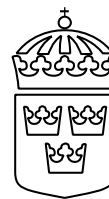


Regeringens proposition

2013/14:189



Svenskt deltagande i Förenta nationernas
stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2013/14:189

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(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 2015, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. FN-insatsens mandat omfattar bland annat stabilisering av större tätbefolkade områden, skydd av civila och FN-personal och stöd till att skapa förutsättningar för humanitärt bistånd.

Det planerade svenska styrkebidraget utgörs av ett underrättelsekompani och en nationell stödenhet. Avsikten är att även placera stabs-officerare vid relevanta staber. Regeringen bedömer att det svenska bidraget till insatsen under normala omständigheter kommer att uppgå till ungefär 250 personer på plats. Om behov uppstår ska styrkan tillfälligt kunna förstärkas till högst 400 personer. Det svenska bidragets verksamhet kan inledas tidigast tredje kvartalet 2014.

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.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Mali.....	5
4	Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali	6
5	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA	9
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	9
7	Det svenska militära bidraget till MINUSMA	10
8	Regeringens överväganden	11
Bilaga 1	Förkortningar.....	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:189

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till utgången av juni månad 2015, 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

Den 5 juli 2012 antog Förenta nationernas (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, 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. Den 30 maj 2013 fattade regeringen beslut om proposition 2012/13:173 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali. Den 18 juni 2013 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2012/13:UFöU4, rskr. 2012/13:291).

Under våren och sommaren 2013 genomförde Försvarsmakten förberedelser för att i enlighet med avsikten i propositionen sätta in ett svenskt styrkebidrag bestående av en flygtransportenhet, en flygsäkringsstyrka och en nationell stödenhet samt stabsofficerare i MINUSMA. I juli 2013 inleddes deltagande med stabsofficerare i MINUSMA. Avsikten var att förbandsbidraget skulle utgrupperas i oktober 2013. Den 6 september 2013 meddelade FN-sekretariatet att militärt transportflyg av det slag som Sverige erbjudit, tvärt emot tidigare uppgifter från FN, inte skulle vara möjligt att använda i insatsen under den tidsperiod som var aktuell för det svenska bidraget. Den 24 oktober fattade regeringen beslut om ändring av regleringsbrevet för Försvarsmakten, varmed uppdraget att bidra till MINUSMA utgick.

I proposition 2012/13:173 uttryckte regeringen också sin avsikt att undersöka förutsättningarna för att under 2014 lämna ytterligare styrkebidrag till MINUSMA. 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

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, bland annat tuareger, i norr. 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 säkerhetskras 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 utmanövrades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper lierade med AQIM. De under krisen mest framträdande av dessa extremistgrupper var Rörelsen för enighet och jihad i Västafrika, MUJAO, vilket var en avknoppning från AQIM, och den islamistiska tuaregruppern, Ansar al-Din. 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 kränkningar av 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 som ledde till att kuppmaakarna trädde tillbaka och en nationell övergångsregering tillträdde.

I januari 2013 inledde de väpnade extremistgrupperna 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. Vapengömmor har påträffats och andra indikationer på planerade attacker har funnits. En utveckling där norra Mali återigen blir stridszon – kanske av mer lågintensiv karaktär – bedöms inte som osannolik.

Mali har klarat återgången till normaliserad konstitutionell ordning efter statskuppen i mars 2012 väl. Legitima och väl genomförda val har hållits till såväl presidentämbetet som parlamentet. En av presidentens och regeringens mest prioriterade uppgifter är nu att genomföra samtala med alla relevanta och legitima parter för att säkerställa långsiktig fred i landet. En överenskommelse träffad i Ouagadougou under sommaren

Prop. 2013/14:189 2013 anger vissa ramar för dessa samtal, som hittills dock har gått mycket trögt. Stötestenar är både förutsättningarna för samtalen – var, hur och med vilka – och det faktiska innehållet.

De humanitära behoven i Mali och regionen är omfattande. En humanitär kris pågår i hela Sahelområdet vilken i huvudsak beror på torka, höga spannmålpriser och ekologisk degradering. Kronisk fattigdom, samhällets allmänna sårbarhet, och låg motståndskraft mot torka förvärrar den humanitära situationen. Enligt FN är i dag över fyra miljoner människor i Mali, det vill säga omkring en fjärdedel av befolkningen, i behov av humanitärt stöd, varav drygt tre miljoner riskerar att drabbas av matosäkerhet. 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. Utöver dessa orsaker har konflikten i Mali bidragit till stora flyktingströmmar inom och mellan länder och har skapat ytterligare humanitära behov. Till följd av det förbättrade säkerhetsläget har flyktingar långsamt börjat återvända, men det beräknas fortfarande finnas över 500 000 flyktingar, varav 300 000 inom landet. Det humanitära tillträdet har marginellt förbättrats under 2013 och situationen är fortsatt instabil i de norra delarna av landet, vilket försvårar humanitära aktörers möjligheter att göra ordentliga behovsbedömningar och genomföra humanitära insatser. Det finns en begränsad humanitär närvaro i landets norra delar.

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 afrikansledd 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 skyndade Afrikanska unionen (AU) och den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS på 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 övergångsmyndigheter 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.

I februari 2014 bestod Operation Serval av cirka 2 300 personer. Insatsens numerär ska successivt minskas under våren, för att sommaren 2014 dras ned till ca 1 000 personer. Inriktningen för Operation Serval är terroristbekämpning och stöd till MINUSMA. Franska styrkor har mandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, intervensera till stöd för MINUSMA när insatsen är under överhängande, allvarligt hot. FN-insatsen och de franska styrkorna 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 2013 utsåg rådet Michel Reveyrand de Menthon till särskild representant (EUSR) för EU i Sahel med i förstone ett särskilt fokus på situationen i Mali och den regionala dimensionen av krisen i landet. EU har även deltagit i AU:s internationella samordningsgrupp för Mali.

På biståndsområdet ger Europeiska kommissionen stöd inom ramen för den tionde europeiska utvecklingsfonden (EDF 10) motsvarande 560 miljoner euro för perioden 2008-2013. Storleken på EU:s stöd till Mali under EDF 11 (2014-2020) är fortfarande under förhandling, men det nuvarande förslaget är 615 miljoner euro. Efter att det tillfälliga avbrottet i biståndet till Malis regering och dess myndigheter till följd av statskuppen i mars 2012 kunde hävas i februari 2013, genomfördes en internationell givarkonferens i Bryssel den 15 maj 2013. Konferensen har följts upp av två möten på mer teknisk nivå, senast den 5 februari i Bryssel.

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. Insatsen, som består av omkring 550 personer, är lokaliserad till södra Mali och deltar inte i operativa insatser.

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska bidra till insatsen med högst 15 personer. Det svenska bidraget har samordnats med Finland och de baltiska länderna till ett gemensamt utbildningsteam och viss stabspersonal. EUTM Mali har vid tidpunkten för denna proposition genomfört större delen av sitt inledande utbildningsuppdrag med i huvudsak gott resultat. I februari 2014 deltog 10 svenskar i EUTM Mali, varav 8 utbildare och 2 stabsofficerare. Ett rådsbeslut om förlängning av EUTM Mali väntas under mars 2014. Därefter planerar

Prop. 2013/14:189 regeringen att fatta nödvändiga regeringsbeslut för ett fortsatt svenskt deltagande i insatsen.

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 ca 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.

Inom EU pågår förberedelser för en civil EU-insats i Mali syftande till att stärka landets polisiära förmågor. Insatsen kommer att fokusera på högre ledning av polisen, gendarmeriet och nationalgardet genom rådgivning och utbildning och kommer även att utveckla specialistutbildningar. EU-insatsen kommer att fungera som ett komplement till den polisiära verksamheten inom MINUSMA, där FN-insatsen bland annat kommer att ansvara för polisiär grundutbildning och implementering av reformer. Förfrågningar om bidrag till EU-insatsen har inletts och regeringen undersöker möjliga svenska bidrag. Svensk polis kommer att delta med 3 poliser i MINUSMA från månadsskiftet april/maj 2014.

Den 16 januari 2013 inledde Internationella brottmålsdomstolens åklagare, efter hänskjutande av Malis övergångsmyndigheter, en utredning om huruvida krigsförbrytelser eller andra brott inom domstolens jurisdiktion begåtts på Malis territorium sedan januari 2012. Den 21 mars 2013 beslutade FN:s råd för mänskliga rättigheter att utse en oberoende expert på mänskliga rättigheter med uppdrag att stödja Malis regering i dess ansträngningar för att främja och skydda mänskliga rättigheter i landet.

Den 11 april 2013 beslutade regeringen att återuppta det bilaterala biståndet till Malis regering och myndigheter, efter att detta avbrutits till följd av militärkuppen. Det omfattande humanitära stödet till Malis befolkning berördes aldrig av avbrottet. Det svenska långsiktiga biståndet till Mali år 2013 uppgick till 174 miljoner kronor. För 2014 beräknas volymen för det långsiktiga biståndet uppgå till ca 250 miljoner kronor. Insatserna kan indelas i två huvudkategorier, dels hållbar utveckling av naturresurser och klimatanpassning, dels demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Genomgripande teman är motståndskraft och ett rättighetsperspektiv.

Sveriges humanitära stöd till Sahel-regionen uppgick till över 379 miljoner kronor under 2013, varav drygt 138 miljoner kronor allokaterades till Malikrisen. Sverige var den fjärde största bilaterala givaren i Sahel under 2013. Även under 2014 kommer Sverige att vara en stor givare av humanitär stöd till Mali och Sahel. Det svenska stödet kanaliseras genom FN, Internationella Rödakorskommittén och enskilda organisationer, samt genom att svensk expertpersonal ställs till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Sverige bidrar även med ett omfattande basbudgetstöd till humanitära FN-organisationer och Internationella Rödakorskommittén som har betydande operationer i Mali. Stödet går till insatser inom bland

annat livsmedel, hälsa, utbildning, nutrition, vatten och sanitet. Medlen går även till kapacitetsstärkande insatser för att lokalt bemöta och minska effekterna av torka. Prop. 2013/14:189

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. Insatsens styrka får uppgå till högst 11 200 soldater 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.

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.

Insatsen har mandat att utföra sju huvudsakliga uppgifter: 1) stabilisering av större tätbefolkade områden och bidrag till att staten återfår kontrollen i hela landet, 2) stöd för genomförandet av planen för övergångsperioden inklusive den nationella politiska dialogen och valprocessen, 3) skydd av civila och FN-personal, 4) främjande och skydd av mänskliga rättigheter, 5) stöd för humanitärt bistånd, 6) stöd för bevarande av kultur och 7) stöd för nationell och internationell rättvisa.

Insatsen leds för närvarande av FN:s generalsekreterares särskilde representant Albert Koenders från Nederländerna. I slutet av februari 2014 uppgick den militära personalen i insatsen till ungefär 5 900, medan antalet poliser var ungefär 960 och antalet övriga civila anställda uppgick till ungefär 480. Insatsen är huvudsakligen utgrupperad i Bamako och i norra Mali. Högkvarteret för insatsen, med både civil och militär ledning, ligger i Bamako och regionala kontor samt sektorhögkvarter finns i Timbuktu och Gao.

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 25 april 2013 resolution 2100 (2013). I resolutionen fastlogs att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet som detta definieras i FN-stadgans kapitel VII. Genom resolutionen upprättades MINUSMA, en multidimensionell stabiliseringsinsats i landet, för en inledande period om tolv månader med start den 1 juli 2013. En inbjudan till FN av Malis övergångsregering fanns dessutom som ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

Den 24 januari 2014 antog säkerhetsrådet ett uttalande av ordföranden där rådet uppmanar det internationella samfundet att fortsätta att stödja befolkningen och regeringen i Mali i deras strävan efter hållbar fred, stabilitet och försoning samt utveckling i landet.

En förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2014 – inbegripande således också det svenska bidraget – är att en säkerhetsrådsresolution antas som förlänger MINUSMA:s mandat efter detta datum i enlighet med stadgans kapitel VII. I ett sådant förlängt mandat kommer sannolikt att ingå stabilisering av större tätbefolkade områden och bidrag till att staten fortsätter att återfå kontrollen i hela landet. Vidare kommer troligen skydd av civila och av FN-personal, främjande av mänskliga rättigheter, stöd för humanitärt bistånd och till bevarandet av kultur samt stöd för nationell och internationell rättvisa att ingå.

I resolution 2100 bemyndigades MINUSMA att, utöver de nämnda, vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med sin förmåga inom sitt geografiska insatsområde för att avskräcka från hot och för att förhindra väpnade grupperns återkomst till främst norra Mali. Mandat gavs även för alla nödvändiga åtgärder till skydd av civila som löpte överhängande risk att utsättas för fysiskt våld samt för att skydda FN-anläggningar och utrustning och för att säkerställa FN-personals rörelsefrihet. Mandatet omfattade även åtgärder för att bidra till en trygg och säker miljö för internflyktingar och för flyktingars återvändande. Stöd till övergångsmyndigheternas ansträngningar att ställa ansvariga för krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten inför rätta ingick också i det ursprungliga mandatet.

En rätt för MINUSMA-styrkan att använda våld för genomförande av sitt mandat grundas ytterst på ett säkerhetsrådsmandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Detta innebär att sådan våldsanvändning måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och i tillämpliga fall också med den humanitära rätten. Rätten till våldsanvändning kommer att preciseras i insatsregler för styrkan, antingen genom förlängning av redan befintliga insatsregler eller genom nya.

7 Det svenska militära bidraget till MINUSMA

Det svenska bidraget till MINUSMA föreslås omfatta ett underrättelsekompani (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, ISR*) för att stödja insatsens underrättelseenhet (*ASIFU*) där Nederländerna har en samordnande roll. I det svenska förbandet ingår även en nationell stödenhet (bland annat innehållande trossfunktion och personal i teknisk tjänst), en kvalificerad sjukvårdskomponent samt de skyddsfunktioner som behövs för verksamheten. Dessutom avser Sverige att placera stabsofficerare vid relevanta staber. Det planerade förbandsbidragets huvuduppgift är att förse insatsens underrättelseenhet med information som kan användas för att uppfylla säkerhetsrådets mandat.

Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till cirka 250 personer på plats. Numerären kan komma att justeras efter behov med hänsyn till hotnivå, logistiska förutsättningar samt andra uppgifter som påverkar numerären.

Det svenska bidraget ska vara stationerat i Timbuktu, som är 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 om behov uppstår. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 400 personer. Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen ska inledas tidigast tredje kvartalet 2014. 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 för de insatser som ska utföras och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till utgången av juni månad 2015, 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 250 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.

Sedan våren 2013 har säkerheten i Mali förbättrats. President- och parlamentsval har genomförts under tillfredsställande förhållanden och en konstitutionell och demokratisk ordning är återupprättad. I fredsprocessen i Mali har dock framstegen varit begränsade, och de väpnade extremistgrupperna i norra Mali utgör fortfarande ett allvarligt hot. Situationen i Mali bedöms som huvudsakligen stabil, men landet har ett långsiktigt behov av omfattande stöd för att bevara en säkerhetsnivå som möjliggör den utveckling som den nya regeringen nu planerar för och som befolkningen, inte minst i landets norra delar, är i starkt behov av.

Regeringen välkomnade FN:s säkerhetsråds resolution 2100 och det mångsidiga mandat som därigenom gavs till FN:s stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA. Regeringen välkomnar även att generalsekreterarens särskilda representant gets ett tydligt mandat att stödja nationell dialog och försoning i Mali.

Säkerhetsrådets beslut, 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 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 sedan tidigare engagerat i Mali med ett omfattande bilateralt bistånd, med bidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till humanitära minhanteringsinsatser och med utbildare i EU:s militära utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt, EUTM Mali. Sverige deltar sedan juli 2013 med stabsofficerare i MINUSMA.

Det finns också ett svenskt intresse av att bidra till ansträngningarna att minska förekomsten av terrorism och människohandel i Mali och det större Sahelområdet.

Genom resolution 2100 gavs ett kraftfullt mandat, vilket bland annat ger MINUSMA goda förutsättningar att öka säkerheten för såväl de nödlidande människorna som för humanitära biståndsorganisationer att verka. 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 föreslagna svenska bidraget är därtill av en karaktär som bidrar till att utveckla förmågan i FN-insatser att inhämta och bearbeta underrättelser, vilket väntas bidra till ett bättre genomförande av FN:s säkerhetsråds mandat, inte minst när det gäller skydd av civila och skydd av insatspersonal.

Målet 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 staten 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 Förenta nationerna och dess fredsfrämjande verksamhet. Regeringen konstaterar att ett svenskt deltagande i MINUSMA svarar mot en direkt förfrågan från FN.

Vidare innebär ett bidrag till MINUSMA en möjlighet för Försvarsmakten att få förnyad erfarenhet av FN:s fredsfrämjande verksamhet, för att när tillfälle ges kunna lämna ytterligare styrkebidrag till FN.

Sverige ska som deltagare i insatsen stödja och påskynda ansträngningarna att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 från år 2000, om kvinnor, fred och säkerhet. Hänsyn ska tas till kvinnors roll som aktörer och till kvinnors och flickors situation och särskilda skyddsbehov.

Det planerade svenska styrkebidraget utgörs av ett underrättelsekompani, som ska stödja insatsens underrättelseenhet, och en nationell

stödenhet. Regeringen avser även att skicka stabsofficerare till insatsen. Det totala svenska bidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 250 personer på plats.

Ett svenskt deltagande i insatsen inleds tidigast under tredje kvartalet 2014. Den exakta tidpunkten ska beslutas efter samråd med FN. Det är regeringens avsikt att styrkebidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt.

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 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 och kostnaderna för en sådan insats.

Mot denna bakgrund, och även om normalnivån på det svenska bidraget efter inledningsfasen kommer att vara ungefär 250 personer på plats, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 400 personer till förfogande för FN:s stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA till utgången av juni månad 2015. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

Hotbilden för personalen kommer att variera. Det är Försvarmaktens ansvar att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder för den aktuella insatsen.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2014 kommer att uppgå till högst 370 000 000 kronor. Kostnaden under 2015, beräknat på att bidraget fortsätter under hela året, beräknas uppgå till högst 378 000 000 kronor. Etableringskostnader skall i huvudsak belasta år 2014. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslag 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* och anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller både och ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

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)
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali (Europeiska unionens militära insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt)
ISR	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (Nationella rörelsen för Azawads befrielse)
MUJAO	Mouvement pour le Tawhîd et du Jihad en Afrique de l'Ouest (Rörelsen för enighet och jihad i Västafrika)
SAC	Strategic Airlift Capacity (Strategisk flygtransportförmåga)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson, Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.