

Regeringens proposition

2019/20:29



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2019/20:29

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 oktober 2019

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen fortsatt ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Minusmas mandat omfattar att stödja genomförandet av fredsavtalet i Mali, stabilisering av landet och skydda civila, stöd till den politiska dialogen och nationell försoning, främja mänskliga rättigheter samt stödja humanitär biståndsverksamhet. Det planerade svenska styrkebidraget föreslås bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en nationell stödenhet utgör del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla FN:s säkerhetsrådsresolution 2480 (2019).

Det svenska skyttekompaniet föreslås vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget komma att användas i hela Minusmas insatsområde.

Parallellt med det svenska styrkebidraget i Gao ska det svenska bidraget också omfatta en styrka för avveckling av det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu.

Den totala styrkan beräknas under normala omständigheter bestå av 220 personer, inklusive officerare vid relevanta staber. 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, det avsedda svenska deltagandet samt sina målsättningar och överväganden för insatsen.

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	9
5	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, Minusma	12
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	13
7	Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i Minusma	14
8	Det svenska militära bidraget till Minusma	16
9	Regeringens överväganden och förslag	17
10	Ekonomiska konsekvenser	19
Bilaga 1	Förkortningar.....	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2019	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:29

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 den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

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

Den 12 oktober 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2071 (2012), 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 (2012), som med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1, FN-stadgan) medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödsinsats 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 på basis av FN:s säkerhetsrådsresolution 2071 (2012) och efter inbjudan av Malis regering inrätta en militär insats för bidragande till utbildning av 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 20 december 2018 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2019.

Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100 (2013), 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 Afismas militära styrkor i FN-insatsen.

Den 3 maj 2013 skickade FN:s sekretariat 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 sina förutsättningar att delta i Minusma. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 24 januari 2014. Den 12 februari 2014 skickade FN:s sekretariat 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 (2014), som förlängde Minusmas mandat med ett år till 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 Timbuktus 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).

Den 29 juni 2015 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2227 (2015), som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2016. Den 17 mars 2016 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2015/16:119). Den 18 maj 2016 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231).

Den 29 juni 2016 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2295 (2016), som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2017. Den 30 mars 2017 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2016/17:128). Den 8 juni 2017 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2016/17:UFöU3, rskr. 2016/17:310).

Den 29 juni 2017 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2364 (2017), som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2018. Den 15 mars 2018 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2017/18:180). Den 14 juni 2018 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2017/18:UFöU4, rskr. 2017/18:395).

Den 28 juni 2018 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2423 (2018), som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2019. Den 21 mars 2019 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2018/19:69). Den 12 juni 2019 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2018/19:UFöU3, rskr. 2018/19:255).

Den 28 juni 2019 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2480 (2019), som förlängde Minusmas mandat med ett år till och med den 30 juni 2020.

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 det också skett en ökning av kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med vapen, droger och människor, kidnappningar, terroristaktiviteter samt interkommunitära sammandrabbningar i Mali och i Sahelregionen.

I januari 2012 uppstod en säkerhetskras i Mali, då en sekulär tuaregggrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse (MNLA) tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Detta väpnade uppror syftade till att ta kontrollen över ett geografiskt område i norra Mali kallat Azawad, vilket utgör cirka 60 procent av landets territorium. MNLA utmanövrerades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper

lierade med al-Qaida i islamiska Maghreb, Aqim. Dessa väpnade extremistgrupper kom från sommaren 2012 att 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. Detta medförde allvarliga övergrepp mot de mänskliga rättigheterna.

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, Ecowas (Economic Community of West African States), 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. I slutet av 2014 förvärrades säkerhetsläget i norra Mali med attacker och mindre incidenter på flera platser.

Sommaren 2014 inleddes en förhandlingsprocess under ledning av Algeriets utrikesminister. Ett fredsavtal undertecknades den 15 maj 2015 av Malis regering samt regeringstrogna grupper (inom den koalition som benämns Plattformen) och den 20 juni 2015 också av de grupper som stridit för ett ökat självstyre i norra Mali (den så kallade Koordinationen eller CMA – Coordination des mouvements de l'Azawad). Representeranter för såväl Minusma som EU och Afrikanska unionen (AU) fanns på plats när förhandlingarna pågick. Sedan fredsavtalets undertecknande har flera territoriellt motiverade rebellgrupper brutit mot avtalet. Minusma har spelat en viktig roll i att hantera de säkerhetshot som uppstått.

Fredsavtalet innebar inte ett slut på den politiska processen utan utgör en grund för det fortsatta arbetet med att långsiktigt bygga fred, skapa stabilitet och bidra till utveckling i Mali. Fredsavtalet omfattar decentralisering, institutionella frågor, försvar och säkerhet, ekonomisk utveckling och försoning. I samband med undertecknandet av fredsavtalet i juni 2015 inrättades även en uppföljningskommitté (Comité de Suivi de l'Accord), under ledning av Algeriet. Den initiala tanken var att man under en interimperiod om 24 månader skulle genomföra vissa grundläggande åtaganden i fredsavtalet. Interimperioden löpte ut under sommaren 2017 utan att en majoritet av interimåtgärderna hade genomförts. Samtidigt som framstegen i genomförandet av fredsavtalet har varit begränsade, antogs i början av 2018 bland annat en ny förvaltningslag för att kunna reglera fredsavtalets decentraliseringsåtaganden, liksom en vägkarta för fredsavtalets genomförande. Under andra halvan av 2018 tappade fredsprocessen dock åter fart, delvis till följd av förberedelserna och genomförandet av presidentvalet i augusti 2018. I presidentvalet blev sittande president Ibrahim Boubacar Keïta omvald efter en andra valomgång. Valet genomfördes utan omfattande säkerhetsincidenter, men med rapporter om lokala våldsamheter, valfusk samt många stängda vallokaler i framför allt landets centrala delar. Premiärminister Soumeylou Boubeye Maïga, som efter valet fått fortsatt förtroende av president Keïta, avgick tillsammans med sin regering i april 2019 efter kritik från oppositionen, folkliga protester och inför hot om misstroendevotum av

parlamentet. I början av maj 2019 presenterade den nye premiärministern Boubou Cissé en ny regering, som inkluderar medlemmar från den politiska oppositionen. En bred politisk, nationell dialog ska hållas enligt en överenskommelse i samband med regeringsombildningen, inklusive om den pågående reformen av konstitutionen. De parlamentsval som skulle ha hållits under andra halvan av 2018 har skjutits upp, och i juni 2019 beslutades om en förlängning av nuvarande ledamöters mandat fram till den 2 maj 2020.

Som en del i genomförandet av fredsavtalet påbörjades 2018 en DDR-process (avväpning, demobilisering och återintegrering) med stöd av Minusma i Mali. DDR-processen har fortsatt under 2019 men ett flertal aspekter kring dess genomförande är fortfarande inte utlösta. Samtidigt kvarstår genomförandet av en rad politiska och institutionella reformer, inklusive reformen av konstitutionen, samt reformer kopplade till decentralisering som är en av fredsprocessens nyckelfrågor. Vidare är kvinnors deltagande i genomförandet av fredsavtalet högst begränsat. En arbetsgrupp har etablerats, på initiativ av Minusma, för att främja kvinnors deltagande i processen.

Det internationella samfundet (inklusive FN, AU och EU) stöttar genomförandet av fredsavtalet. Det bristfälliga genomförandet av avtalet resulterade under hösten 2018 i en ökad press från det internationella samfundet på parterna, vilket också återspeglas i FN:s säkerhetsrådsresolution 2423 (2018). I enlighet med denna resolution skrevs en fredspakt under den 15 oktober 2018 mellan Malis regering och FN. Grupperingarna CMA och Plattformen har anslutit sig till fredspakten.

FN:s säkerhetsråd antog den 5 september 2017 enhälligt resolution 2374 (2017) som inrättar en sanktionsregim avseende Mali. Sanktionsregimen omfattar reseförbud och frysning av tillgångar mot individer och enheter som hotar fred, säkerhet och stabilitet i landet. Sanktionsregimen ska verka till stöd för fredsavtalet från 2015, som föreskriver att säkerhetsrådet kan besluta om sanktioner mot dem som undergräver avtalets genomförande. Inga personer eller enheter listades dock för sådana åtgärder i samband med antagandet. Sanktionsregimen har genom resolution 2484 (2019) förlängts till och med 31 augusti 2020. Den 20 december 2018 beslutade FN:s sanktionskommitté för Mali att lista tre personer för riktade restriktiva åtgärder i form av reserestriktioner och ytterligare fem personer listades den 10 juli 2019.

Säkerhetsläget är fortsatt allvarligt i Mali, framför allt i landets centrala delar, där även interkommunitära konflikter blir allt tydligare. Ett inslag i de interkommunitära konflikterna är en tilltagande friktion mellan boskapsskötare och jordbrukare i kamp om krympande naturresurser. I takt med att islamistiska våldsbejakande gruppers närvaro blivit mer påtaglig i flera områden, har flera hundra skolor stängts sedan 2016. Sedan en längre tid har Aqim etablerat sig bland annat i de norra delarna av Mali. År 2017 bildades gruppen Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin' (JNIM), där bland annat Aqim ingår. JNIM har tagit på sig flera attacker i Sahel inklusive i Mali. I centrala Mali har flera nya grupper bildats under de senaste åren, varav vissa har kopplingar till Daesh. Den islamistiska våldsbejakande gruppen Katibat Macina i centrala Mali, kopplad till JNIM, utnyttjar bristen på statlig närvaro för sin verksamhet och i förhållande till lokalbefolkningen. I närregionen har man sett en ökad

utbredning av terroristgrupper. Regelbundet sker terroristattentat riktade såväl mot civila som mot den internationella närvaron och Malis armé. I juni 2018 attackerades högkvarteret för den regionala G5 Sahel-styrkan i Sévaré. Islamistiska våldsbejakande grupper har utvecklat sin förmåga att utföra avancerade attacker, vilka i ökande utsträckning riktas mot Minusma. I slutet av juli 2019 hade 201 Minusma-anställda dött i Mali sedan insatsen formellt inrättades den 25 april 2013, varav 126 som resultat av medveten våldsamt handling. De förband som drabbats av förluster har i stor utsträckning haft brister i skydd, utrustning och utbildning.

Utvecklingen i Mali har regionala implikationer, där exempelvis det försämrade säkerhetsläget i de centrala delarna har bidragit till instabilitet i den vidare regionen. Ett försämrat säkerhetsläge kan noteras i Niger och Burkina Faso men även i andra delar av Sahel och Västafrika. Problem i Mali, som relaterar till bland annat irreguljär migration samt till organiserad brottslighet, har konsekvenser inte bara för länderna i regionen utan även för Europa.

Kränkningar av och övergrepp mot de mänskliga rättigheterna kopplade till konflikten rapporteras regelbundet. Det handlar bland annat om laglöshet, utomrättsliga avrättningar, tortyr eller annan förnedrande behandling, sexuellt våld, godtyckliga frihetsberövanden och rekrytering av barnsoldater. Straffriheten är utbredd. Problem till följd av låg och i vissa fall obefintlig statlig närvaro i de centrala och norra delarna av landet har blivit mer påtagliga och utgör en utmaning för rättsstatens principer i Mali.

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är fortsatt omfattande. En kombination av de väpnade konflikterna, en degraderad miljö och ett förändrat klimat påverkar hela regionen. Klimatförändringarna har medfört fler extrema väderhändelser, både i form av torka och översvämningar. Vattenbristen och matosäkerheten är stor och tillgången till hälsovård är undermålig, vilket ytterligare försvagar återhämtningsförmågan efter kris och konflikt.

FN:s säkerhetsråd efterfrågade i resolution 2423 (2018) och resolution 2480 (2019) en bedömning och rapportering av klimatrelaterade säkerhetsrisker i Sahelregionen och Mali. FN:s generalsekreterare observerade vidare i sin rapport (MINUSMA, S/2019/545, paragraf 92) att en integrerad strategi behövs för att möta grundorsakerna till krisen, såsom fattigdom, ungas möjligheter och klimatförändringar.

Utbredd fattigdom, samhällets allmänna sårbarhet och framför allt den pågående konflikten förvärrar den humanitära situationen. Det internationella samfundet har inte kunnat möta behoven av humanitära insatser.

Enligt FN är i dag 3,9 miljoner människor i Mali i behov av humanitär stöd. Undernäringen är utbredd och 2,8 miljoner människor är i behov av stöd för tillgång till tryggad livsmedelsförsörjning. Konfliktdrabbade regioner är särskilt utsatta och problem med humanitär tillräde kvarstår.

Vid sidan av livsmedel är behoven av bland annat humanitär skydd, sanitet och vatten stora. Konflikten i Mali har även bidragit till omfattande flyktingrörelser inom och mellan länderna i regionen vilket har skapat ytterligare humanitära behov. Regionerna Timbuktu, Mopti, Gao och Kidal är särskilt utsatta.

4 Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

Prop. 2019/20:29

Det internationella samfundets engagemang i Mali gick in i en ny, mer omfattande fas år 2012 i samband med det väpnade upproret. Sedan dess har FN och EU genomfört en rad åtgärder och upprättat flera insatser för att motverka att säkerhetssituationen och den humanitära situationen förvärras.

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 inleddes en fransk militär insats, under beteckningen Operation Serval, i syfte att hejda de väpnade extremistgruppernas framryckning och stödja Malis säkerhetsstyrkor. Parallellt påskyndade AU och Ecowas utstationeringen av Afisma till Mali och insatsens numerär ökades till drygt 6 000 soldater.

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, av den regionala franskledda insatsen Operation Barkhane, som är inriktad på terroristbekämpning i Sahel. De franska styrkorna har ett säkerhetsrådsmandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, ingripa till stöd för Minusma när insatsen är under överhängande allvarligt hot.

EU och dess medlemsstater har intagit en aktiv roll i hanteringen av krisen i Mali. Sverige bidrar även genom EU till att möta utmaningarna i Mali.

Sedan 2013 har EU en särskild representant (EUSR) för Sahel med i första hand ett särskilt fokus på situationen i Mali och den regionala dimensionen av krisen i landet. Nuvarande EUSR är Angel Losada. På biståndsområdet har Europeiska kommissionen avsatt stöd inom ramen för den elfte europeiska utvecklingsfonden (EDF 11) motsvarande 615 miljoner euro under perioden 2014–2020. Inom ramen för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika har 214,6 miljoner euro allokerats till projekt som syftar till att hantera grundorsakerna till irreguljär migration i Mali.

Efter önskemål från Malis regering och efter en begäran från FN:s säkerhetsråd upprättades EU:s träningsmission (EUTM) i Mali den 17 januari 2013 (rådsbeslut 2013/34/GUSP). Insatsen inleddes den 18 februari 2013 (rådsbeslut 2013/87/GUSP). Till uppgifterna hör 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 kvinnor i utsatta positioner och barn, samt stärka den civila kontrollen över försvarsmakten. Insatsen har förlängts tre gånger, senast i maj 2018 då mandatet förlängdes fram till den 18 maj 2020. EUTM Mali består av cirka 600 personer och verksamheten sträcker sig

till floden Nigers krök, inbegripet Gao och Timbuktu. EUTM Mali ska inte vara inblandat i stridsoperationer.

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska bidra till EUTM Mali med högst 15 personer. Sverige har därefter årligen deltagit med personal till insatsen, och den 20 december 2018 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2019.

EU, i samverkan med Malis regering och Minusma, identifierade också 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). Den 21 februari 2019 beslutade EU om en förlängning av insatsen till och med den 14 januari 2021 (rådsbeslut (GUSP) 2019/312). Insatsen fokuserar på utbildning och rådgivning till högre chefer inom polisen, gendarmeriet och nationalgardet. EUCap Sahel Mali har som mål att möjliggöra för de maliska myndigheterna att återupprätta och bibehålla den konstitutionella och demokratiska ordningen samt att förbättra förutsättningarna för en varaktig fred i Mali och att återupprätta och bibehålla statens auktoritet och legitimitet på hela det maliska territoriet genom en effektiv reform av dess förvaltning. Till stöd för återupprättandet av statsmakten i Mali, i nära samarbete med andra internationella aktörer, särskilt Minusma, ska EUCap Sahel Mali bistå och ge råd till de interna säkerhetsstyrkorna för genomförandet av säkerhetsreformer. Sverige har sedan 2015 bidragit med experter till insatsen. 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. Polismyndigheten bidrar även med personal till Minusma.

Inom ramen för det samarbete, benämnt G5 Sahel, som länderna Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger och Tchad etablerade 2014, fattades 2017 beslut om att inrätta en gemensam säkerhetsstyrka (G5 Sahel Joint Force) i syfte att bekämpa terrorism, transnationell organiserad brottslighet och trafficking i regionen. Styrkan har inte nått full operationell kapacitet och lider fortfarande av brister i fråga om bland annat utrustning och förmåga. Det finns uppgifter om att militär personal från Mali som utgjort del av styrkan ska ha begått kränkningar av de mänskliga rättigheterna. EU bidrar finansiellt till G5 Sahels gemensamma säkerhetsstyrkas ramverk för mänskliga rättigheter (*Human Rights and International Humanitarian Law Compliance Framework*), som genomförs med stöd från OHCHR.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Mali och andra delar av Västafrika ökar Ecowas sitt engagemang i dessa frågor. Vid det extrainsatta Ecowas-toppmötet den 14 september 2019 presenterades en handlingsplan mot terrorism.

Den 16 januari 2013 inledde Internationella brottmålsdomstolens (ICC) åklagare, efter hänskjutande av Malis regering, en förundersökning om krigsförbrytelser som påstods ha begåtts på Malis territorium sedan januari 2012. En person begärdes häktad och överfördes till domstolen i Haag den 26 september 2015 och dömdes den 27 september 2016 till nio år i fängelse för krigsförbrytelse genom uppsåtligt riktade angrepp mot religiösa monument och byggnader i Timbuktu. 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 att främja och skydda mänskliga rättigheter i landet. Mandatet har därefter förlängts vid sex tillfällen, varav det senaste den 28 juni 2019.

I enlighet med fredsavtalet har FN etablerat en internationell undersökningskommission för Mali. FN:s generalsekreterare utnämnde den 19 januari 2018 medlemmarna i kommissionen och ambassadör Lena Sundh till kommissionens ordförande. Kommissionen ska utreda allvarliga brott mot humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Mali sedan januari 2012. Kommissionen har etablerat ett sekretariat i Bamako.

FN lanserade 2013 en integrerad strategi för Sahel (UNISS) som ett ramverk för FN:s och det internationella samfundets verksamhet i regionen. I syfte att ytterligare stärka insatserna i regionen utarbetade FN under 2018 en särskild stödplan för Sahel.

Sverige har ett mångsidigt engagemang i Mali, och det svenska bidraget till Minusma bör ses i denna kontext.

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

I juni 2016 antog regeringen en ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali för åren 2016–2020. Strategin omfattar sammantaget 1 200 miljoner kronor för perioden, varav 1 180 miljoner kronor avser Sidas verksamhet och 20 miljoner kronor avser Folke Bernadotteakademiens verksamhet. Insatserna kan indelas i tre huvudkategorier: 1) stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter, 2) mänsklig säkerhet och frihet från våld och 3) förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer. Ett genomgripande tema är rättighetsperspektivet. Kvinnor och barn utgör särskilda målgrupper. Folke Bernadotteakademiens insatser fokuserar på ökad mänsklig säkerhet i Mali.

I december 2017 beslutade Sida att ge ett treårigt bidrag om 35 miljoner kronor till Minusmas förvaltningsfond för fred och säkerhet i Mali. Syftet med insatsen är att bidra till stärkta freds- och försoningsmekanismer på nationell och lokal nivå samt stärkt inflytande och deltagande för kvinnor i fredsprocesser och i freds- och statsbyggande. Dessutom reserverades 1 miljon kronor för att stärka Minusmas kapacitet för hantering av jämställdhetsperspektivet inom ramen för fondens aktiviteter. Insatsen är en viktig komponent för att skapa samverkan och synergier mellan utveckling och säkerhet. Sverige verkar för kvinnors inkludering i fredsprocessen i Mali. Inom ramen för medlemskapet i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 säkerställde Sverige bland annat att samtliga FN-insatser, inklusive Minusma, som varit föremål för förhandling under det svenska medlemskapet, inkluderade ett mandat att arbeta med agendan för kvinnor, fred och säkerhet.

I juni 2018 beslutade regeringen att tillföra 400 miljoner kronor till den regionala strategin för utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara med fokus på initiativ som rör klimat och säkerhet i Sahel för åren 2018–2021.

År 2018 var Sverige en av de största bilaterala givarna till Mali med ett humanitärt bistånd via Sida om 83,1 miljoner kronor. Sverige bidrog därutöver med humanitärt stöd genom flerårigt icke-öronmärkt kärnstöd till bl.a. FN:s katastroffond (Cerf) och andra FN-organ aktiva i Mali såsom FN:s livsmedelsprogram WFP (World Food Programme) som även tillför omfattande medel via de insatser som är kopplade till UNISS och FN:s stödplan för Sahel.

Hittills har Sida betalat ut 94 miljoner kronor i humanitära allokeringar för år 2019, inklusive 12 miljoner kronor i strategiska fleråriga stöd. Sida gör löpande humanitära analyser av läget i landet, och beloppet kan komma att öka under året. Stödet går till insatser inom bland annat livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, skydd och utbildning. Det svenska stödet kanaliseras bland annat genom flera FN-organ på plats i landet samt genom Internationella rödakorskommittén ICRC och internationella organisationer såsom IRC (International Rescue Committee) och NRC (Norwegian Refugee Committee). Därutöver ställs expertpersonal till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

5 Föreanta 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 resolution 2100, med stöd av FN-stadgans kapitel VII. 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 då var utgrupperade i Mali integrerades i FN-insatsen.

Minusmas mandat har sedan 2013 förlängts varje år, senast den 28 juni 2019 då mandatet förlängdes till den 30 juni 2020 genom resolution 2480.

Insatsens styrka får uppgå till högst 13 289 militär personal och 1 920 poliser. Dessutom får ytterligare civil personal ingå i insatsen i den utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

Minusma har enligt resolution 2480 (2019) följande huvudsakliga uppgifter: stödja genomförandet av fredsavtalet, stödja stabilisering av landet och skydda civila, stödja den politiska dialogen och nationell försoning, främja och skydda mänskliga rättigheter samt stödja humanitär biståndsverksamhet. I den senaste mandatförlängningen tillkom en strategisk prioritering för Minusma som innebär att insatsen ska underlätta genomförandet av en malisk-ledd strategi för att skydda civila, minska våldet mellan grupper i samhället och återupprätta statlig styrning, den statliga närvaron liksom tillhandahållande av grundläggande sociala tjänster i centrala Mali.

Insatsen har dessutom rätt att ge stöd inom följande områden: stabiliseringsprojekt, hantering och desarmering av vapen och ammunition, bevarande av Malis kulturarv samt till sanktionskommitté 1267/1989/2253 Isil (Daesh) och Al-Qaida.

I februari 2017 beslutade G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger och Tchad) att verkställa det tidigare fattade beslutet om en gemensam regional styrka. Upprättandet av styrkan välkomnades i FN:s resolution 2359 (2017), och den 8 december 2017 antog säkerhetsrådet resolution 2391 om stöd från Minusma till G5 Sahelstyrkan. Av resolutionen framgår att Minusma kan stötta den gemensamma styrkan inom vissa områden, såsom med bränsle, vatten och medicinsk evakuering – så länge stödet inte påverkar Minusmas egen förmåga och kapacitet negativt.

Sedan den 15 januari 2016 leds Minusma av FN:s generalsekreterares särskilda representant Mahamat Saleh Annadif från Tchad. Den svenska generallöjtnanten Dennis Gyllensporre är sedan oktober 2018 styrkechef i insatsen.

I januari 2019 uppgick den militära personalen i insatsen till ungefär 11 632 personer, medan antalet poliser var 1 767 och antalet övriga civila anställda ungefär 1 400 (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 sektorshögkvarter finns i Timbuktu, Gao och Kidal. Ett regionalt kontor finns i Mopti.

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Genom resolution 2100 (2013) fastställde FN:s säkerhetsråd att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet och beslutade, med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, att upprätta Minusma. Insatsen har förlängts genom resolutionerna 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2423 (2018) samt senast genom resolution 2480 (2019) då insatsen förlängdes till den 30 juni 2020. Det finns även en inbjudan till FN av Malis regering som utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

En förutsättning för att det ska finnas kontinuitet i det folkrättsliga mandatet också efter den 30 juni 2020 är att FN:s säkerhetsråd förlänger Minusma efter detta datum.

I resolution 2480 (2019) bemyndigas Minusma att vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med sin förmåga och inom sitt geografiska insatsområde för att utföra insatsens uppgifter. Rätten för Minusma att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat 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.

Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i Minusma

Utredningen om Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014 (SOU 2017:16) pekade bl.a. på vikten av nationella mål i internationella insatser för att möjliggöra löpande uppföljning.

Regeringen har i skrivelsen Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering (skr. 2016/17:196 s. 29) behandlat målformuleringar och konstaterat att nationella mål för internationella fredsbevarande insatser måste vara förenliga med det mandat som insatserna har och att det är av stor vikt att eventuella nationella målsättningar inte konkurrerar med insatsens samlade målsättningar.

Det svenska deltagandet i Minusma innefattar politiska, strategiska, operativa och taktiska målsättningar. Det övergripande målet med Sveriges deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådsresolution 2480 (2019) och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, bland annat genom att Malis regering återfår kontroll över hela territoriet, samt att understödja långsiktigt hållbara politiska lösningar på krisen i landet. Det är också troligt att en förbättrad situation i Mali skulle få positiva effekter för situationen beträffande säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter i hela Sahelregionen. Problem i Mali som relaterar till bland annat irreguljär migration samt till organiserad brottslighet har konsekvenser inte bara för länderna i regionen, utan även för Europa.

På insatsnivå ska det svenska förbandet bidra till stabilitet i operationsområdet genom patrullering och närvaro och på så sätt bidra till att uppfylla FN:s säkerhetsråds resolution 2480 (2019). Det svenska bidraget baseras på ett folkrättsligt mandat och bidrar till försvaret av mänskliga rättigheter. Bidraget till Minusma är en komponent i det bredare svenska stödet till och engagemanget i Mali och Sahelregionen som syftar till långsiktig stabilitet och utveckling. Detta sker bilateralt samt genom EU, FN och andra internationella organisationer.

Genom att delta i FN:s stabiliseringsinsats i Mali utgör Sverige en solidarisk samarbetspartner i arbetet för att öka säkerheten, förebygga konflikter samt skapa förutsättningar för hållbar stabilitet och utveckling i Mali såväl som i Sahelregionen. Mätbara nationella målsättningar för det svenska militära bidraget till Minusma inkluderar följande:

1. Sveriges styrkebidrag till Minusma har det övergripande målet att bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali och långsiktig fred. Sverige ska bidra till stabilitet inom operationsområdet.
2. Sverige ska när så är möjligt och med tillgängliga resurser stödja förband från andra truppbidragarländer att stärka sin kompetens och på så sätt ha större möjligheter att bidra till Minusmas mandatuppfyllnad och skydd av civila samt sig själva. Under rapporteringsperioden har det svenska militära bidraget stöttat förband från andra truppbidragarländer att stärka sin kompetens.

3. Genom den feministiska utrikespolitiken arbetar Sverige för att stärka kvinnors och flickors inflytande och egenmakt samt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Kvinnors deltagande i fredsprocesser samt i freds- och statsbyggande är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet. FN:s säkerhetsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och dess efterföljande resolutioner utgör en viktig del av Minusmas verksamhet och genomförandet av dess mandat. 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 ska genomsyra det svenska förbandets verksamhet. All svensk personal som ingått i det svenska bidraget under rapporteringsperioden har varit utbildad och haft kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325. Sverige ska även fortsättningsvis säkerställa att så förblir fallet för all personal som ingår i insatsen.
4. Ytterligare en målsättning med svenskt deltagande i Minusma är att Försvarmakten ska fördjupa sin kunskap om och erfarenhet av FN:s fredsfrämjande verksamhet, för att när tillfälle ges kunna lämna ytterligare styrkebidrag till FN om behov finns och efterfrågad förmåga finns tillgänglig, samt bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber genom att skapa möjligheter att utveckla personal genom erfarenheter i en internationell kontext.
5. Sverige är en solidarisk samarbetspartner i FN och dess fredsfrämjande verksamhet, och deltagandet i Minusma är ett uttryck för detta engagemang. På så sätt bidrar Sverige till arbetet för en ökad säkerhet, förebyggandet av konflikter samt för att skapa förutsättningar för hållbar fattigdomsbekämpning och utveckling. Detta engagemang går hand i hand med Sveriges övriga stöd till FN-sekretariatet samt organisationens fonder och program som är aktiva i Sahelregionen.
6. Försvarmakten har militärstrategiska och militärtekniska mål med deltagandet i Minusma. Deltagandet i Minusma ska bidra till att utveckla förmågan hos nationella krigsförband att samverka i en internationell kontext. Genom deltagandet i multinationella insatser främjas svensk militär personals interoperabilitet och förståelse för kunskaper om metoder, procedurer och arbetssätt. Detta är tillsammans med erfarenheten av att delta i skarp operativ verksamhet svårt att uppnå endast genom övnings- och träningsverksamhet i en nationell kontext och utgör en viktig och värdefull erfarenhet för Försvarmakten.

FN utvärderar kontinuerligt insatsen genom generalsekreterarens kvartalsvisa rapporter samt strategiska översyner. Regeringen och Försvarmakten analyserar löpande det svenska bidraget och dess verksamhet. Rapportering och analys från ambassaden i Bamako av de politiska, militära och humanitära förhållandena i landet vägs också in i regeringens sammanvägda överväganden kring det svenska bidraget.

I en politiskt och ekonomiskt turbulent period i Mali kan det vara svårt att mer detaljerat mäta effekten på utvecklingen i landet av Minusmas

närvaro och det svenska bidragets insatser. Det svenska förbandsbidraget utgör endast en liten del av FN-insatsen, vilket bidrar till metodologiska svårigheter vid utvärdering av bidraget. Möjligheten att mäta det svenska bidragets effekt på leveransen av Minusmas mandat, samt säkerhetsutvecklingen i Mali och genomförandet av fredsavtalet är begränsad, vilket måste tas i beaktande vid utvärderingar.

Regeringen återkommer till riksdagen om en förlängning av truppbidraget blir aktuellt.

8 Det svenska militära bidraget till Minusma

Det svenska bidraget till Minusma föreslås under 2020 utgöras av ett lätt skyttekompani. I det svenska förbandet skulle även en nationell stödenhet bland annat innehållande sjukvårdsförmågor samt personal för drift och underhåll av nationell infrastruktur och materiel ingå. Avsikten är dessutom att även fortsättningsvis placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Huvuduppgiften för det svenska förbandet är att inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor bidra till upprätthållandet av insatsens mandat i enlighet med säkerhetsrådets resolution 2480 (2019).

Det svenska skyttekompaniet föreslås vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas insatsområde.

Parallellt med det svenska styrkebidraget i Gao ska det svenska bidraget också utgöras av en styrka för avvecklingen av det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu. Bidraget kommer att stå till sektorchefens förfogande för att lösa uppgifter inom ramen för befintliga förmågor och resurser.

Avvecklingsstyrkan ska innehålla för uppgiften relevanta förmågor, bland annat för skydd och bevakning samt nödvändiga sjukvårdsförmågor. Sverige kommer att fortsätta bidra med att förstärka skyddet av Camp Nobel i Timbuktu och FN:s stora förläggning i Sektor Väst med en varningsradar så länge ett svenskt truppbidrag finns på plats.

Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till cirka 220 personer på plats.

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.

Sverige arbetar aktivt med att nå FN:s mål om att öka antalet kvinnor i de militära insatserna. Hotbilden för personalen kommer att variera. Försvarmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning. Det innebär bland annat att insatsen anpassar verksamheten till tillgången på helikoptrar, då det alljämt finns brister i förmågan och tillgången till helikoptrar med ombordbaserad sjukvårdspersonal. Sverige har arbetat aktivt med frågan

med FN vid återkommande tillfällen och situationen har förbättrats. Med anledning av att brister kvarstår anpassas verksamheten så att nationella krav på tillgång till medicinsk behandling kan garanteras. Bristen på helikoptrar påverkar inte sjukvårdsförmågan utan endast operationsradien för det svenska förbandet.

9 Regeringens överväganden och förslag

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 den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer under normala omständigheter att uppgå till cirka 220 personer på plats.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sedan början av 2012 och fram till det internationella samfundets ingripande i januari 2013 gjorde sig väpnade terrorist- och extremistgrupper samt kriminella grupper skyldiga till omfattande övergrepp och orsakade stort mänskligt lidande i Mali, särskilt i landets norra delar. Under 2013 förbättrades säkerheten i Mali och en konstitutionell och demokratisk ordning återupprättades. År 2014 försämrades emellertid säkerhetssituationen igen, med väpnade attacker mot civilbefolkning, maliska säkerhetsstyrkor och Minusma. Ett fredsavtal slöts i Bamako i juni 2015 efter flera månaders förhandlingar i Alger. Genomförandet av fredsavtalet har gått långsamt och huvuddelen av avtalet har inte genomförts. Den av avtalet föreskrivna DDR-processen har gått framåt sedan 2018, medan genomförandet av de politiska och institutionella reformerna, inklusive decentraliseringen, i allt väsentligt återstår. Det internationella samfundet har vid upprepade tillfällen påpekat vikten av att fredsavtalets genomförande sker skyndsamt.

Samtidigt fortsätter situationen i Mali, framför allt i de centrala delarna, att förvärras. Detta relaterar bland annat till säkerhetsutmaningar såsom terrorism, transnationell organiserad brottslighet och trafficking. Sedan tidigare råder en svår humanitär situation, som allvarligt försämrats på grund av säkerhetsläget. Därtill har konflikten i Mali haft ett negativt inflytande på individens möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter och på säkerheten och utvecklingen i regionen som helhet. 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 är i stort behov av, inte minst i landets centrala och norra delar.

Som ett led i uppfyllandet av sitt mandat att skydda civila har Minusma i ökad utsträckning tvingats använda sig av en mer offensiv taktik. Som en konsekvens av detta har insatsens opartiskhet i konflikten emellanåt ifrågasatts av vissa av de väpnade grupperingarna.

Regeringen välkomnar FN:s säkerhetsrådsresolutioner 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2423 (2018) och

2480 (2019) samt det mångsidiga mandat som därigenom getts till Minusma. Regeringen välkomnar även att FN:s generalsekreterares särskilda representant getts ett tydligt mandat att stödja parterna att uppfylla fredsavtalet samt bidra till nationell dialog och försoning i Mali. Regeringen välkomnar vidare det arbete som pågår vid FN-sekretariatet för att effektivisera FN:s fredsfrämjande arbete och skyddet av den fredsbevarande personalen med grund i den så kallade Cruz-rapporten.

Säkerhetsrådets beslut genom resolution 2480 (2019), och inbjudan av Malis regering till FN, 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 Sahelregionen och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Sverige är engagerat i Mali med ett omfattande humanitärt stöd, bilateralt utvecklingssamarbete och sekundering av poliser till Minusma. Sverige bidrar med civila experter till EU:s civila rådgivningsinsats riktad till säkerhetssektorn, EUCap Sahel Mali, och med personal 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 grov organiserad brottslighet, däribland människosmuggling. Det kan också noteras att problem i Mali som relaterar till bland annat irreguljär migration samt till organiserad brottslighet har konsekvenser inte bara för länderna i regionen utan även för Europa.

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2423 (2018) och 2480 (2019) har gett ett kraftfullt mandat som bland annat gett Minusma goda förutsättningar att öka säkerheten såväl för nödlidande människor som för humanitära biståndsorganisationer som är verksamma i Mali och regionen. För att Minusma ska kunna genomföra sitt mandat krävs att FN:s medlemsstater ställer resurser i form av välutbildade styrkebidrag till förfogande. Detta är särskilt angeläget eftersom insatsen verkar i en komplex miljö och behöver hantera en militär problematik bland annat med asymmetriska hot i en omfattning som är ny för FN. Det svenska bidraget är ett kvalificerat bidrag med adekvat utbildning och utrustning som kommer att bidra till att öka den militära styrkechefens samlade militära förmåga.

Det svenska styrkebidraget föreslås bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en nationell stödenhet ska utgöra del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla säkerhetsresolution 2480 (2019). Det svenska skyttekompaniet planeras vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas insatsområde.

Parallellt med det svenska styrkebidraget i Gao ska det svenska bidraget också utgöras av en styrka för avveckling av det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu.

Förstärkningen med varningsradar inleddes under augusti 2017 och förlängs med anledning av det försämrade säkerhetsläget så länge Försvarmakten anser att förmågan är relevant i insatsområdet kopplat till myndighetens hot- och riskbedömning. Bidraget omfattar även stabsofficerare vid relevanta staber. Det totala svenska underrättelsebidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 220

personer på plats fram till den 31 december 2020. Regeringen angav i propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2017/18:180) att ett eventuellt fortsatt styrkebidrag till Minusma skulle kräva en ominriktning av det svenska förbandsbidraget. Avvecklingen av Camp Nobel är en del av denna process.

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 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 under 2020 kommer att vara cirka 220 personer på plats, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för Minusma till den 31 december 2020. 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.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2020 kommer att uppgå till högst 800 000 000 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 samt återställandekostnader till följd av insatsen ryms inom den i budgetpropositionen för 2019 beräknade ramen för 2020 för anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*.

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)
Cerf	Central Emergency Response Fund (FN:s katastroffond)
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad
DDR	Disarmament, demobilisation and reintegration (avväpning, demobilisering och återintegrering)
Ecowas	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
EDF	European Development Fund (Europeiska utvecklingsfonden)
EU	Europeiska unionen
EUCap Sahel Mali	European Union Capacity-building Mission Sahel Mali (Europeiska unionens afirådgivnings- och utbildningsinsats till stöd för Malis civila säkerhetsstyrkor)
EURS	EU Special Representative (särskild representant för EU)
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali (Europeiska unionens militära uppdrag i syfte att bidra till utbildning av den maliska försvarsmakten)
FN	Förenta nationerna
ICC	International Criminal Court (Internationella brottmålsdomstolen)
ICRC	Internationella rödakorskommittén
IRC	International Rescue Committee
JNIM	Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin'

Minusma	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (FN:s stabiliseringsinsats i Mali)
MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (Nationella rörelsen för Azawads befrielse)
NRC	Norwegian Refugee Committee
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter)
UNISS	United Nations Integrated Strategy for the Sahel
WFP	World Food Programme (FN:s livsmedelsprogram)

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 oktober 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar proposition Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali