat kvar i februari 2016. Det svenska bidraget består av ett drygt tiotal personer. Det svenska bidraget ingår i det som kallas Nordic Baltic Training Team, som leds av Finland, där även Estland, Lettland och Litauen ingår. EUTM Mali har vid tidpunkten för denna proposition genomfört stora delar av sitt utbildningsuppdrag med i huvudsak gott resultat.

Som ett komplement till EUTM Mali identifierade EU, i samverkan med Malis regering och MINUSMA, behovet av en civil rådgivningsinsats riktad mot säkerhetssektorn. Följaktligen etablerades EUCAP Sahel Mali den 15 april 2014 (rådsbeslut 2014/219/GUSP). Efter en uppbyggnadsfas blev insatsen operativ den 19 januari 2015 (rådsbeslut 2015/76/GUSP). Insatsen fokuserar på högre ledning av polisen, gendarmeriet och nationalgardet genom rådgivning och utbildning och kommer även att utveckla specialistutbildningar. Sverige har sedan 2015 bidragit med civila kompetenser till insatsen. För närvarande består det svenska bidraget av tre personer. EUCAP Sahel Mali fungerar som ett komplement till den polisiära verksamheten inom MINUSMA, där FN-insatsen bland annat ansvarar för polisiär grundutbildning och genomförande av reformer. Svensk polis deltar sedan april 2014 i MINUSMA. Kriminalvården deltar med två personer.

När Frankrike i kölvattnet av terroristdåden i Paris återopade artikel 42.7 i EU-fördraget visade flera EU-länder intresse av att påbörja eller

utöka sin närvaro i Mali. Lettland, Tjeckien, Tyskland och Österrike är på väg in i MINUSMA i större eller mindre utsträckning. Attackerna i Paris och aktiveringen av artikel 42.7 har också utökat intresset bland medlemsstaterna för att bidra till EUTM Malis tredje mandat som inleds i maj 2016. Även EUCAP Sahel Mali åtnjuter ett starkt stöd hos medlemsstatskretsen och kan väntas utöka sitt verksamhetsområde under 2016.

Med anledning av utbrottet av oroligheter och den påskyndade utstationeringen av AFISMA beslutade regeringen den 31 januari 2013 att även bistå ECOWAS medlemsländer med transportflygförmåga i form av flygtimmar med det strategiska transportflygplanet C17 Globemaster, som Sverige disponerar inom ramen för samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC). Totalt bidrog Sverige med cirka 55 flygtimmar med C17. Som en del i stödet till AU:s internationella krishantering delfinansierade EU AFISMA med 50 miljoner euro ur den afrikanska fredsfaciliteten.

Den 16 januari 2013 inledde Internationella brottmålsdomstolens åklagare, efter hänskjutande av Malis regering, en förundersökning om huruvida krigsförbrytelser eller andra brott som omfattas av domstolens jurisdiktion begåtts på Malis territorium sedan januari 2012. En person begärdes häktad den 18 september 2015 för misstänkt delaktighet i uppsåtligt riktade angrepp mot religiösa och kulturella byggnader i Timbuktu. Han överfördes till domstolen i Haag den 26 september 2015. Den 21 mars 2013 beslutade FN:s råd för mänskliga rättigheter att utse en oberoende expert med uppdrag att stödja Malis regering i dess ansträngningar för att främja och skydda mänskliga rättigheter i landet. Mandatet har därefter förlängts vid två tillfällen, den 28 mars 2014 och den 27 mars 2015.

Den 11 april 2013 beslutade regeringen att återuppta det bilaterala biståndet till Malis regering och myndigheter, efter att detta avbrutits till följd av militärkuppen. Stödet till icke-statliga organisationer och det omfattande humanitära stödet till Malis befolkning berördes aldrig av avbrottet.

Det svenska långsiktiga biståndet till Mali uppgick 2015 till 178,5 miljoner kronor. Insatserna kan indelas i två huvudkategorier, dels hållbar utveckling av naturresurser och klimatanpassning, dels demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Ett genomgripande tema är rättighetsperspektivet. Kvinnor och barn utgör en särskild målgrupp. En ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete utarbetas i Regeringskansliet.

För 2015 uppgick Sveriges humanitära stöd till Mali till 64,7 miljoner kronor. Det svenska stödet kanaliseras genom FN, Internationella rödakorskommittén och internationella och svenska humanitära organisationer, samt genom att expertpersonal ställs till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Stödet går till insatser inom bland annat livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, skydd och utbildning. Under 2015 var Sverige och Danmark tillsammans de två största givarna till FN:s humanitära flyg, UNHAS. Sverige bidrar även med ett omfattande basbudgetstöd till humanitära FN-organisationer och Internationella rödakorskommittén som har

5 Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA

Med fastställande av att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet antog FN:s säkerhetsråd den 25 april 2013, under FN-stadgans kapitel VII, resolution 2100. Därmed upprättades en integrerad multidimensionell stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA, för en period om inledningsvis tolv månader.

Den 1 juli 2013 övertog MINUSMA ansvaret från AU-insatsen AFISMA. Den militära personal och de poliser i AFISMA som vid detta datum var utgrupperade i Mali integrerades i FN-insatsen.

Den 25 juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2164, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år fram till och med den 30 juni 2015.

Den 29 juni 2015 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2227, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år fram till och med den 30 juni 2016.

Insatsens styrka får uppgå till högst 11 240 soldater inklusive minst 40 militärobservatörer och 1 440 poliser. Dessutom får ytterligare civil personal ingå i insatsen i den utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

Insatsen har enligt resolution 2227 fyra huvudsakliga uppgifter: 1) stöd till säkerhet, stabilitet och skydd av civila, 2) stöd till den nationella politiska dialogen och försoning, 3) stöd till att återupprätta statens överhöghet i hela landet; återuppbygga Malis säkerhetssektor; främja och skydda mänskliga rättigheter; samt stöd till humanitärt bistånd, 4) stöd till parterna att uppfylla fredsavtalet. Insatsen ska även skydda FN-personal och bevara Malis kulturarv.

Sedan den 15 januari 2016 leds insatsen av FN:s generalsekreterares särskilda representant Mahamat Saleh Annadif från Tchad. I januari 2016 uppgick den militära personalen i insatsen till ungefär 10 800 (således är insatsen militärt resurssatt till ungefär 96 procent), medan antalet poliser var ungefär 1 100 och antalet övriga civila anställda ungefär 1 200 (internationella och lokalanställda). Insatsen är huvudsakligen utgrupperad i Bamako och i norra Mali. Högkvarteret för insatsen, med både civil och militär ledning, ligger i Bamako och sektorhögkvarter finns i Timbuktu, Gao och Kidal. Ett regionalt kontor finns i Mopti.

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Förenta nationernas säkerhetsråd fastslog i resolution 2100 (2013) att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet

och beslutade att upprätta MINUSMA under kapitel VII i FN-stadgan. Genom resolution 2164 (2014) förlängdes insatsens mandat fram till den 30 juni 2015. Resolutionen förlängdes återigen genom resolution 2227 (2015) fram till den 30 juni 2016. Utöver mandatet från säkerhetsrådet finns det även en inbjudan till FN av Malis regering som utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

En förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2016 är att en säkerhetsrådsresolution antas som förlänger MINUSMA:s mandat efter detta datum.

I resolution 2227 bemyndigas MINUSMA att vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med sin förmåga och inom sitt geografiska insatsområde för att utföra insatsens uppgifter. Enligt säkerhetsrådet ska MINUSMA fokusera på ett antal huvudsakliga uppgifter. Dessa inkluderar att ge stöd och övervaka tillämpningen av villkoren i fredsavtalet samt de förtroendeuppbyggande åtgärder som vidtas av Malis regering, ge stöd till den nationella freds- och försoningsdialogen, skydda civila och bidra till säkerhet och stabilisering, främja och skydda mänskliga rättigheter och ge stöd till humanitärt bistånd. Utöver detta ska MINUSMA skydda FN-personal och stödja bevarandet av Malis kulturarv.

Rätten för MINUSMA att använda våld för genomförande av sitt mandat grundas ytterst på ett säkerhetsrådsmandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII och måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten. Rätten till våldsanvändning har preciserats i insatsregler som innebär att styrkan under vissa omständigheter kan tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar för att genomföra säkerhetsrådets mandat.

7 Det svenska militära bidraget till MINUSMA

Det svenska bidraget till MINUSMA föreslås utgöra en del av insatsens samlade underrättelsestruktur. I det svenska förbandet ingår även en nationell stödenhet med bland annat en kvalificerad sjukvårdskomponent, analysfunktioner samt personal för drift och underhåll av basen och dess struktur. Avsikten är dessutom att även fortsättningsvis placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Huvuduppgiften för det svenska förbandet är att till stöd för genomförandet av MINUSMA:s mandat bidra till insatsens underrättelseenhet. Inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor ska det svenska förbandet dessutom bidra till upprätthållandet av säkerhetsrådets resolution 2227.

Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till cirka 320 personer på plats

Prop. 2015/16:119 Det svenska förbandet är stationerat i Timbuktu, huvudort i MINUSMA:s västra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela MINUSMA:s operationsområde.

Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser vid försämrat säkerhetsläge eller förbandsrotationer. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 470 personer.

Regeringen förbereder också ett bidrag under 2017 med ett transportplan, TP84, för taktisk flygtransport till insatsen som en del av en nordisk rotation. Regeringen avser återkomma till riksdagen nästa år, när förhandlingar med FN om tidpunkt och omfattning på denna del av bidraget är avslutade.

Det är regeringens avsikt att styrkebidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt. Hotbilden för personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till utgången av juni månad 2017, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Regeringens bedömning: Det svenska bidraget till insatsen kommer under normala omständigheter att uppgå till ungefär 320 personer på plats.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sedan början av 2012 och fram till internationella samfundets ingripande i januari 2013 gjorde sig väpnade extremistgrupper och kriminella grupper skyldiga till omfattande övergrepp och orsakade stort mänskligt lidande i Mali, särskilt i landets norra delar. Sedan tidigare råder i Mali en svår humanitär situation, som allvarligt försämrades på grund av stridigheterna. Därtill har konflikten i Mali haft ett negativt inflytande på säkerheten och utvecklingen i regionen som helhet.

Under 2013 förbättrades säkerheten i Mali. President- och parlamentsval genomfördes under tillfredsställande förhållanden och en konstitutionell och demokratisk ordning återupprättades. Under sommaren och hösten 2014 försämrades emellertid säkerhetssituationen igen, med väpnade attacker mot både maliska säkerhetsstyrkor och MINUSMA. Som ett led i uppfyllandet av sitt mandat att skydda civila, har MINUSMA i ökad utsträckning tvingats använda sig utav en mer offensiv taktik. Som en konsekvens av detta har insatsens opartiskhet i konflikten vid tillfällen ifrågasatts av vissa av de väpnade grupperingarna.

I fredsprocessen har framsteg skett. Ett fredsavtal slöts i Bamako i juni 2015 efter flera månaders förhandlingar i Alger. Mali har ett långsiktigt behov av omfattande stöd för att skapa en säkerhetsnivå som möjliggör den utveckling som den nuvarande regeringen nu planerar för och som befolkningen, inte minst i landets norra delar, är i starkt behov av.

Regeringen välkomnar FN:s säkerhetsråds resolutioner 2100, 2164 och 2227 samt det mångsidiga mandat som därigenom gavs till MINUSMA. Regeringen välkomnar även att generalsekreterarens särskilda representant getts ett tydligt mandat att stödja parterna att uppfylla fredsavtalet samt bidra till nationell dialog och försoning i Mali.

Säkerhetsrådets beslut genom resolution 2227, och inbjudan av Malis regering till FN:s generalsekreterare att genomföra en stabiliseringsinsats, ger en tydlig folkrättslig grund för ett svenskt bidrag till MINUSMA.

Ett fortsatt svenskt styrkebidrag till MINUSMA ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Afrika och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Sverige är också engagerat i Mali med ett omfattande bilateralt bistånd, sekondering av poliser och kriminalvårdare till MINUSMA samt med utbildare, kriminalvårdspersonal och andra civila kompetenser till EU:s civila rådgivningsinsats riktad till säkerhetssektorn, EUCAP Sahel Mali, och till EU:s militära utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt, EUTM Mali.

Det finns också ett svenskt intresse av att bidra till de internationella ansträngningarna att minska förekomsten av terrorism och människosmuggling i Mali och den större Sahelregionen.

Genom resolution 2100, 2164 och 2227 gavs ett kraftfullt mandat som bland annat ger MINUSMA goda förutsättningar att öka säkerheten såväl för de nödlidande människorna som för humanitära biståndsorganisationer som är verksamma i Mali och regionen. För att MINUSMA ska kunna utföra sitt mandat krävs att FN:s medlemsstater ställer resurser i form av kvalificerade styrkebidrag till förfogande. Detta är särskilt angeläget eftersom insatsen verkar i en komplex miljö och behöver hantera en militär problematik som är ny för FN, bland annat asymmetriska hot. Det svenska bidraget är därtill av en karaktär som starkt bidrar till att utveckla den konceptuella förmågan i FN-insatser att inhämta och bearbeta underrättelser, vilket i sin tur förväntas bidra till ett bättre genomförande av FN:s säkerhetsråds mandat, inte minst när det gäller skydd av civila och skydd av insatspersonal.

Målen för svenskt deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla MINUSMA:s mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, till att regeringen fortsätter att återfå kontrollen i hela landet och till att understödja långsiktigt hållbara lösningar på krisen i landet.

Det svenska bidraget är också ett uttryck för det svenska stödet för FN och dess fredsfrämjande verksamhet. Regeringen konstaterar att ett svenskt deltagande i MINUSMA svarar mot en direkt förfrågan från FN.

Vidare innebär bidraget till MINUSMA en möjlighet för Försvarsmakten att fördjupa sin kunskap om och erfarenhet av FN:s fredsfrämjande verksamhet, för att när tillfälle ges kunna lämna ytterligare styrkebidrag till FN.

Prop. 2015/16:119 Sverige ska som deltagare i insatsen stödja och påskynda ansträngningarna att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från år 2000, med efterföljande resolutioner, om kvinnor, fred och säkerhet. Resolutionens åtaganden bör genomsyra det svenska förbandets verksamhet. Hänsyn ska tas till kvinnors roll som aktörer och till kvinnors och flickors situation och särskilda skyddsbehov.

Det svenska styrkebidraget, tillsammans med en nationell stödenhet, är en del av MINUSMA:s underrättelseenhet. Regeringen har även placerat stabsofficerare vid insatsen. Det totala svenska bidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 320 personer på plats.

Det svenska deltagandet i insatsen inleddes under hösten 2014 och blev fulltaligt våren 2015. Det är regeringens avsikt att styrkebidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt.

Regeringen förbereder också ett bidrag under 2017 med ett transportplan, TP84, för taktisk flygtransport till insatsen som en del av en nordisk rotation. Regeringen avser återkomma till riksdagen nästa år, när förhandlingar med FN om tidpunkt och omfattning på denna del av bidraget är avslutade.

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 en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, eller ett medgivande i lag. Eftersom det i detta fall inte är fråga om en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och ett bemyndigande i lag saknas, krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i MINUSMA. Det nu aktuella svenska styrkebidragets förmåga och uppgifter är sådana att det är att betrakta som en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de väpnade militära insatser som Sverige genomför. Förstärkningen kan omfatta exempelvis tillförsel av materiel, undsättning och evakuering. En räddnings-, 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 av och kostnaderna för en sådan insats.

Mot denna bakgrund, och även om normalnivån på det svenska bidraget efter inledningsfasen kommer att vara ungefär 320 personer på plats, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för FN:s stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA till utgången av juni månad 2017. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2016 kommer att uppgå till högst 700 000 000 kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella förstärknings- och evakueringsåtgärder ryms inom föreslagen ram för anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt. Vidare kommer återställandekostnader till följd av insatsen att belasta anslaget.

Förkortningar

| | |
|---------------------|---|
| AFISMA | African-led International Support Mission to Mali (Afrikanskledda internationella stödinsatsen i Mali) |
| AQIM | Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (al-Qaida i islamiska Maghreb) |
| ASIFU | All Sources Information Fusion Unit |
| AU | African Union (Afrikanska unionen) |
| ECOWAS | Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap) |
| EDF | European Development Fund (Europeiska utvecklingsfonden) |
| EUCAP Sahel Mali | European Union Capacity-building Mission Sahel Mali (Europeiska unionens civila rådgivningsinsats riktad till säkerhetssektorn) |
| EUTM Mali | European Union Training Mission Mali (Europeiska unionens militära insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt) |
| MNLA | Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (Nationella rörelsen för Azawads befrielse) |
| SAC | Strategic Airlift Capacity (Strategisk flygtransportförmåga) |

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Hultqvist

Regeringen beslutar proposition 2015/16:119 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali