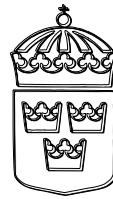


Regeringens proposition

2012/13:173



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2012/13:173

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 maj 2013

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) under högst tolv månader, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Insatsens mandat omfattar bland annat stabilisering av större tätbefolkade områden, skydd av civila och FN-personal och stöd till att skapa förutsättningar för humanitärt bistånd.

Det planerade svenska styrkebidraget utgörs av en flygtransportenhet, en flygsäkringsstyrka 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 70 personer. Dessutom ska styrkan om behov uppstår kunna förstärkas tillfälligt. Regeringens avsikt är att det svenska bidraget ska samordnas med andra nordiska länders. Det svenska bidragets verksamhet kan inledas tidigast i juli.

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

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Mali.....	4
4	Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang i Mali.....	6
5	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA	8
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	9
7	Det svenska militära bidraget till MINUSMA	10
8	Regeringens överväganden	11
	Bilaga 1 Förkortningar	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 2013.....	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:173

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) under högst tolv månader, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (se avsnitt 8).

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till åtta dagar.

2 Ärendet och dess beredning

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

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

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

Den 17 januari 2013 beslutade EU att inrätta en militär utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt, EUTM Mali. Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska 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 ska Afismas militära styrkor integreras i FN-insatsen.

Den 3 maj 2013 skickade FN-sekretariatet en formell förfrågan till FN:s medlemsländer om styrkebidrag till FN-insatsen i Mali. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) uppmanade den 14 maj 2013 (Fö2013/997/SSP) Försvarsmakten att redovisa förutsättningarna för ett svenskt bidrag inom ramen för ett samnordiskt sådant, till FN:s kommande stabiliseringsinsats i Mali. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 23 maj 2013.

Eftersom det är angeläget att det svenska styrkebidraget kan vara på plats så snart som möjligt efter insatsens start den 1 juli, föreslår regeringen att riksdagen beslutar om förkortad motionstid för följdmotioner till propositionen.

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 politik och ekonomi, och å andra sidan olika minoritetsfolk, bland annat tuareger, i norr. Periodvis har motsättningarna övergått i väpnad konflikt. Under senare år har därtill en ökning av kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med vapen, droger och människor, samt kidnappningar och terroristaktiviteter, skett i Mali och i den större Sahelregionen. al-Qaida i islamiska Maghreb, AQIM, har sedan en längre tid etablerat sig bland annat i de norra delarna av Mali.

I januari 2012 uppstod det en säkerhetskris i Mali, då en sekulär tuareggrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse, MNLA, tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Detta väpnade uppror hade syftet att ta kontrollen över ett geografiskt område i norra Mali kallat Azawad, vilket motsvarar cirka 60 procent av landets territorium. MNLA utmanövrades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper lierade med AQIM. De under krisen mest framträdande av dessa extremistgrupper har varit Rörelsen för enighet och jihad i Västafrika, MUJAO, vilket är en avknoppning från AQIM, samt en islamistisk tuareggrupp, Ansar al-Din. Dessa väpnade extremistgrupper kom att från sommaren 2012 kontrollera två tredjedelar av Malis territorium där de införde strikta Sharia-lagar och bland annat utdömde kroppsstraff mot vad de såg som brott mot islams lagar, med allvarliga kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter som följd.

De väpnade extremistgrupper, vilka ockuperat norra Mali sedan sommaren 2012, genomförde en offensiv söderut mot huvudstaden Bamako i början av januari 2013. Malis regering begärde och fick då militärt stöd av framför allt Frankrike, Tchad och Niger, vilket möjliggjort för maliska regeringsstyrkor att återta kontrollen över merparten av landet. Strider pågår dock fortfarande i gränstrakterna mot Algeriet. Enskilda attacker sker även på andra håll i norr, bland annat i form av självmordsattentat från anhängare till de väpnade extremistgrupperna.

Parallellt med säkerhetskrisen i norr drabbades Mali av en politisk kris. Den 22 mars 2012 genomförde en grupp armésoldater en militärkupp i protest mot regeringens oförmåga att hantera det väpnade upproret i norr och arméns bristfälliga resurser. Efter påtryckningar från det internationella samfundet överlämnade kuppmakarna kort därefter makten till en övergångsregering som tillsammans med en övergångsresident ska leda landet tills demokratiska val har genomförts.

Den 29 januari 2013 antog Malis parlament en plan för en övergångsperiod för att återupprätta demokratisk och konstitutionell ordning. Den 6 mars upprättades en nationell försonings- och dialogkommission för att hantera delar av de grundläggande konfliktorsakerna och medlemmar som representerar de olika folkgrupperna i Mali har utsetts. Enligt övergångsregeringens plan ska presidentval hållas i juli 2013, och val till parlamentet väntas äga rum senare under året.

De humanitära behoven i Mali och närregionen är omfattande. En humanitär kris pågår i hela Sahelområdet som i huvudsak beror på torka, höga spannmålspriser och ekologisk degradering. Kronisk fattigdom och allmän sårbarhet, och låg motståndskraft mot torka, bidrar till att ytterligare öka de humanitära behoven. Enligt FN är i dag cirka fyra miljoner människor, det vill säga omkring en fjärdedel av befolkningen i Mali, i behov av humanitär assistans, varav cirka två miljoner i sin tur riskerar att drabbas av osäker tillgång till livsmedel. Vid sidan av livsmedel är behoven av bland annat skydd, sanitet och vatten stora. De regelbundna torrperioderna i Sahel har de senaste åren återkommit med allt tätare intervaller, vilket bidragit till att lokalbefolkningens återhämtningsförmåga försvagats kraftigt.

Situationen i Mali har lett till ytterligare humanitära behov i landet och dess grannländer. FN:s flyktingorgan, UNHCR, beräknade i maj 2013 att det i landet finns över 300 000 internflyktingar och att antalet flyktingar från Mali som befinner sig i de angränsande länderna Mauretanien, Niger och Burkina Faso är över 175 000. De humanitära utmaningarna som redan sedan tidigare funnits har fördjupats ytterligare av stora flyktingströmmar inom och mellan de drabbade länderna. Ett begränsat humanitärt tillträde i drabbade områden av Mali har tidigare försvårat möjligheten att göra ordentliga behovsbedömningar och att genomföra humanitära insatser. Begränsad humanitär närvaro kvarstår i landets norra delar.

4 Internationella samfundets, FN:s, EU:s och Sveriges engagemang i Mali

Efter militärkuppen i Mali den 22 mars slöts den 6 april 2012, efter påtryckningar från internationella samfundet och under överinseende av den västafrikanska samarbetsorganisationen Ecowas, ett ramverksavtal som ledde till att kuppmakarna trädde tillbaka och en nationell övergångsregering tillträdde.

Den 12 oktober 2012 uppmanade FN:s säkerhetsråd genom resolution 2071 det internationella samfundet, däribland Europeiska unionen (EU), att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med bland annat utbildning och rådgivning. Säkerhetsrådet uttryckte även sin avsikt att överväga Malis och Ecowas förfrågan om bistånd av en internationell militär styrka för att återta de norra delarna av landet.

Den 20 december 2012 antog säkerhetsrådet resolution 2085, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödinsats i Mali, Afisma. Bland Afismas uppgifter ingår att förbättra den maliska arméns förmåga och stödja återtagandet av de norra delarna av Mali. Ett FN-kontor etablerades samtidigt i Mali med uppgift att stödja den politiska processen och ansträngningar att återupprätta säkerheten i landet, bland annat genom stöd till planeringen, utgrupperingen och genomförandet av Afisma.

När väpnade extremistgrupper i början av januari 2013 började rycka fram söderut mot huvudstaden Bamako, vände sig Malis regering till Frankrike med en begäran om militärt stöd. Den 11 januari 2013 inledde Frankrike en militär insats, under beteckningen Operation Serval, i syfte att hejda de väpnade extremistgruppernas framryckning söderut, och stödja Malis säkerhetsstyrkor. Som mest uppgick Operation Serval till drygt 4 000 soldater. Parallellt skyndade Afrikanska unionen (AU) och Ecowas på utstationeringen av Afisma till Mali och insatsens numerär utökades till drygt 6 000 soldater. Vid slutet av januari 2013 hade de maliska regeringsstyrkorna med militärt stöd av framför allt Frankrike, Tchad och Niger återtagit kontrollen över huvuddelen av landet. Afisma hade i maj utgrupperats, i huvudsak till de södra delarna av Mali.

EU och dess medlemsstater har spelat en aktiv roll i hanteringen av krisen i Mali och vid flera tillfällen antagit rådslutsatser. Den 18 mars 2013 utsåg rådet en särskild representant (EUSR) för EU i Sahel med i förstone ett särskilt fokus på situationen i Mali och den regionala dimensionen av krisen i landet. EU har även aktivt deltagit i AU:s internationella samordningsgrupp för Mali, *The Support and Follow Up Group on the Situation in Mali*.

På biståndsområdet ger Europeiska kommissionen stöd inom ramen för den europeiska utvecklingsfonden (EDF 10) motsvarande 560 miljoner euro. I likhet med de flesta andra internationella givare suspenderade Europeiska kommissionen sitt bistånd som ett svar på militärkuppen i mars 2012. Efter att planen för övergångsperioden antagits den 29 januari 2013 fastslog EU:s utrikesministrar den 18 februari 2013 att biståndet gradvis kunde återupptas. Den 15 maj 2013 genomfördes i Bryssel en internationell givarkonferens till stöd för Mali, organiserad av EU och Frankrike.

Efter önskemål från Malis regering och efter en begäran från FN:s säkerhetsråd antog EU den 10 december 2012 ett krishanteringskoncept för en militär insats inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) i syfte att bistå Malis väpnade styrkor med militär utbildning och rådgivning. Beslutet fattades bland annat mot bakgrund av de allsidiga målen i EU:s strategi för säkerhet och utveckling i Sahel, vilken antogs i mars 2011. Europeiska unionens militära insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt (EUTM Mali) upprättades vid ett extrainsatt rådsmöte den 17 januari (rådsbeslut 2013/34/GUSP) och lanserades den 18 februari 2013. Till uppgifterna hör att bistå med rådgivning och stöd till Malis försvarsledning och att tillhandahålla utbildning för den maliska försvarsmakten. Syftet är att stärka den operativa förmågan och samtidigt bidra till respekten för mänskliga rättigheter, rättsstatens principer, internationell humanitär rätt och skydd av civila, särskilt av kvinnor och barn, samt stärka den legitima civila kontrollen över försvarsmakten. Insatsen, som består av omkring 550 personer, är lokaliserad till södra Mali och deltar inte i operativa insatser.

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska bidra till insatsen med högst 15 personer. Det svenska bidraget har samordnats med Finland och de baltiska länderna till ett gemensamt utbildningsteam, och viss stabspersonal. EUTM Mali har vid tidpunkten för denna proposition genomfört den första fjärdedelen av sitt utbildningsuppdrag med i huvudsak gott resultat.

Med anledning av utbrottet av oroligheter och den påskyndade utstationeringen av Afisma, beslutade regeringen den 31 januari 2013 att även bistå Ecowas medlemsländer med transportflygförmåga i form av flygtimmar med det strategiska transportflygplanet C17 Globemaster, som Sverige disponerar inom ramen för samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC). En särskild funktion inom EU:s militära stab (*Clearing House*) bistår med praktisk samordning av det internationella stödet till Ecowas och Mali. Som en del i stödet till AU:s internationella krishantering har EU utlovat att delfinansiera Afisma med 50 miljoner euro ur Afrikanska fredsfaciliteten. Inom EU övervägs vidare att stödja

Prop. 2012/13:173 Mali genom en civil EU-insats, till exempel med inriktning mot stärkande av polisen, de civila säkerhetsstyrkorna och rättssektorn.

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

I likhet med övriga givare, inklusive Europeiska kommissionen, suspenderade Sverige sitt bilaterala bistånd till Malis regering och myndigheter, som ett svar på militärkuppen i landet den 22 mars 2012. Det omfattande humanitära stödet till Malis befolkning omfattades aldrig av suspensionen. Det bilaterala biståndet återupptogs efter regeringsbeslut den 11 april 2013. Det svenska stödet till Mali år 2012 uppgick till 150 miljoner kronor i långsiktigt utvecklingssamarbete, och anslagsramen för Mali år 2013 uppgår till 250 miljoner kronor. Det återupptagna stödet ska bland annat bidra till genomförande av planen för övergångsperioden för att återupprätta demokratisk och konstitutionell ordning. Insatser återupptas exempelvis till stöd för naturresurssektorn, valprocessen, demokrati och mänskliga rättigheter och genom expertstöd till statistikområdet genom Statistiska centralbyrån.

Sverige är bland de största givarna med anledning av den humanitära krisen i Sahel. Under 2012 var vårt humanitära stöd till Sahel drygt 500 miljoner kronor, varav drygt 76 miljoner kronor allokerades till Mali. Det svenska stödet kanaliseras genom stöd till humanitära insatser av FN-organisationer, Internationella Rödakorskommittén, internationella enskilda organisationer och genom att svensk expertpersonal ställs till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I detta stöd inkluderas bland annat ett humanitärt minhanteringsstöd i form av expertstöd till berörda FN-program. Sverige bidrar även med ett omfattande basbudgetstöd till flera humanitära FN-organisationer med betydande operationer, exempelvis var Sverige år 2012 tredje största bilaterala givare till FN:s flyktingorgan, UNHCR. Stödet går till insatser inom bland annat livsmedel, hälsa, utbildning, nutrition, vatten och sanitet. Medlen går även till kapacitetsstärkande insatser för att minska effekterna av, och lokalt bemöta, framtida situationer av torka. Eftersom omfattande humanitära behov kvarstår i Mali planerar Sverige för fortsatt humanitärt stöd.

Utöver det bidrag som denna proposition behandlar undersöker regeringen även möjligheten att bidra med civil personal till MINUSMA.

5 Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA

Den 7 mars 2013 uttryckte AU sitt stöd för omvandlingen av Afisma till en FN-insats för att stabilisera Mali, dels genom en kommuniké från

AU:s freds- och säkerhetsråd, dels i ett brev från AU:s kommissionär för fred och säkerhet till FN:s generalsekreterare. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 25 mars 2013 bad Malis övergångsmyndigheter att en FN-insats skulle sättas in för att stabilisera landet och återupprätta statens auktoritet över hela territoriet. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 26 mars 2013 bad ordföranden för Ecowas att Afisma skulle omvandlas till en stabiliseringsinsats ledd av FN.

Den 26 mars 2013 överlämnade FN:s generalsekreterare en rapport till FN:s säkerhetsråd om situationen i Mali, med rekommendationer och alternativa förslag för upprättande av en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali.

Med fastställande av att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet antog FN:s säkerhetsråd den 25 april 2013, under FN-stadgans kapitel VII, resolution 2100. Därmed upprättades en integrerad multidimensionell stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA, för en period om inledningsvis tolv månader. Insatsens styrka får uppgå till högst 11 200 soldater och 1 440 poliser. Dessutom kommer ytterligare civil personal att ingå i insatsen i den utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

Den 1 juli ska MINUSMA vara redo att överta ansvaret från AU-insatsen Afisma. Den militära personal och de poliser i Afisma som möter FN:s krav på operationell förmåga ska då integreras i FN-insatsen. En utvärdering av säkerhetssituationen ska göras före utplacering av MINUSMA:s styrkor. Läget på marken ska vara styrande för när och var MINUSMA utplaceras.

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 samt 7) stöd för nationell och internationell rättvisa.

Franska styrkor har mandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare intervensera till stöd för MINUSMA när insatsen är under överhängande, allvarligt hot. FN-insatsen och de franska styrkorna får skilda befälskedjor.

6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Den 25 april 2013 fastställde FN:s säkerhetsråd i resolution 2100 att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet och beslutade att upprätta MINUSMA under kapitel VII i FN-stadgan. Det finns även en inbjudan av Malis övergångsmyndigheter till FN:s generalsekreterare, vilket utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

I mandatet ingår stabilisering av större tätbefolkade områden och bidrag till att staten återfår kontrollen i hela landet, stöd för genomförandet av planen för övergångsperioden inklusive den nationella

Prop. 2012/13:173 politiska dialogen och valprocessen, skydd av civila och FN-personal, främjande och skydd av mänskliga rättigheter, stöd för humanitärt bistånd, stöd för bevarande av kultur samt stöd för nationell och internationell rättvisa.

MINUSMA bemyndigas att vidta alla nödvändiga åtgärder inom ramen för sin förmåga inom det geografiska insatsområdet för vissa typer av uppgifter. Dessa uppgifter är stabilisering av större tätbefolkade områden, särskilt i norra Mali, och att i detta sammanhang avskräcka från hot och vidta aktiva åtgärder för att förhindra återvändande av beväpnade element till dessa områden, samt ge stöd till övergångsmyndigheterna att återupprätta och utvidga statlig förvaltning i hela landet. Alla nödvändiga åtgärder får även vidtas för att skydda civila som löper en överhängande risk att utsättas för fysiskt våld, för att skydda FN-personal, anläggningar och utrustning och för att säkerställa säkerheten och rörelsefriheten för FN och tillhörande personal. Vidare får alla nödvändiga åtgärder vidtas för att bidra till en trygg miljö för säkert och civilt humanitärt bistånd liksom frivilligt återvändande av internflyktingar och flyktingar. Slutligen får alla nödvändiga åtgärder vidtas för att i den utsträckning det är nödvändigt och genomförbart och i samarbete med Unesco ge stöd till övergångsmyndigheterna för att skydda kulturella och historiska platser i Mali från attacker och om möjligt och lämpligt stödja övergångsmyndigheternas ansträngningar att ställa ansvariga för krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten i Mali inför rätta.

Rätten 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. Denna rätt kommer att preciseras i insatsregler som reglerar styrkans våldsanvändning.

De närmare förutsättningarna för svenskt deltagande i MINUSMA kommer att regleras genom avtal mellan Sverige och FN och ett så kallat SOFA-avtal (Status of Forces Agreement) ska enligt resolutionen ingås mellan FN:s generalsekreterare och Malis övergångsmyndigheter. Till dess att avtalet slutits är FN:s modellavtal tillämpligt.

7 Det svenska militära bidraget till MINUSMA

Det svenska bidraget till MINUSMA föreslås omfatta ett transportflygplan av typ TP84 (C-130 Hercules). I det svenska förbandet ingår en flygsäkringsstyrka, en flygtransportenhet och en nationell stödenhet. Dessutom avser Sverige att placera stabsofficerare vid relevanta staber. Regeringens avsikt är att det svenska bidraget ska samordnas med andra nordiska länders inom ramen för ett nordiskt samarbete. Därmed skapas ett uthålligt bidrag med transportflygplan och stabsofficerare till insatsen. Rotation av flygplan och personal kan komma att ske under insatsen. Det svenska bidraget till insatsen kommer att uppgå till cirka 70 personer.

Det svenska styrkebidraget kan användas i hela MINUSMA:s operationsområde, och för insatser relaterade till MINUSMA:s uppdrag även utanför Mali.

Styrkan ska kunna förstärkas tillfälligt med kort varsel om behov uppstår. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 160 personer. Avsikten är att det svenska deltagandet i insatsen ska inledas tidigast i juli 2013 och pågå under högst tolv månader. Det är regeringens avsikt att flygtransportenheten, flygsäkringsstyrkan och den nationella stödenheten ska delta i insatsen i cirka fyra månader. Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) under högst tolv månader, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd samt att motionstiden förkortas till åtta dagar.

Regeringens bedömning: Det svenska bidraget till insatsen kommer under normala omständigheter att uppgå till ungefär 70 personer.

Skälen för regeringens förslag: Sedan början av 2012 har väpnade extremistgrupper och kriminella grupper gjort sig skyldiga till omfattande övergrepp och orsakat stort mänskligt lidande i Mali, särskilt i landets norra delar. Sedan tidigare råder i Mali en svår humanitär situation, som allvarligt försämrats på grund av stridigheterna. Därtill har konflikten i Mali haft ett negativt inflytande på utvecklingen i regionen som helhet, inklusive risken för spridning av terrorism.

Regeringen välkomnar FN:s säkerhetsråds resolution 2100 och det mångsidiga mandat som därigenom ges till FN:s stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA. Regeringen välkomnar även att generalsekreterarens särskilda representant ges ett tydligt mandat att stödja återupprättandet av en konstitutionell och demokratisk ordning samt nationell dialog och försoning i Mali.

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

Ett svenskt styrkebidrag till MINUSMA ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Afrika. Sverige är sedan tidigare engagerat i Mali med ett omfattande bilateralt bistånd, bidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till humanitära

Prop. 2012/13:173 minhanteringsinsatser och med utbildare i EU:s militära utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt, EUTM Mali.

Genom resolution 2100 ges ett kraftfullt mandat vilket bland annat ger MINUSMA goda förutsättningar att öka säkerheten för såväl de nödlidande människorna som för humanitära biståndsorganisationer att verka. För att MINUSMA ska kunna utföra sitt mandat krävs att FN:s medlemsstater ställer resurser i form av kvalificerade styrkebidrag till förfogande. Detta är särskilt angeläget eftersom insatsen kommer att verka i en mycket komplex miljö och kommer att behöva hantera en militär problematik som är ny för FN, bland annat asymmetriska hot.

Målet för den svenska insatsen är att bidra till att uppfylla MINUSMA:s mandat enligt säkerhetsrådets resolution 2100 och att därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, återupprättande av den konstitutionella och demokratiska ordningen samt till att understödja långsiktigt hållbara lösningar på krisen i landet.

Det svenska bidraget är också ett uttryck för det svenska stödet för Förenta nationerna och dess fredsfrämjande verksamhet. Regeringen konstaterar att ett svenskt deltagande i MINUSMA svarar mot ett tydligt efterfrågat stöd till FN:s verksamhet. Att bidraget samordnas med andra nordiska länder är ett uttryck för ett allt närmre nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete. Genom ett samordnat nordiskt styrkebidrag väntas högre uthållighet uppnås i bidraget till insatsen.

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

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

Det planerade svenska styrkebidraget utgörs av en flygtransportenhet, en flygsäkringsstyrka och en nationell stödenhet. Flygtransportenheten består av ett transportflygplan av typ TP84 (C-130 Hercules) och besättning. Regeringen avser även att skicka stabsofficerare till insatsen. Det totala svenska bidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 70 personer. Det svenska bidraget ska samordnas med andra nordiska länders.

Ett svenskt deltagande i insatsen kan inledas tidigast i juli 2013 och pågå under högst tolv månader. Det är regeringens avsikt att flygtransportenheten, flygsäkringsstyrkan och den nationella stödenheten ska delta i insatsen i cirka fyra månader. Därutöver tillkommer tid för förberedelser, avveckling och transporter till och från insatsområdet. Den exakta tidpunkten för inledningen på styrkebidraget ska beslutas efter samråd med Förenta nationerna och de nordiska länderna. Regeringen avser att undersöka förutsättningarna för att under 2014 lämna ytterligare styrkebidrag till MINUSMA.

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. I detta fall är det

inte fråga om någon internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och ett bemyndigande i lag saknas.

Det förekommer att enheter ur Försvarsmakten sänds utomlands för att delta i internationellt arbete utan att det är fråga om en väpnad styrka i regeringsformens mening. Det är inte enbart beväpning i sig som medför att en styrka ska ses som väpnad (jfr betänkande 1990/91:KU30, s. 60 och betänkandets bilaga A 17.3). I det aktuella fallet ska det militära bidraget i princip inte ha väpnade uppgifter inom insatsen. Styrkan är beväpnad för självförsvar och skydd av egendom och materiel. Utvecklingen av insatsen är svårförutsägbar och på samma sätt som att styrkans sammansättning kan komma att förändras så kan också dess uppgifter komma att modifieras inom ramen för insatsens mandat under FN-stadgans kapitel VII.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkningen kan omfatta exempelvis tillförsel av materiel, undsättning och evakuering. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Mot denna bakgrund, och även om normalnivån på det svenska bidraget kommer att vara ungefär 70 personer, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 160 personer till förfogande för FN:s stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA, för en insatsperiod om högst tolv månader. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

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

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget kommer att uppgå till högst 85 000 000 kronor för hela insatsperioden, fördelat på åren 2013 och 2014. Av dessa beräknas cirka 60 000 000 kronor falla ut 2013 och cirka 25 000 000 kronor 2014. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser, för vilket riksdagen anvisat 2 206 894 000 kronor för 2013. Regeringen bedömer att kostnaderna för den nu aktuella insatsen ryms inom ramen för befintligt anslag. Vidare bedömer regeringen att anslaget även rymmer eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller båda. Vad gäller kostnaderna för 2014 avser regeringen i budgetpropositionen för 2014 att tillse att dessa ryms inom nuvarande ram för anslaget.

Förkortningar

Afisma	African-led International Support Mission to Mali (Afrikanskledda internationella stödinsatsen i Mali)
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (al-Qaida i islamiska Maghreb)
AU	African Union (Afrikanska unionen)
Ecowas	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
EDF	European Development Fund (Europeiska utvecklingsfonden)
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali (Europeiska unionens militära insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt)
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (Nationella rörelsen för Azawads befrielse)
MUJAO	Mouvement pour le Tawhîd et du Jihad en Afrique de l'Ouest (Rörelsen för enighet och jihad i Västafrika)
SAC	Strategic Airlift Capacity (Strategisk flygtransportförmåga)
SOFA	Status of Forces Agreement (Avtal om styrkors status)
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta nationernas flyktingkommissariat)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2012/13:173 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.