

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets  
betänkande  
2018/19:UFöU3

Svenskt deltagande i Förenta  
nationernas stabiliseringsinsats i Mali

---

## Sammanfattning

Utskottet 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 den 30 juni 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd.

### *Behandlade förslag*

Proposition 2018/19:69 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	5
Utskottets överväganden.....	7
Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.....	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Propositionen .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali**

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:69.

Stockholm den 28 maj 2019

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

*Kenneth G Forslund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Beatrice Ask (M), Hans Wallmark (M), Björn Söder (SD), Sara Heikkinen Breitholtz (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Jan R Andersson (M), Paula Holmqvist (S), Kalle Olsson (S), Joar Forssell (L), Caroline Nordengrip (SD), Janine Alm Ericson (MP), Hans Rothenberg (M), Olle Thorell (S), Josef Fransson (SD) och Mikael Oscarsson (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2018/19:69 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka till förfogande för deltagande i FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till utgången av juni månad 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikesutskottet och försvarsutskottet har därefter, med stöd av 7 kap. 7 § riksdagsordningen, beslutat att bereda propositionen och tillhörande motioner i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU).

Den 9 maj 2019 gav utrikesminister Margot Wallström, försvarsminister Peter Hultqvist, och General Michael Claesson, Försvarsmakten, en redogörelse av det svenska bidraget till Minusma för det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet.

## Bakgrund

Den 5 juli 2012 antog Förenta nationernas 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 bl.a. 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 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 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 Afismas militära styrkor i FN-insatsen.

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 proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas

stabiliseringsinsats i Mali, och 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 Minusmas mandat med ett år. Den 11 september 2014 fattade regeringen beslut om att ingå ett samförståndsavtal med FN om ett svenskt styrkebidrag till Minusma. Avtalet undertecknades av utrikesministern den 25 september 2014.

Riksdagen gav den 23 april 2015 (prop. 2014/15:68, bet. 2014/15:UFöU3), den 28 april 2016, den 8 juni 2017 respektive den 14 juni bifall till regeringens förslag om fortsatt svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali. Det senaste beslutet gäller till utgången av juni månad 2019. I samband med beslutet 2016 gjordes två tillkännagivanden till regeringen som innebär att regeringen dels borde fastställa uppföljningsbara mål för att kunna utvärdera de insatser som Sverige gör inom ramen för Minusma, dels borde ta nödvändiga initiativ för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakuering inom ramen för insatsen (prop. 2015/16:119, bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231).

Den 28 juni 2018 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2423, som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2019.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 30 juni 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Insatsens mandat omfattar bl.a. 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 och den 20 juni 2015.

Det planerade svenska styrkebidraget kommer, tillsammans med en nationell stödenhet, att utgöra en del av Minusmas underrättelseenhet. Från och med december 2019 kommer en avveckling av det nuvarande underrättelsebidraget och den svenska förläggningen i Timbuktu, Camp Nobel, att påbörjas. Under avvecklingen kommer styrkebidraget att utgöras av en avvecklingsstyrka innehållande bl.a. förmågor för skydd och bevakning för att bidra till försvar av FN:s stora förläggning i Timbuktu. Parallellt ska fortsatta förberedelser genomföras för ett eventuellt nytt styrkebidrag med placering i Gao.

Regeringen bedömer att det svenska underrättelsebidraget till insatsen under normala omständigheter kommer att uppgå till ungefär 320 personer på plats fram till den 30 november 2019. Därefter kommer personalstyrkan att successivt reduceras i takt med avvecklingen av Camp Nobel. Om behov

uppstår ska den totala 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, för det avsedda svenska deltagandet och för sina målsättningar och överväganden för detta.

# Utskottets överväganden

## Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

### Utskottets förslag i korthet

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 30 juni 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. En avveckling av det nuvarande underrättelsebidraget och den svenska förläggningen, Camp Nobel, kommer att påbörjas den 1 december 2019. Utskottet noterar att parallellt med avvecklingen ska fortsätta förberedelser genomföras för ett eventuellt nytt truppbidrag med basering i Gao. Utskottet förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen för beslut innan ett nytt truppbidrag påbörjas.

### Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 30 juni 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Det svenska underrättelsebidraget kommer under normala omständigheter att uppgå till ungefär 320 personer på plats fram till den 30 november 2019. Därefter kommer personalstyrkan att successivt reduceras i takt med avvecklingen av Camp Nobel.

Det svenska styrkebidraget bestående av en underrättelseenhet och en varningsradar tillsammans med en nationell stödenhet, är en del av Minusmas underrättelseenhet samt en del av insatsens samlade logistikförmåga. Förstärkningen med varningsradar inleddes under augusti 2017 och förlängs med anledning av det försämrade säkerhetsläget så länge Försvarmakten anser förmågan relevant i insatsområdet kopplat till myndighetens hot- och riskbedömning. Bidraget omfattar även stabsofficerare vid relevanta staber.

Regeringen angav i proposition 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. Under avvecklingen kommer styrkebidraget att utgöras av en avvecklingsstyrka innehållande bl.a. förmågor för skydd och bevakning för att bidra med försvar av FN:s stora förläggning i Timbuktu. Bidraget kommer att stå till sektorchefens förfogande och lösa uppgifter inom ramen för befintliga

förmågor och resurser. Parallellt ska fortsatta förberedelser genomföras för ett eventuellt nytt truppbidrag med basering i Gao. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

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 fram till den 30 november 2019 kommer att vara 320–380 personer på plats, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för Minusma till den 30 juni 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.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2019 kommer att uppgå till högst 875 miljoner kronor. Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2020 kommer att uppgå till högst 800 miljoner kronor.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det medges i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldigheten att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller en förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Utskottet vill, liksom vid tidigare beslut om deltagande i Minusma, understryka att denna demokratiska förankring är väsentlig för att uppnå ett starkt folkligt stöd för insatserna. Att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande att sända svenska trupper på uppdrag utomlands är ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter visar kan man inte utesluta förluster av människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser.

Utskottet står fast vid sitt tidigare ställningstagande vad gäller frågan om folkrättslig grund för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:UFöU5). Utskottet anförde att huvudlinjen är att svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser ska ha ett mandat från säkerhetsrådet. Detta gäller i synnerhet för fredsframtvingande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Då ska säkerhetsrådets mandat alltid sökas. Också när det gäller fredsbevarande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eftersträvas ett tydligt stöd från säkerhetsrådet. Samtidigt



medger folkrätten enbart att sådana insatser görs med den mottagande statens och övriga relevanta parter samtycke. Utskottet konstaterade att den stora utmaningen uppstår i de exceptionella lägen när säkerhetsrådet inte förmår att förhindra folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, etnisk rensning eller andra omfattande övergrepp, inklusive systematiska våldtäkter av kvinnor och utnyttjande eller exploatering av barn i väpnade konflikter. FN-toppmötet i september 2005 slog fast att det internationella samfundet har ett gemensamt ansvar att förhindra grova övergrepp, folkmord och etnisk rensning. Sverige var en av de drivande krafterna bakom denna principöverenskommelse om skyldigheten att skydda (Responsibility to Protect). Det är ett viktigt steg i utvecklingen av det internationella normsystemet. I akuta situationer när säkerhetsrådet inte axlar sitt ansvar måste Sverige efter en noggrann bedömning överväga vad som ändå kan göras för att mildra mänskligt lidande. En sådan bedömning måste alltid göras med utgångspunkt i den enskilda aktuella situationen och beakta folkrättsliga, politiska och humanitära aspekter.

Utskottet vill också, liksom tidigare, understryka att skydd av och respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten, är centralt. Detta bör genomsyra agerandet i alla faser av planeringen och genomförandet av en insats.

Utskottet konstaterar att det finns ett tydligt folkrättsligt mandat för den aktuella insatsen i Mali och att ett svenskt deltagande svarar mot en direkt förfrågan från FN. Utöver mandatet från FN:s säkerhetsråd finns det även en inbjudan till FN från Malis regering. En förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2019 – som därmed också inbegriper det svenska bidraget – är att säkerhetsrådet antar en resolution som förlänger Minusmas mandat efter detta datum i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det under försämrade säkerhetsvillkor kan uppstå behov av snabba förstärkningar av den svenska insatsen. Av det skälet är det viktigt att det på förhand finns en marginal som riksdagen har beslutat om och som kan tas i anspråk för räddnings-, förstärknings- och evakueringsinsatser. Denna marginal ska dock inte vara större än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Utskottet förutsätter att riksdagen får information genom de berörda utskotten eller i kammaren, i anslutning till att en beslutad marginal för förstärknings- eller evakueringsinsats tas i anspråk.

Utskottet konstaterar att den militära personalen i hela Minusmainsatsen uppgick till ungefär 11 632 i januari 2019, 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. 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. Sedan januari 2018 är brigadgeneral Stefan Andersson chef för Sektor Väst med basering i Timbuktu.

Det svenska underrättelsebidraget, stationerat i Timbuktu, förutses fram till den 30 november 2019 under normala omständigheter uppgå till ca 320 personer på plats. Utskottet tillstyrker att en avveckling av det nuvarande underrättelsebidraget och den svenska förläggningen, Camp Nobel, påbörjas den 1 december 2019. Under avvecklingen kommer styrkebidraget att utgöras av en avvecklingsstyrka innehållande bl.a. förmågor för skydd och bevakning för att bidra med försvar av FN:s stora förläggning i Timbuktu. Bidraget kommer att stå till sektorchefens förfogande och lösa uppgifter inom ramen för befintliga förmågor och resurser.

Utskottet noterar att det parallellt med avvecklingen ska genomföras fortsatta förberedelser för ett eventuellt nytt truppbidrag med basering i Gao. Utskottet förutsätter att regeringen i detta sammanhang gör en analys av säkerhetssituationen i det aktuella området och återkommer till riksdagen för beslut innan ett nytt truppbidrag påbörjas. Det framgår också av propositionen att Sverige kommer att fortsätta bidra med att förstärka skyddet av Camp Nobel och FN:s stora förläggning i Sektor Väst med en varningsradar så länge ett svenskt truppbidrag finns på plats.

Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att nödvändiga resurser ställs till förfogande under avvecklingen för att garantera personalens säkerhet och att avvecklingen av den materiel som inte återförs till Sverige sker på ett kostnadseffektivt sätt.

Utskottet välkomnar att regeringen i propositionen understryker att kvinnors deltagande i fredsprocesser samt i freds- och statsbyggnad är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet och att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och dess efterföljande resolutioner utgör en viktig del i Minusmas verksamhet och genomförandet av dess mandat. Sverige ska därtill säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325.

Utskottet noterar vidare att regeringen i propositionen redovisar ett antal målsättningar för den aktuella insatsen. Utskottet vill understryka att systematisk återrapportering och erfarenhetsinhämtning är central för att kunna dra lärdomar av Sveriges bidrag till internationella insatser. Detta är nödvändigt för att förankra insatserna hos det svenska folket och möjliggöra en rationell styrning av politikområdet. Vikten av uppföljning och utvärdering har också betonats i samband med riksdagens behandling av regeringens skrivelse om Sveriges samlade politik för internationell civil och militär krishantering (skr. 2016/17:196, bet. 2017/18:UU8). Utskottet förutsätter att regeringen på lämpligt sätt återkommer till riksdagen för att rapportera om resultatuppfyllelsen i förhållande till de uppställda målen.

Det framgick av Försvarsmaktens föredragning för utskottet den 9 maj att det kvarstår brister när det gäller den medicinska evakueringsförmågan i och med bristen på helikoptrar med förmåga att verka i mörker. Enligt

Försvarsmakten anpassar förbandet löpande sitt taktiska uppträdande med hänsyn till säkerhetsläget, logistiska förutsättningar och tillgänglighet på sjukvårdsresurser. När förbandschefen planerar sin verksamhet förhåller denne sig till möjligheten att upprätthålla en akutsjukvårdsberedskap enligt 10-1-2-principen. På tio minuter ska omhändertagande på plats ske genom kamrathjälp, inom en timme ska medicinsk evakuering (Medevac) påbörjas och inom två timmar ska kirurgiska ingrepp kunna påbörjas. Denna resurs tillgodoser Medevac för svenska soldater genom egna transporter för medicinsk evakuering och egna kirurgiresurser. Därigenom kan enligt Försvarsmakten 10-1-2-principen upprätthållas dygnet runt med egna resurser och förbandet kan verka i operationsområdet. Bristen på Medevac-helikopter nattetid påverkar dock förbandets aktionsradie.

Utskottet välkomnar Försvarsmaktens åtgärder för att begränsa konsekvenserna av den bristande mörkerförmågan, men konstaterar att problem kvarstår när det gäller förmågan till medicinsk evakuering för den svenska styrkan i Mali. Bristerna påverkar styrkans möjligheter att verka effektivt i insatsområdet som helhet och kan påverka personalens säkerhet.

Utskottet föreslår att riksdagen tillstyrker propositionen. Utskottet förordar därmed, med beaktande av vad som här anförts, 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 30 juni 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2018/19:69 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali:*

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