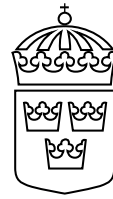


Regeringens proposition

2020/21:32



Svenskt deltagande i Förenta Nationernas
stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2020/21:32

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2020

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 2021, 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, bidra till stabilisering av landet och skydd av civila, stöd till den politiska dialogen och nationell försoning, främja mänskliga rättigheter samt stödja humanitär biståndsverksamhet.

En militärkupp genomfördes i Mali i augusti 2020. Sedan september präglas landets politiska utveckling av en övergångsperiod om 18 månader för en återgång till folkvalt styre. Regeringen bedömer fortsatt att Minusma har en viktig roll att spela i landet. Genom sin närvaro bidrar Minusma till att stödja åtgärder under övergångsperioden.

Avsikten är att det planerade svenska styrkebidraget ska bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en nationell stödenhet är del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla FN:s säkerhetsrådsresolution 2531 (2020). Det svenska skyttekompaniet kommer att vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget komma att användas i hela Minusmas insatsområde. Den totala styrkan beräknas under normala omständigheter bestå av ungefär 220 personer, inklusive officerare vid relevanta staber. Om behov uppstår ska styrkan tillfälligt kunna förstärkas till högst 470 personer.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Mali.....	5
3.1	Malis mångsidiga utmaningar	5
3.2	Konflikter i Mali och fredsavtalet från 2015	6
3.3	Det aktuella politiska läget och militärkuppen 2020	7
3.4	Ett fortsatt mycket oroande säkerhetsläge och situation för de mänskliga rättigheterna	8
3.5	Omfattande humanitära behov	9
4	Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali	9
4.1	Internationell militär närvaro.....	9
4.2	EU:s övriga engagemang i Mali	10
4.3	Det regionala perspektivet.....	11
4.4	Det internationella samfundets åtgärder mot brott mot internationell rätt	11
4.5	Sveriges mångsidiga engagemang i Mali	12
5	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, Minusma	13
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	14
7	Målsättningar med ett fortsatt svenskt deltagande i Minusma	15
7.1	Nationella målsättningar för det svenska militära bidraget till Minusma	16
7.2	Minusma utvärderas löpande.....	17
8	Det svenska militära bidraget till Minusma	17
9	Regeringens överväganden och förslag	18
10	Ekonomiska konsekvenser.....	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:32

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för att delta i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2021, 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

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

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

FN:s säkerhetsråd antog därefter, den 20 december 2012, 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). I resolutionen ombads FN:s generalsekreterare att upprätta en FN-närvaro i landet.

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. Under 2014 ersattes Operation Serval, som var begränsad till Mali, av den regionala franskledda insatsen Operation Barkhane. Mot bakgrund av ökad aktivitet från terroristgrupper beslutade Frankrike att inkludera en multinationell specialförbandsstyrka benämnd Task Force Takuba i den befintliga Operation Barkhane. I propositionen Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali föreslog regeringen att Sverige skulle ställa en väpnad styrka, som under normala omständigheter kommer att uppgå till högst 150 personer på plats, till Task Force Takubas förfogande. Den 11 juni 2020 godkände riksdagen förslaget (prop. 2019/20:86, bet. 2019/20:UFöU4, rskr. 2019/20:324).

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. Sverige har därefter årligen deltagit med personal till insatsen, och den 5 december 2019 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2020.

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. 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.

Efter förslag från regeringen i propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali beslutade riksdagen den 12 juni 2014 att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i FN:s stabiliserande insats i Mali (prop. 2013/14:189, 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 om 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 Försvarmakten beslut om nyttjande av nationella ingenjörresurser för detta ändamål. Försvarmakten 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.

Sedan 2015 har FN:s säkerhetsråd årligen i juni förlängt Minusmas mandat.

Det svenska deltagandet i FN:s militära stabiliseringsinsats i Mali har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i

- prop. 2014/15:68 (bet. 2014/15:UFöU3, rskr. 2014/15:184),
- prop. 2015/16:119 (bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231),
- prop. 2016/17:128 (bet. 2016/17:UFöU3, rskr. 2016/17:310),
- prop. 2017/18:180 (bet. 2017/18:UFöU4, rskr. 2017/18:395), och
- prop. 2018/19:69 (bet. 2018/19:UFöU3, rskr. 2018/19:255).

Under 2019 föreslog regeringen en ändring av inriktningen för det svenska bidraget, på så sätt att bidraget framöver skulle bestå i ett lätt skyttekompani med placering i Gao i östra Mali. Den förändrade inriktningen för det svenska bidraget redogörs för i propositionen Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali, som riksdagen antog den 4 december 2019 (prop. 2019/20:29, bet. 2019/20:UFöU3, rskr. 2019/20:324).

Den 29 juni 2020 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2531 (2020) som förlängde Minusmas mandat med ett år till och med den 30 juni 2021.

3 Situationen i Mali

3.1 Malis mångsidiga utmaningar

Mali är ett av världens fattigaste länder. Bland 189 länder på FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Programme) UNDP:s index över mänsklig utveckling (HDI) kom Mali på 184 plats år 2019.

Sedan länge råder ett spänt förhållande i Mali mellan dels folkgrupperna i den södra delen av landet, som traditionellt dominerar det politiska och ekonomiska livet, dels olika minoritetsfolk i norr, bland annat tuareger. Periodvis har dessa motsättningar övergått i våldsamheter och det förekommer därtill andra typer av sammandrabbningar mellan befolkningsgrupper i Sahelregionen, inklusive Mali.

Säkerhetssituationen har på senare år komplicerats ytterligare av en ökning av terrorism och kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med

Prop. 2020/21:32 vapen, droger och människor. Som en konsekvens av det allvarliga säkerhetsläget har över 1 000 skolor stängts.

3.2 Konflikter i Mali och fredsavtalet från 2015

I januari 2012 uppstod en säkerhetskris i Mali, då en sekulär tuaregrupp, 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 militärer en militärkupp den 22 mars 2012. Den 6 april 2012 slöts ett ramverksavtal mellan kuppmakarna och Ecowas, 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.

Sommaren 2014 inleddes en förhandlingsprocess under ledning av Algeriets utrikesminister. Ett fredsavtal undertecknades den 15 maj 2015 av Malis regering samt regeringstroga 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). Sedan fredsavtalets undertecknande har flera territoriellt motiverade rebellgrupper brutit mot avtalet. Det internationella samfundet (inklusive FN, AU och EU) stöttar genomförandet av fredsavtalet (se även avsnitt 4). Minusma har spelat en viktig roll i att hantera de säkerhetshot som uppstått.

Fredsavtalet utgör en grund för arbetet med att långsiktigt bygga fred, skapa stabilitet och bidra till utveckling. Avtalet omfattar decentralisering, institutionella frågor, försvar och säkerhet, ekonomisk utveckling och försoning. I samband med undertecknandet av fredsavtalet inrättades även en uppföljningskommitté (Comité de Suivi de l’Accord – CSA). 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 interimståtgärderna hade genomförts. I början av 2018 antogs 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.

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 fredsavtalet under den 15 oktober 2018 mellan Malis regering och FN. Grupperingarna CMA och Plattformen anslöt sig till fredsavtalet. Fortsatta motsättningar mellan parterna till fredsavtalet kan dock noteras. Vissa framsteg har gjorts i genomförandet av fredsavtalet, såsom i den föreskrivna decentraliseringen av statsförvaltningen och genomförandet av DDR-processen (avväpning, demobilisering och återintegrering), vilken påbörjades 2018. Däremot har centrala delar av avtalet inte genomförts, exempelvis vad gäller politiska och institutionella reformer inklusive reformen av konstitutionen, samt reformer kopplade till decentralisering, som är en av fredsprocessens nyckelfrågor.

Vidare har kvinnors deltagande i genomförandet av fredsavtalet varit högst begränsat. Det hölls ett högnivåmöte i januari 2020, i syfte att öka kvinnors deltagande i fredsprocessen och det bredare politiska livet i Mali, vilket utmynnade i ett antal konkreta åtgärder. CSA beslutade vid dess 39:e möte i maj 2020 att inkludera sex kvinnor vid sitt kommande möte.

I slutet av 2019 genomfördes en nationell dialog om bland annat vägen framåt för frågor som är kopplade till fredsavtalet, exempelvis reform av konstitutionen. Dialogen bojkottades dock av viktiga delar av den politiska oppositionen och civilsamhället samt bitvis även av CMA.

3.3 Det aktuella politiska läget och militärkuppen 2020

I presidentvalet 2018 blev den sittande presidenten Ibrahim Boubacar Keïta omvald efter en andra valomgång. Premiärminister Soumeylou Boubeye Maïga, som efter valet fick fortsatt förtroende av president Keïta, avgick tillsammans med sin regering i april 2019 efter kritik från oppositionen, folkliga protester och hot om misstroendeförklaring av parlamentet. I början av maj 2019 presenterade den nye premiärministern Boubou Cissé en ny regering, som inkluderade medlemmar från den politiska oppositionen.

I mars och april 2020 genomfördes i två omgångar de parlamentsval som skulle hållits under andra halvan av 2018. Den 30 april meddelade konstitutionsdomstolen sitt beslut om delar av valresultatet, vilket blev omtvistat och följdes av oroligheter. Premiärminister Cissé avgick under våren 2020 och utnämndes därefter åter av president Keïta till premiärminister. Cissé tillsatte därefter delar av regeringen. Under våren och sommaren genomfördes massprotester i Bamako, bland annat mot valresultatet och regeringens hantering av landets ekonomiska och säkerhetsmässiga situation. En oppositionsrörelse bildades under samlingsnamnet Mouvement du 5 juin – Rassemblement des Forces Patriotiques (M5-RFP) som krävde president Keïtas och premiärminister Cissés avgång.

Den 18 augusti 2020 genomfördes en militärkupp. Kuppmakarna förde bort president Keïta och andra högt uppsatta maliska företrädare och tillkännagav kort därpå att de övertagit styret i Mali. Natten mot den 19 augusti avgick sittande president Keïta och upplöste samtidigt regeringen och parlamentet. Detta följdes av omfattande internationell kritik,

sanktioner av Ecowas och av att AU tillfälligt uteslöt Mali från deltagande. Med stöd av AU initierade Ecowas en medlingsprocess för att uppnå en övergång till civilt styre. Kuppmakarna indikerade att ingångna internationella avtal skulle följas. Det inkluderade även FN:s, inklusive Minusmas, närvaro i landet.

I slutet av september installerades en president respektive vice-president för en övergångsperiod om 18 månader. Vice-presidenten är ledaren för militärkuppen. En premiärminister utsågs i slutet av september, som i början av oktober bildade en övergångsregering. En vägkarta för övergångsperioden har offentliggjorts. Detta har i sin tur föranlett Ecowas att lyfta sanktionerna mot Mali.

3.4 Ett fortsatt mycket oroande säkerhetsläge och situation för de mänskliga rättigheterna

Både al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM) och Daesh har etablerat sig i delar av Mali. År 2017 bildades gruppen Jama'a Nusrat ul-Islam wa alMuslimin' (JNIM), där bland annat AQIM ingår. I centrala Mali har flera nya grupper bildats, varav vissa har kopplingar till Daesh. Bristen på statlig närvaro skapar utrymme för de extremistiska våldsbejakande gruppernas verksamhet. Terroristattentat sker regelbundet riktade mot såväl civila och maliska säkerhetsstyrkor som den internationella civila och militära närvaron. 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 september 2020 hade 220 Minusma-anställda dött i Mali sedan insatsen formellt inrättades den 25 april 2013, varav 133 som resultat av medveten våldsamt handling. De förband som drabbats av förluster har i stor utsträckning haft brister i skydd, utrustning och utbildning.

Konflikter mellan befolkningsgrupper ökar, bland annat till följd av kamp om krympande naturresurser. 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.

Situationen för mänskliga rättigheter är fortsatt mycket oroande. Kränkningar av och övergrepp mot de mänskliga rättigheterna kopplade till säkerhetsläget rapporteras regelbundet. Kränkningarna omfattar bland annat utomrättsliga avrättningar, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling, sexuellt våld samt godtyckliga frihetsberövanden. Av två kvartalsvisa Minusma-rapporter från 2020, om läget för de mänskliga rättigheterna i Mali, framgår att maliska försvars- och säkerhetsstyrkor begått grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna, däribland närmare 200 utomrättsliga avrättningar. Liknande problematik har rapporterats om G5 Sahelstyrkan (se närmare om denna i avsnitt 4). Strafffriheten är utbredd. Problem till följd av låg statlig närvaro i delar av landet är en utmaning för rättsstatens principer. Det förekommer lokala protester mot delar av den internationella militära närvaron i Mali.

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är omfattande och fortsätter att öka. En kombination av de väpnade konflikterna, en degraderad miljö och konkurrens om mark- och vattenresurser 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. Covid-19-pandemin utgör ytterligare en utmaning för regionen, och riskerar att ytterligare belasta redan mycket svaga samhällsstrukturer. Det internationella samfundet har inte kunnat möta behoven av humanitära insatser.

Enligt FN är i dag 6,8 miljoner människor i Mali i behov av humanitärt stöd. Undernärningen är utbredd och 3,1 miljoner människor är i behov av stöd för tillgång till tryggad livsmedelsförsörjning. Konfliktdrabbade regioner, framförallt i de norra och centrala delarna av landet, är särskilt utsatta. Humanitärt tillträde hotas alltmer av säkerhetsläget och utbredd brottslighet. Vid sidan av livsmedel är behoven av bland annat humanitärt 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.

4 Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

4.1 Internationell militär närvaro

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 främja en förbättrad säkerhets- respektive humanitär situation.

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 (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).

Under 2014 ersattes Operation Serval, som var begränsad till Mali, av den regionala franskledda insatsen Operation Barkhane. Operation Barkhane omfattar i huvudsak konventionella styrkor och är inriktad på bekämpning av väpnade terroristgrupper i Sahelregionen. Mot bakgrund av ökad aktivitet från terroristgrupper beslutade Frankrike att inkludera en multinationell specialförbandsstyrka benämnd Task Force Takuba i den befintliga Operation Barkhane. I propositionen Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali (prop. 2019/2020:86) föreslog regeringen att Sverige skulle ställa en väpnad styrka, som under normala omständigheter kommer att uppgå till högst 150 personer på plats, till Task Force Takubas förfogande. Den 11 juni 2020 godkände riksdagen regeringens förslag om svenskt bidrag. Det svenska bidraget beräknas i dagsläget vara på plats i början av 2021.

De franska styrkorna har ett mandat från FN:s säkerhetsråd att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, ingripa till stöd för Minusma om insatsen är under överhängande allvarligt hot.

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). 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 att stärka den civila kontrollen över försvarsmakten. EUTM Mali ska inte vara inblandat i stridande operationer. Insatsen har förlängts fram till den 18 maj 2024. Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle bidra till EUTM Mali med högst 15 personer. Den 5 december 2019 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2020.

4.2 EU:s övriga engagemang i Mali

EU och dess medlemsstater har intagit en aktiv roll i hanteringen av den mångåriga 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. På biståndsområdet har Europeiska kommissionen avsatt stöd inom ramen för den elfte europeiska utvecklingsfonden (EDF 11) motsvarande 665 miljoner euro under perioden 2014–2020. Inom ramen för EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika har 214,6 miljoner euro allokaterats till projekt som syftar till att hantera grundorsakerna till irreguljär migration i Mali.

EU, i samverkan med Malis regering och Minusma, har också identifierat behovet av en civil rådgivningsinsats riktad mot säkerhetssektorn. Följaktligen etablerades EUCAP Sahel Mali den 15 april

2014 (rådsbeslut 2014/219/GUSP). EUCAP Sahel Mali har som mål att möjliggöra för de maliska myndigheterna att återupprätta och bibehålla den konstitutionella och demokratiska ordningen och statens auktoritet och legitimitet på hela det maliska territoriet genom en effektiv reform av dess förvaltning samt att förbättra förutsättningarna för en varaktig fred i Mali. 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.

4.3 Det regionala perspektivet

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 lider fortfarande av utmaningar när det gäller att nå full operativ kapacitet. 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 Sahelstyrkan, inklusive till dess ramverk för mänskliga rättigheter (Human Rights and International Humanitarian Law Compliance Framework), som genomförs med stöd från OHCHR (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner). FN:s säkerhetsråd har välkomnat G5 Sahelstyrkan och uppmanat FN, AU, EU och stater som deltar i styrkan att agera till stöd för styrkans fulla operationalisering.

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.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Sahelregionen och andra delar av Västafrika antog Ecowas en regional handlingsplan för perioden 2020–2024 för att bekämpa terrorism. Under de folkliga protesterna under våren och sommaren 2020 har Ecowas sökt bidra till en konstruktiv dialog i Mali.

Efter militärkuppen i augusti 2020 har Ecowas spelat en aktiv roll som medlare i att främja återgång till civilt styre i Mali. Efter militärkuppen utslöts Mali tillfälligt från Ecowas, som även införde sanktioner mot landet. Mali utslöts också tillfälligt från deltagande i AU i samband med militärkuppen.

4.4 Det internationella samfundets åtgärder mot brott mot internationell rätt

FN:s säkerhetsråd antog 2017 resolution 2374 (2017) som inrättade en sanktionsregim för Mali. Denna omfattar reserestriktioner och

frysningssåtgärder mot personer och enheter som exempelvis 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. Hittills har åtta personer listats av sanktionskommittén.

Internationella brottmålsdomstolens (ICC) åklagare inledde, efter hänskjutande av Malis regering, en förundersökning om krigsförbrytelser som misstänks ha begåtts på Malis territorium sedan januari 2012. En person har dömts till fängelse för krigsförbrytelse och ytterligare en person står i dag åtalad för krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten.

Sedan 2013 finns en oberoende expert, utsedd av FN:s råd för mänskliga rättigheter, med uppdrag att bland annat stödja Malis regering i dess ansträngningar att främja och skydda mänskliga rättigheter i landet.

I enlighet med fredsavtalet etablerade FN en internationell undersökningskommission för Mali. FN:s generalsekreterare utnämnde 2018 medlemmarna i kommissionen och ambassadör Lena Sundh till dess ordförande. Kommissionens mandat var att utreda allvarliga brott mot humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Mali begångna mellan den 1 januari 2012 och den 19 januari 2018, datumet då kommissionen upprättades. Kommissionen överlämnade sin slutrapport i juni 2020.

4.5 Sveriges mångsidiga engagemang i Mali

Sverige har ett mångsidigt engagemang i Mali, och det svenska bidraget till Minusma bör ses i denna kontext (se även avsnitt 4.1 och 4.2).

Den 11 april 2013 beslutade regeringen att återuppta det bilaterala utvecklingssamarbetet med Malis regering och myndigheter, efter att detta avbrutits till följd av en militärkupp 2012. Stödet till icke-statliga organisationer och det betydande humanitära stödet till Malis befolkning omfattades aldrig av avbrottet.

Nuvarande strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali omfattar perioden 2016–2020. Strategin omfattar sammantaget 1 200 miljoner kronor och genomförs av Sida (1 180 miljoner kronor) och Folke Bernadotteakademien (FBA) (20 miljoner kronor). Verksamheten indelas i insatser till stöd för stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter, mänsklig säkerhet och frihet från våld, samt förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer. Ett genomgående tema är rättighetsperspektivet. Kvinnor och barn utgör särskilda målgrupper. I maj 2020 beslutade regeringen om anvisningar inför framtagandet av en ny strategi för det bilaterala utvecklingssamarbetet med Mali.

Med anledning av militärkuppen i augusti 2020 beslutade Sveriges ambassad i Bamako att frysa utbetalningar och beredningar av nya projekt som har staten eller statliga institutioner som motpart, inom ramen för det befintliga utvecklingssamarbetet. FBA pausade all samverkan med statliga aktörer.

I december 2017 beslutade Sida att ge ett treårigt bidrag om 35 miljoner kronor till Minusmas förvaltningsfond för fred och säkerhet i Mali, i syfte

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.

Det svenska arbetet med agendan för kvinnor, fred och säkerhet utgör en integrerad del av det breda svenska engagemanget i Mali. Sverige säkerställde till exempel under medlemskapet i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 att FN-insatser, inklusive Minusma, inkluderade ett mandat att arbeta med dessa frågor.

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 2019 var Sverige den fjärde största bilaterala givaren till Mali med ett ökat humanitärt bistånd via Sida om 97,2 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). FN-organen tillför även omfattande medel via de insatser som är kopplade till UNISS och FN:s stödplan för Sahel.

Jämfört med den initiala allokeringen av 58 miljoner kronor har Sida redan betalat ut 68 miljoner kronor i humanitära allokeringar hittills för år 2020. Sida gör löpande humanitära analyser av läget i landet, och beloppet kan komma att ytterligare öka under året. Stödet går till insatser inom bland annat skydd, livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, och utbildning. Det svenska stödet kanaliseras bland annat genom flera FN-organ samt genom Internationella rödakorskommittén ICRC och organisationer såsom AAH (Action Against Hunger), 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 (2013) 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 29 juni 2020 då säkerhetsrådsresolution 2531 (2020) förlängde mandatet till den 30 juni 2021. Insatsens styrka får uppgå till högst 13 289 militärer och 1 920 poliser. Dessutom får ytterligare civil personal ingå i insatsen i den

Prop. 2020/21:32 utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

Minusma har enligt resolution 2531 (2020) följande huvudsakliga uppgifter: stödja genomförandet av fredsavtalet, stödja den politiska dialogen och nationell försoning, skydda civila och stödja stabilisering av landet, inklusive mot asymmetriska hot, motverka asymmetriska hot och aktivt skydda Minusmas mandat, skydda FN-personal, främja och skydda mänskliga rättigheter, samt stödja humanitär biståndsverksamhet. 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 (Da'esh) och Al-Qaida. Poliskomponenten i Minusma ansvarar bland annat för polisiär grundutbildning och genomförande av reformer. Sverige bidrar till denna med personal från Polismyndigheten.

I februari 2017 beslutade G5 Sahel att verkställa det tidigare fattade beslutet om en gemensam regional styrka. Upprättandet av styrkan välkomnades i FN:s säkerhetsrådsresolution 2359 (2017) i juni 2017, och den 8 december 2017 antogs resolution 2391 (2017) om stöd från Minusma till G5 Sahelstyrkan. Av resolutionen framgår att Minusma kan stödja 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 juni 2020 uppgick den militära personalen i insatsen till ungefär 12 170, medan antalet poliser var 1 722 och antalet övriga civila anställda ungefär 1 180 (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), 2480 (2019) samt senast genom resolution 2531 (2020), då den förlängdes till den 30 juni 2021. Inbjudan till FN av Malis regering utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen. Inbjudan förlorar inte giltighet i ljuset av den senaste utvecklingen.

En förutsättning för att det ska finnas kontinuitet i det folkrättsliga mandatet under FN-stadgans kapitel VII också efter den 30 juni 2021 är att FN:s säkerhetsråd förlänger mandatet för Minusma efter detta datum.

I resolution 2531 (2020) bemyndigas Minusma att vidta alla nödvändiga åtgärder 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.

7 Målsättningar med ett fortsatt svenskt deltagande i Minusma

I betänkandet Utvärderingen av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan (UD 2015:02) pekade utredningen bland annat 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, inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor, bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådsresolution 2531 (2020) och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, 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.

En militärkupp genomfördes i Mali i augusti 2020. Sedan september präglas landets politiska utveckling av en övergångsperiod om 18 månader för en återgång till folkvalt styre. Regeringen bedömer fortsatt att Minusma har en viktig roll att spela i landet. Genom sin närvaro bidrar Minusma till att stödja åtgärder under övergångsperioden.

Problem i Mali som relaterar till bland annat irreguljär migration, terrorism och organiserad brottslighet har konsekvenser inte bara för länderna i regionen, utan även för Europa.

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 fattigdomsbekämpning, stabilitet och utveckling, i Mali såväl som i Sahelregionen. Detta engagemang går hand i hand med Sveriges övriga stöd till FN-sekretariatet samt organisationens fonder och program som är aktiva i Sahelregionen.

7.1 Nationella målsättningar för det svenska militära bidraget till Minusma

- Sveriges styrkebidrag till Minusma har det övergripande målet att inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali och långsiktig fred.
- Det svenska militära 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.
- 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 säkerhetsrådsresolution 2531 (2020).
- Genom svenskt militärt deltagande i Minusma ska Försvarsmakten 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 om efterfrågad förmåga finns tillgänglig.
- Det militära deltagandet i Minusma ska även bidra till att utveckla förmågan hos nationella krigsförband och staber 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 Försvarsmakten.
- 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.
- Det svenska militära deltagandet i Minusma ska bidra till genomförandet av den feministiska utrikespolitiken. Kvinnors deltagande i freds- och statsbyggande är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet. Sverige ska som deltagare i insatsen stödja och påskynda ansträngningarna att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor fred och säkerhet, inklusive efterföljande resolutioner. Åtaganden i resolution 1325 ska genomsyra det svenska förbandets verksamhet.

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, ekonomiskt och säkerhetsmässigt 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.

8 Det svenska militära bidraget till Minusma

Avsikten är att det svenska militära bidraget till Minusma under 2021 ska utgöras av ett lätt skyttekompani. I det svenska förbandet kommer 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 2531 (2020).

Det svenska skyttekompaniet kommer vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas insatsområde. Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till ungefär 220 personer på plats. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser vid försämrat säkerhetsläge eller förbandsrotationer. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 470 personer.

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 alltså 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 att delta i FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2021, 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 ungefär 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 mot Minusma.

Ett fredsavtal slöts i Bamako i juni 2015 efter flera månaders förhandlingar i Alger. Genomförandet av fredsavtalet har gått långsamt och huvuddelen har inte genomförts. Vissa framsteg har gjorts, exempelvis avseende den i avtalet föreskrivna DDR-processen, 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 fredsavtalet genomförs skyndsamt.

Samtidigt fortsätter läget i Mali, framförallt i de centrala delarna, att förvärras och säkerhetsutmaningarna relaterar bland annat till 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 de mänskliga rättigheterna 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 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 att FN:s generalsekreterares särskilda representant getts ett tydligt mandat att stödja parterna att genomföra fredsavtalet samt bidra till nationell dialog och försoning i Mali.

Säkerhetsrådets beslut genom resolution 2531 (2020), 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 Afrika och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Skälen för det breda svenska engagemanget kvarstår, inklusive deltagande i Minusma, även med beaktande av den militärkupp

som genomfördes i augusti 2020 och under den övergångsperiod för en återgång till folkvalt styre som nu ska löpa under 18 månader. Regeringen bedömer att insatsen fortsatt kan bidra till säkerhet och landets utveckling under de nya omständigheterna i enlighet med gällande mandat.

Det finns ett svenskt och europeiskt intresse att bidra till de internationella ansträngningarna för att motverka terrorismen, förbättra säkerhetsläget och bidra till att skapa fred och hållbar utveckling för Malis befolkning. 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.

Sverige är engagerat i Mali med ett omfattande humanitärt stöd och bilateralt utvecklingssamarbete. (Se även avsnitt 4.)

Utöver det militära bidraget till Minusma sekunderar Sverige ett antal poliser till insatsen. Sverige bidrar även 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. Den 11 juni 2020 godkände riksdagen regeringens förslag om svenskt bidrag till den franskledda insatsen Task Force Takuba till och med den 31 december 2021.

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2423 (2018), 2480 (2019) och 2531 (2020) 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.

Sverige kommer att aktivt verka för att folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, respekteras av samtliga aktörer. Respekten för den internationella humanitära rätten måste ständigt värnas. Det är centralt att det internationella samfundet bidrar till att ansvar utkrävs av individer som misstänks för brott eller kränkningar mot folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten.

Det totala svenska bidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 220 personer på plats fram till den 31 december 2021. Det svenska styrkebidraget kommer att bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en nationell stödenhet ska utgöra del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla säkerhetsresolution 2531 (2020). Det svenska skyttekompaniet planeras vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas insatsområde.

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. Även om normalnivån på det svenska bidraget under 2021 kommer att vara ungefär 220 personer på plats, söker därför regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för Minusma till den 31 december 2021. 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.

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.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2021 kommer att uppgå till högst 445 000 000 kronor.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* och är beräknade utifrån beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* och anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Merkostnader för eventuella förstärknings- och evakueringsåtgärder samt återställandekostnader till följd av insatsen ryms inom den i budgetpropositionen för 2021 beräknade ramen för 2021 för anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

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

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar proposition Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali