



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali med följdmotion.

Utskottet konstaterar att FN:s säkerhetsråd har godkänt etablerandet av en internationell stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.

Utskottet förordar, under förutsättning att det finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande för deltagande i Minusma från den 1 juli 2014 till utgången av juni månad 2015.

Utskottet avstyrker motionen.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Motionen	6
Utskottets ställningstagande	6
Reservation	9
Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (SD)	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

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) från den 1 juli 2014 till utgången av juni månad 2015, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:189 och avslår motion 2013/14:U14 yrkandena 1–3.

Reservation (SD)

Stockholm den 28 maj 2014

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (S), Cecilia Widegren (M), Sofia Arkelsten (M), Walburga Habsburg Douglas (M), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Carina Hägg (S), Fredrik Malm (FP), Kerstin Lundgren (C), Bodil Ceballos (MP), Désirée Pethrus (KD), Julia Kronlid (SD), Hans Linde (V), Christian Holm (M), Kent Härstedt (S), Clas-Göran Carlsson (S) och Olle Thorell (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 400 personer till förfogande för deltagande i Minusma till utgången av juni månad 2015. Detta under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikes- och försvarsutskotten har därefter beslutat, med stöd av 4 kap. 8 § riksdagsordningen, att bereda propositionen och tillhörande motion i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU).

Den 24 oktober 2013 informerade kabinetssekreterare Frank Belfrage från Utrikesdepartementet, statssekreterare Carl von der Esch från Försvarsdepartementet och generallöjtnant Jan Salestrand från Försvarsmakten om beslutet att inte sända en svensk väpnad styrka till Mali inom ramen för Minusma i enlighet med riksdagens beslut (rskr. 2012/13:291).

Den 10 april 2014 höll kabinetssekreterare Frank Belfrage från Utrikesdepartementet, statssekreterare Carl von der Esch från Försvarsdepartementet och överbefälhavare Sverker Göransson från Försvarsmakten en föredragning om det svenska bidraget till Minusma.

En följdmotion har väckts med anledning av propositionen.

Bakgrund

Den 5 juli 2012 antog Förenta nationernas (FN) 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 afrikansk-ledd internationell stödsinsats i Mali, Afisma (African-led International Support Mission in 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). Genom resolutionen upprättades Minusma 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 1 juli 2013 integrerades Afismas militära styrkor 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.

Den 12 februari 2014 skickade FN-sekretariatet en formell förfrågan till Sverige om styrkebidrag till underrättelseenheten (All Sources Information Fusion Unit, Asifu) i Minusma.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i 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 FN:s säkerhetsråd. FN-insatsens mandat omfattar bl.a. 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 stabsofficerare 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.

Utskottets överväganden

Motionen

I den enskilda motionen 2013/14:U14 Julia Kronlid m.fl. yrkande 1 medger Sverigedemokraterna att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande för deltagande i Minusma till utgången av juni månad 2015, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd samt att kostnaden för detta belastar utgiftsområde 7.

I yrkande 2 vill Sverigedemokraterna öka det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområden.

I yrkande 3 vill Sverigedemokraterna öka satsningar på vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning om att situationen i Mali i huvudsak är stabil, men att 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 är i behov av.

Utskottet konstaterar att målet för svenskt deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla Minusmas 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.

Utskottet konstaterar att det planerade svenska styrkebidraget utgörs av ett underrättelsekompani och en nationell stödenhet. Det svenska bidragets huvuduppgift är att förse insatsens underrättelseenhet med information som kan användas för att uppfylla säkerhetsrådets mandat. Utskottet anser att det svenska styrkebidraget 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.

Utskottet menar att det svenska bidraget är ett uttryck för det svenska stödet för Förenta nationerna och dess fredsfrämjande verksamhet.

Utskottet konstaterar att det finns ett tydligt folkrättsligt mandat för insatsen och att ett svenskt deltagande i Minusma svarar mot en direkt förfrågan från FN. I detta sammanhang vill utskottet samtidigt understryka att en förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2014 –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.

I enlighet med Sveriges nationella handlingsplan för resolution 1325 betonar utskottet att Sverige som medlem i FN ska bidra till att genomföra resolutionerna 1325 och 1820 genom aktiviteter på tre nivåer, (inklusive i Mali): nationellt, regionalt och globalt. I sammanhanget vill utskottet framhålla vikten av att de relaterade resolutionerna 1889 (2009), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) och 2122 (2013) också genomförs. Utskottet vill dessutom erinra om utrikesutskottets och försvarsutskottets betänkande 2013/14:UU7 respektive 2012/13:FöU14.

Utskottet erinrar om att riksdagen tidigare har redovisat sin syn på att utnyttja den del av mandatet som tar sikte på en eventuell tillfällig evakuerings- och förstärkningsinsats (bet. 2007/08:UFöU4 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Ett behov av snabba nationella förstärkningar kan inte uteslutas. Av det skälet är det viktigt att det på förhand finns en av riksdagen beslutad marginal att ta i anspråk för förstärknings- eller evakueringsinsatser. Denna marginal ska dock inte vara större än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Utskottet noterar att den planerade svenska militära insatsen på plats i Mali kommer att utgöras av ca 250 personer från den 1 juli 2014 till utgången av juni 2015. Detta medan den begärda personalramen är högst 400 personer. Utskottet förutsätter att riksdagen, genom de berörda utskotten eller i kammaren, får information i anslutning till att en beslutad marginal för förstärknings- och evakueringsinsatser tas i anspråk. Utskottet påminner om att en större, permanent ökning av den svenska truppsatsen utöver ca 250 personer inte kan ske utan att ett nytt beslut fattas av riksdagen.

Utskottet noterar att 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 ska i huvudsak belasta 2014. Av 5 kap. 12 § riksdagsordningen följer att riksdagen genom lag får besluta att hänföra statsutgifterna till olika utgiftsområden. Enligt tilläggsbestämmelse 5.12.1 till riksdagsordningen ska beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Utgiftsområdena och deras benämningar framgår av tilläggsbestämmelsen. Utgiftsområdenas innehåll är inte lagreglerat. Riksdagen har för 2014 beslutat att på utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppföra 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. Eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller både och ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utskottet välkomnar att Sveriges långsiktiga bistånd till Mali beräknas uppgå till 250 miljoner kronor och indelas i två huvudkategorier, dels hållbar utveckling av naturresurser och klimatanpassning, dels demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Utskottet konstaterar att Sveriges humanitära stöd till Sahelregionen uppgick till över 379 miljoner kronor under 2013, varav 138 miljoner allokerades till Malikrisen. Utskottet välkomnar att Sverige även under 2014 kommer att vara en stor givare av humanitärt stöd till Sahelregionen, inklusive Mali.

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det är medgivet 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 konstaterar att när riksdagen bemyndigar regeringen att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i ett annat land är det ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat kan förluster av människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte uteslutas.

Mot ovanstående bakgrund föreslår det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet att riksdagen bifaller proposition 2013/14:189 och avstyrker motion 2013/14:U14 yrkandena 1–3. Utskottet förordar därmed, under förutsättning att det finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 400 personer till förfogande för deltagande i Minusma från den 1 juli 2014 till utgången av juni 2015.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (SD)

av Julia Kronlid (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:U14 yrkandena 1–3 och avslår proposition 2013/14:189.

Ställningstagande

Enligt FN finns det lägen, särskilt i konflikt- och postkonfliktområden i Afrika, när det är nödvändigt med säkerhetsfrämjande insatser för att samtidigt också kunna bedriva ett effektivt biståndsarbete som främjar en positiv och hållbar utveckling i det aktuella landet. Även den svenska biståndsmyndigheten Sida vittnar om att utmaningarna för att bedriva det svenska biståndsarbetet kan vara större där det inte finns en fredsbevarande styrka på plats. Samtidigt ska det påpekas att det också finns tillfällen då det är väldigt viktigt att på marken särskilja de militära insatserna och de rent civila insatserna för att de civila och humanitära insatserna inte ska uppfattas vara inblandade i en militär konflikt.

Mot bakgrund av detta anser vi att det är beklagligt att Sverige har nedprioriterat FN-insatser framför insatser ledda av Nato och EU och att det därför är glädjande att Sveriges regering nu ställer sig positiv till att delta i en FN-ledd insats. Den aktuella insatsen i Mali har både ett FN-mandat och är ledd av FN. I den aktuella situationen i Mali menar vi att en fungerande FN-ledd fredsfrämjande insats i dagsläget är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt bistånd och nå en hållbar utveckling i landet.

OECD talar om att merkostnader för användning av givarens militära styrkor som kan hänföras till att leverera humanitärt bistånd eller utföra utvecklingstjänster är berättigade till offentligt utvecklingsbistånd (ODA) samt att ODA kan omfatta nettokostnader för givare för att utföra följande aktiviteter inom av FN administrerade eller av FN godkända fredsoperationer: mänskliga rättigheter, valövervakning, rehabilitering av demobiliserade soldater och nationell infrastruktur, övervakning och utbildning av handläggare (inklusive tull och polis), rådgivning om ekonomisk stabiliser-

ing, repatriering och demobilisering av soldater, vapenomhändertagande och minröjning. Liknande verksamheter som bedrivs av utvecklingsskäl utanför FN:s fredsoperationer kan också rapporteras som offentligt utvecklingsbistånd.

Även om insatsen i Mali sträcker sig utanför de riktlinjer som har stakats ut av OECD för vad som kan betraktas som bistånd menar Sverigedemokraterna att inriktningen på denna typ av FN-ledda insatser som så tydligt syftar till att främja mänskliga rättigheter, en demokratisk valprocess och att möjliggöra att humanitärt bistånd kan levereras och som dessutom stöder nationell och internationell rättvisa, gör att det går att motivera att kostnaderna för denna insats ska belasta biståndsbudgeten. Detta i stället för att belasta en redan kraftigt underfinansierad försvarsbudget. Visserligen kommer den svenska insatsen i huvudsak att handla om att stödja insatsens underrättelseenhet. Vi anser dock att vi bidrar till en insats som, om man ser till helheten, bidrar till stabilitet och utveckling i Mali och skapar förutsättningar för viktigt bistånd på ett sätt som gör att vi anser att det är berättigat att denna insats ska belasta anslag inom utgiftsområde 7 för bistånd.

Av regeringens hela biståndsram på över 38 miljarder kronor anser vi inte att 370 miljoner kronor utgör någon allvarlig neddragning av biståndet.

I ett läge i Sverige när vi inte har ett svenskt existensförsvar samtidigt som det säkerhetspolitiska läget i Europa ser mycket osäkert ut anser vi det inte vara läge för ytterligare neddragningar i vår försvarsbudget. Samtidigt som krisen i Ukraina är den allvarligaste europeiska säkerhetskrisen på årtionden så har den svenska försvarsmakten inte ens råd att betala ammunition till övningsverksamhet i Sverige.

Enligt regeringens proposition är de humanitära behoven i Mali och regionen omfattande. En humanitär kris pågår i hela Sahelområdet, vilken i huvudsak beror på torka, höga spannmålspriser 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, dvs. 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 bl.a. skydd, sanitet och vatten stora. 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. Mot bakgrund av detta anser vi att Sverige också bör förstärka de humanitära insatserna till flyktingar samt bistånd som går till vatten, sanitet och jordbruksutveckling.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali:

Riksdagen godkänner 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.

Följdmotionen

2013/14:U14 av Julia Kronlid och Mikael Jansson (båda SD):

1. 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 samt att kostnaden för detta belastar utgiftsområde 7.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör öka det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör öka satsningarna på vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali.