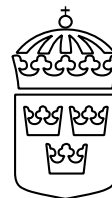


Regeringens proposition

2021/22:22



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Prop.
2021/22:22

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 oktober 2021

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen fortsätter att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2022, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Minusmas övergripande uppgift är att stödja genomförandet av fredsavtalet från 2015. Mandatet omfattar även bland annat stabiliseringsinsatser, skydd av civila och att främja mänskliga rättigheter, stödja humanitär verksamhet och stödja den politiska övergångsprocessen, inklusive genomförande av kommande val.

Den politiska utvecklingen i Mali är mycket oroande. Militärkupper genomfördes i Mali i augusti 2020 och maj 2021. Sedan september 2020 genomförs en övergångsperiod om 18 månader för en återgång till folkvalt styre. Regeringens bedömning är att Minusma har en viktig roll att spela i landet även med anledning av den senaste tidens händelseutveckling. Genom sin fortsatta närvaro och sina uppgifter, inklusive sitt utvidgade mandat om stöd till övergångsprocessen och genomförandet av val, bidrar Minusma till att stödja Malis återgång till folkvalt styre.

Avsikten är att det planerade svenska styrkebidraget även fortsättningsvis ska bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en svensk nationell stödenhet utgör en del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla FN:s säkerhetsrådsresolution 2584 (2021). Det svenska skyttekompaniet kommer att vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Det svenska styrkebidraget kan emellertid komma att användas i hela Minusmas insatsområde.

Prop. 2021/22:22 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. I propositionen redovisas också regeringens bedömning att en avveckling av insatsen förutses vara avslutad senast vid halvårsskiftet 2024. En ordnad avveckling av insatsen påbörjas under 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
1	Ärendet och dess beredning	5
2	Situationen i Mali.....	6
2.1	Malis mångsidiga utmaningar	6
2.2	Konflikter i Mali och fredsavtalet från 2015	7
2.3	Det aktuella politiska läget.....	8
2.4	Ett fortsatt mycket oroande säkerhetsläge	9
2.5	Situationen för de mänskliga rättigheterna	10
2.6	Omfattande humanitära behov	10
3	Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali	12
3.1	Internationell militär närvaro.....	12
3.2	EU:s övriga engagemang i Mali	13
3.3	Det regionala perspektivet.....	13
3.4	Det internationella samfundets åtgärder mot brott mot internationell rätt	14
3.5	Sveriges mångsidiga engagemang i Mali	15
4	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, Minusma	16
5	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	17
5.1	Nationella målsättningar för det svenska militära bidraget till Minusma	18
5.2	Minusma utvärderas löpande.....	19
6	Det svenska militära bidraget till Minusma	20
7	Regeringens överväganden och förslag.....	20
8	Ekonomiska konsekvenser	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 2021	25

Förslag till riksdagsbeslut

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 och med den 31 december 2022, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (avsnitt 9).

1 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 stödinsats 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 Mali (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 november 2020 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2021.

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 Försvarsmakten beslut om nyttjande av nationella ingenjörresurser för detta ändamål. Försvarsmakten påbörjade i oktober 2014 etablering och byggnation av den svenska förläggningen Camp Nobel i närheten av Timbuktus flygplats. Förläggningen, med kapacitet för cirka 300 personer, färdigställdes under våren 2015.

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 2021 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2584 (2021) som förlängde Minusmas mandat med ett år till och med den 30 juni 2022.

2 Situationen i Mali

2.1 Malis mångsidiga utmaningar

Mali är ett av världens fattigaste länder. Bland 189 länder på FN:s utvecklingsprogram UNDP:s (United Nations Development Programme) index över mänsklig utveckling (HDI) kom Mali på 184 plats år 2020.

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

vapen, droger och människor. Som en konsekvens av det allvarliga säkerhetsläget har över 1 200 skolor stängts. Prop. 2021/22:22

Covid-19-pandemin har medfört ökade utmaningar på flera områden, inklusive en ekonomisk nedgång och en ökning av den offentliga skuldbördan under 2020.

2.2 Konflikter i Mali och fredsavtalet från 2015

I januari 2012 uppstod en säkerhetskras i Mali, då en sekulär tuaregggrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse (MNLA) tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Detta väpnade uppror syftade till att ta kontrollen över ett geografiskt område i norra Mali kallat Azawad, vilket utgör cirka 60 procent av landets territorium. MNLA utmanövrades 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 kuppmaakarna och Ecowas, som ledde till att kuppmaakarna 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, Afrikanska Unionen (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). 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. 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.

Under 2020 rapporterades endast begränsade framsteg i genomförandet av fredsavtalet rapporterades. Ett nytt momentum har noterats under 2021. CSA-möten har genomförts och för första gången hållits utanför Bamako, bland annat i staden Kidal i norra Mali.

Vidare har kvinnors deltagande i genomförandet av fredsavtalet varit högst begränsat, men sedan 2020 deltar kvinnor i CSA.

Militärkupperna i Mali har påverkat förutsättningarna för genomförandet av fredsavtalet, bland annat genom att fokus i landet riktats mot genomförandet av övergångsprocessen.

2.3 Det aktuella politiska läget

I presidentvalet 2018 blev den sittande presidenten Ibrahim Boubacar Keïta omvald efter en andra valomgång.

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. 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. President Keïta avgick kort därefter 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 2020 installerades en president respektive vicepresident för en övergångsperiod om 18 månader. Vicepresidenten var ledaren för militärkuppen. En premiärminister utsågs i slutet av september, som i början av oktober bildade en övergångsregering. En stadga, en vägkarta och en handlingsplan för övergångsperioden utarbetades. Utvecklingen föranledde att Ecowas lyfte sanktionerna mot Mali.

Ytterligare en militärkupp genomfördes den 24 maj 2021, då presidenten och premiärministern som var satta att leda Mali under övergångsperioden frihetsberövades och sedermera lämnade sina uppdrag. Kuppen följdes omgående av omfattande internationell kritik från bland andra Ecowas, AU och EU om att respektera övergångsperioden, inklusive att genomföra

allmänna val inom utsatt tidsram. Ecowas krävde vidare att en civil premiärminister skulle nomineras och att en regering med ansvar för genomförandet av övergångsprocessen skulle formas. Mali uteslöts tills vidare av AU och Ecowas. Ecowas framhöll samtidigt vikten av fortsatt stöd från internationella samfundet för genomförandet av övergångsprocessen. En diskussion följde också i bland annat EU om det internationella samfundets engagemang i Mali under de delvis nya förutsättningarna och vissa anpassningar gjordes också.

EU har genomgående efter militärkuppen uttryckt stöd för Ecowas krav på Mali och också för Ecowas medlingsansträngningar.

Kort efter kuppen utnämndes den tidigare vicepresidenten under övergångsperioden, överste Assimi Goïta, till ny övergångspresident, och blev därmed ansvarig för den fortsatta övergångsprocessen. I juni utsågs en ny civil premiärminister (tillhörande M5-RFP) och en ny övergångsregering formades. Övergångsregeringen presenterade en handlingsplan för övergångsperioden i slutet av juli. Övergångsstyret har åtagit sig att genomföra val inom tidigare överenskommen tidsram. Genom detta uppfylldes flera av Ecowas krav. Ecowas medlingsansträngningar fortsätter och en lokal övervakningsmekanism har etablerats för övergångsperioden där FN, AU och Ecowas ingår.

Sverige har tillsammans med likasinnade noga följt de mycket oroande uppgifterna om att Malis ledning överväger samarbete med legosoldater. Regeringen följer vilka samarbeten Mali ingår och bedömningen är att om den maliska regeringen skulle göra verklighet av samarbete med legosoldater vore det oacceptabelt och skulle få konsekvenser för det internationella samfundets militära insatser i Mali.

2.4 Ett fortsatt mycket oroande säkerhetsläge

Både al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM) och Daesh har etablerat sig i delar av Mali. Bristen på statlig närvaro skapar utrymme för de extremistiska våldsbejakande gruppernas verksamhet och säkerhetsläget har förvärrats, inte minst i landets centrala delar. Islamistiska våldsbejakande grupper har utvecklat sin förmåga att utföra avancerade attacker och det sker löpande terroristattentat riktade mot såväl civila och maliska säkerhetsstyrkor som mot den internationella civila och militära närvaron. Antalet komplexa attacker mot Minusma har dock minskat och Minusma bedöms sammantaget ha förbättrat sin operativa förmåga och därmed säkerheten för personalen, trots en fortsatt utsatt situation.

I slutet av augusti 2021 hade 253 Minusma-anställda dött i Mali sedan insatsen formellt inrättades den 25 april 2013, varav 145 som resultat av medveten våldsamt handling.

Konflikter mellan befolkningsgrupper fortsätter, bland annat till följd av kamp om krympande naturresurser. Utvecklingen i Mali har regionala implikationer. Det försämrade säkerhetsläget 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.

Det har förekommit lokala protester mot delar av den internationella militära närvaron i Mali, dock inte i huvudsak mot Minusma.

2.5 Situationen för de mänskliga rättigheterna

Situationen för mänskliga rättigheter är fortsatt mycket allvarlig. 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 kvartalsvisa Minusma-rapporter från 2020 och 2021, om läget för de mänskliga rättigheterna i Mali, framgår att maliska försvars- och säkerhetsstyrkor har fortsatt begå grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna, däribland utomrättsliga avrättningar. Liknande problematik har rapporterats om G5 Sahelstyrkan (se närmare om denna i avsnitt 4). Straffriheten är utbredd. Problem till följd av låg statlig närvaro i delar av landet är en utmaning för rättsstatens principer.

2.6 Omfattande humanitära behov

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är omfattande och fortsätter att öka. En degraderad miljö och konkurrens om mark- och vattenresurser bidrar till konflikter som tvingar ett ökat antal människor på flykt både internt och över gränserna mellan länderna i 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. De socio-ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin utgör ytterligare en utmaning för regionen, och belastar de mest utsatta delarna av befolkningen. Mindre än hälften av FN:s samordnade humanitära responsplan i Mali finansierades under 2020 och för 2021 är responsen hittills finansierad till 21 procent.

Enligt FN är i dag 5,9 miljoner människor i Mali i behov av humanitärt stöd. Den ökande undernäringen är särskilt oroväckande och 1,3 miljoner människor befinner sig i akut livsmedelskris. Humanitärt tillträde till befolkning i behov av livräddande humanitära insatser försvåras alltmer av väpnade grupper, utbredd brottslighet och stundtals bristande civil-militär koordinering för att säkerställa att humanitära aktörer kan verka utifrån humanitära principer. Vid sidan av insatser för att minska de

skyddsrisiker som hotar befolkningen och som bidrar till ökade humanitära behov så är behovet av livsmedel, humanitärt skydd, sanitet och vatten stort. Ökat våld mot civilbefolkningen driver människor på flykt och i maj 2021 beräknades över 385 000 människor vara på flykt inom landets gränser. Samtidigt bidrar våld och attacker mot civilbefolkningen i regionen till omfattande flyktingrörelser mellan länderna i regionen. Prop. 2021/22:22

3 Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

3.1 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 bland andra FN och EU genomfört en rad åtgärder och upprättat flera insatser för att främja en förbättrad säkerhets- respektive humanitär situation.

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 kom på plats i början av 2021 och var fullt operativt i mars 2021. Genom sin verksamhet bidrar Takuba till att stärka förutsättningarna för Minusma att genomföra sina kärnuppgifter. 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 i Mali (EUTM 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. Insatsens mandat har förlängts fram till och med den 18 maj 2024. Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle bidra till EUTM Mali med högst 15 personer. Den 5 november 2020 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till och med den 31 december 2021. Regeringen har för avsikt att ytterligare förlänga det svenska bidraget till EUTM Mali till och med den 31 december 2022.

3.2 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. EU har sedan en tid tillbaka ett omfattande utvecklingssamarbete med Mali. Europeiska kommissionens avsatta stöd inom ramen för den elfte europeiska utvecklingsfonden (EDF 11) motsvarade 665 miljoner euro under perioden 2014–2020.

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.

Militärkupperna i Mali har i viss utsträckning påverkat EU:s engagemang i landet, bland annat när det gäller utvecklingssamarbetet. Diskussioner pågår om hur EU:s engagemang bör utformas på längre sikt med anledning av den politiska utvecklingen.

3.3 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 betydande brister och utmaningar. 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. FN:s säkerhetsråd

har välkomnat G5 Sahelstyrkan och uppmanat FN, AU, EU och stater som deltar i styrkan att agera till stöd för dess fulla operationalisering.

FN lanserade 2013 en integrerad strategi för Sahel (UNISS, United Nations Integrated Strategy for the Sahel) 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.

Efter militärkupperna i augusti 2020 och maj 2021 har Ecowas spelat en aktiv roll som medlare i att främja återgång till civilt styre i Mali. Efter militärkuppen 2020 uteslöts Mali tillfälligt från Ecowas, som även införde sanktioner mot landet vilka sedermera hävdes. Mali uteslöts också tillfälligt från deltagande i AU i samband med militärkuppen. Mali uteslöts även tills vidare från AU och Ecowas efter militärkuppen i maj 2021.

I syfte att stärka samarbetet och samverkan mellan länderna i Sahel och internationella aktörer etablerades Sahelkoalitionen 2020, i samverkan mellan Frankrike och Sahelländerna. Sahelkoalitionen har utvecklats till ett brett internationellt ramverk med deltagande av ett stort antal länder – däribland Sverige – och organisationer. Sahelkoalitionen verksamhet fokuserar på anti-terrorism, militär kapacitetsutveckling, statens återetablering, samt utvecklingssamarbete.

3.4 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 frysningsåtgärder 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 internationell 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

3.5 Sveriges mångsidiga engagemang i Mali

Sveriges engagemang i Mali syftar till att främja säkerhet, hållbar utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna. Insatser i Mali bidrar till internationella ansträngningar att motverka terrorism och organiserad brottslighet. Det är centralt att Sveriges och internationella samfundets insatser i Mali bidrar till ett ökat maliskt ägarskap och ansvarstagande för utvecklingen i landet. Från ett mer långsiktigt perspektiv är det angeläget att grundorsakerna till utmaningarna i Mali hanteras, det gäller områden som korruption och god samhällsstyrning, jämställdhet, klimatförändringar och inkluderande ekonomisk tillväxt.

Sverige har noga följt den oroande utvecklingen med militära maktövertaganden och överväganden har löpande gjorts om Sveriges engagemang. Genom Sveriges breda engagemang i Mali ingår Sverige i det omfattande internationella arbete som följt efter militärkupperna. Sverige har, liksom EU, givit fullt stöd för de krav Ecowas ställt på Mali och för Ecowas medlingsansträngningar.

Det svenska bidraget till Minusma bör ses som en del i det mångsidiga svenska engagemanget i Mali (se även avsnitt 4.1 och 4.2).

Nuvarande strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali omfattar perioden 2021–2025. Strategin omfattar sammantaget 2 000 miljoner kronor och genomförs av Sida (1 950 miljoner kronor) och Folke Bernadotteakademin (50 miljoner kronor). Strategin ska sammanfattningsvis bidra till att främja demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, konfliktförebyggande, jämställdhet och breda insatser på miljöområdet.

Med anledning av militärkuppen i maj 2021 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. Det rörde insatser inom områdena miljö, klimat, biologisk mångfald och statistik. I mitten av juli 2021 återupptogs utvecklingssamarbetet med maliska myndigheter, bland annat efter att flera av Ecowas krav uppfyllts. Sverige agerade på liknande sätt efter militärkuppen 2020. Det kan noteras att det i strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali anges att direkt samarbete med statliga aktörer bör ske endast efter noggrann riskbedömning.

I december 2017 beslutade Sida att ge ett treårigt bidrag om 35 miljoner kronor till Minusmas förvaltningsfond för fred och säkerhet i Mali, UN Trust Fund, 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. Kvinnors lika deltagande i initiativ och processer för fred, konfliktförebyggande, demokratisering och försoning är i fokus för det svenska samarbetet och utgör en central del i den svenska utvecklingsstrategin för Mali.

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.

Sedan början av 2021 har Sverige genom Sida bidragit med 81 miljoner kronor i humanitärt bistånd till Mali, en ökning från 70,3 miljoner kronor under 2020. Sida gör löpande humanitära analyser av läget i landet, och beloppet kan komma att ytterligare öka under året. Stödet går till insatser med fokus på att bidra till skydd och assistans till de mest utsatta i svårtillgängliga områden. Det svenska stödet kanaliseras bland annat genom flera FN-organ samt genom Internationella rödakorskommittén (ICRC) och organisationer såsom NRC (Norwegian Refugee Council), IRC (International Rescue Committee) och AAH (Action Against Hunger). Därutöver ställs expertpersonal till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Sverige bidrog därutöver med humanitärt stöd genom flerårigt icke-öronmärkt kärnstöd till 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.

4 Förenta 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 2021 då säkerhetsrådsresolution 2584 (2021) förlängde mandatet till och med den 30 juni 2022. Insatsens styrka får uppgå till högst 13 289 militärer och 1 920 poliser. Dessutom får ytterligare civil personal ingå i insatsen i den utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

Minusmas mandat förlängdes alltså i juni 2021 genom säkerhetsrådets resolution 2584 (2021). Det förnyade mandatet innebär att Minusma åläggs att stödja Mali i den pågående politiska övergångsperioden, inklusive valprocessen och återgången till en konstitutionell ordning och civilt styre. Därutöver har insatsen fortfarande följande huvudsakliga uppgifter: stödja genomförandet av fredsavtalet, den politiska dialogen liksom nationell försoning, skydda civila och stödja stabilisering av landet, inklusive i att motverka asymmetriska hot, 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 (Daesh) och Al-Qaida. Poliskomponenten i Minusma ansvarar bland annat för polisiär grundutbildning och genomförande av reformer. Sverige bidrar till Minusmas polisiära komponent 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. I Minusmas förnyade mandat från den 29 juni 2021 uppdrog säkerhetsrådet åt generalsekreteraren att föreslå hur Minusma framgent kan stödja G5 Sahel.

Sedan den 15 mars 2021 leds Minusma av FN:s generalsekreterares särskilda representant El-Ghassim Wane från Mauretania. I augusti 2021 uppgick den militära personalen i insatsen till 12 942, medan antalet poliser var 1 751 och antalet övriga civila anställda 3384 (internationella och lokalanställda) samt 186 FN-volontärer.

Insatsen är huvudsakligen utgrupperad i Bamako och i norra Mali. Höghkvarteret 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.

5 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), 2531 (2020) samt senast genom resolution 2584 (2021), då den förlängdes till och med den 30 juni 2022. 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 2022 är att FN:s säkerhetsråd förlänger mandatet för Minusma efter detta datum.

I resolution 2584 (2021) 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 självförsvaret. Målsättningar med ett fortsatt svenskt deltagande i Minusma

I betänkandet Utvärderingen av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan (SOU 2017:16) 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 2584 (2021) 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.

Militärkupper genomfördes i Mali i augusti 2020 och maj 2021. Sedan september 2020 genomgår landet under en övergångsperiod om 18 månader en återgång till folkvalt styre. Regeringen bedömer fortsatt att Minusma har en viktig roll att spela i landet, inte minst genom de delar av mandatet som handlar om stabilisering och skydd av civila. Minusma bidrar genom sitt breddade mandat med att stödja åtgärder under övergångsperioden, inklusive genom uppdraget att stödja genomförandet av kommande val som planeras till februari 2022.

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.

Det svenska bidraget baseras på ett folkrättsligt förankrat mandat och bidrar till försvaret av mänskliga rättigheter.

5.1 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 2584 (2021).
- Genom svenskt militärt deltagande i Minusma ska Försvarsmakten därutöver 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.

5.2 Minusma utvärderas löpande

FN följer kontinuerligt upp insatsen genom generalsekreterarens kvartalsvisa rapporter samt strategiska översyner. Regeringen och Försvarsmakten 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. Riksdagen informeras om dessa överväganden kvartalsvis.

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 att utvärdera bidragets resultat. Möjligheten att mäta det svenska bidragets specifika effekt på genomförandegraden av

Prop. 2021/22:22 Minusmas mandat, inklusive säkerhetsutvecklingen och genomförandet av fredsavtalet i Mali är begränsad, vilket bör tas i beaktande vid framtida utvärderingar.

6 Det svenska militära bidraget till Minusma

Avsikten är att det svenska militära bidraget till Minusma under 2022 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 genomförandet av insatsens mandat i enlighet med säkerhetsrådets resolution 2584 (2021).

Det svenska skyttekompaniet kommer vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Det svenska styrkebidraget kan emellertid komma att 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 alltjämt finns brister i förmågan och tillgången till helikoptrar med ombordbaserad sjukvårdspersonal. Sverige har arbetat aktivt med frågan i dialog 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.

7 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 och med den 31 december 2022, 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: Ett fredsavtal slöts i Bamako i juni 2015 efter flera år av konflikter i Mali. Genomförandet av fredsavtalet har gått långsamt. Vissa framsteg har gjorts, men centrala delar, såsom politiska och institutionella reformer, inklusive decentraliseringsåtgärder, återstår.

Samtidigt fortsätter säkerhetsläget i Mali, inte minst i landets centrala delar, att förvärras. Utmaningarna relaterar bland annat till terrorism, transnationell organiserad brottslighet och trafficking, men även exempelvis klimatförändringar. Det finns tendenser till ett försämrat säkerhetsläge även i de södra delarna av landet.

Sedan tidigare råder en svår humanitär situation i Mali, som allvarligt försämrats på grund av säkerhetsläget. Därtill har säkerhetsläget i landet haft negativt inflytande på individers möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna och på säkerheten och utvecklingen i regionen som helhet.

Nuvarande styre i Mali är inte folkvalt. Malis nye president för övergångsperioden är efter militärkuppen 2021 överste Assimi Goïta. Goïta var också den som ledde militärkuppen 2020 och som därefter utsågs till vicepresident.

Efter militärkuppen 2021 ställde Ecowas krav på Mali om att bland annat respektera övergångsperioden, genomföra allmänna val inom utsatt tidsram, att en civil premiärminister skulle nomineras och att en regering med ansvar för genomförandet av övergångsprocessen skulle formars. Ecowas framhöll samtidigt vikten av fortsatt stöd från internationella samfundet för genomförandet av övergångsprocessen. Sverige har, liksom EU, givit fullt stöd för de krav Ecowas ställt på Mali.

Sedan i juni 2021 finns en ny civil premiärminister och en regering på plats för övergångsperioden. Malis övergångsregering har antagit en handlingsplan för genomförandet av övergångsperioden. Det är angeläget att denna handlingsplan genomförs, liksom att allmänna val hålls inom utsatt tidsram.

Sverige har noga följt den mycket oroande utvecklingen med militära maktövertaganden i Mali och överväganden har löpande gjorts om Sveriges engagemang. Bland annat fattades beslut om att frysa utbetalningar och beredningar av nya projekt inom ramen för det befintliga utvecklingssamarbetet, som har staten eller statliga institutioner som motpart.

Mali har ett långsiktigt behov av omfattande stöd för att skapa en säkerhetsnivå som möjliggör den utveckling som befolkningen är i stort behov av. Det finns ett svenskt och europeiskt intresse att bidra till de internationella ansträngningarna för att motverka terrorism, 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 och EU liksom FN är engagerat i Mali med ett omfattande humanitärt stöd och utvecklingssamarbete.

Ett fortsatt svenskt styrkebidrag till Minusma ligger i linje med Sveriges engagemang för fred, hållbar utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna i Afrika och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Minusma har en central roll att spela efter de militärkupper som genomfördes i augusti 2020 och maj 2021 för att stödja processen för en

återgång till folkvalt styre som löper under 18 månader. Regeringen bedömer att det svenska bidraget fortsatt kan bidra till säkerhet och landets utveckling under de nya omständigheterna i enlighet med gällande mandat.

Sverige har ett långsiktigt både civilt och militärt åtagande i Mali och har bidragit under lång tid till Minusma med ett kvalificerat och efterfrågat bidrag. Däremot kan regeringen komma att förändra inriktningen på bidraget beroende på utvecklingen. Sveriges bidrag till Minusma bedöms av Försvarsmakten ta 18 månader att avveckla på ett ordnat sätt. Bedömningen i nuläget är att en avveckling av insatsen förutses ske senast vid halvårsskiftet 2024, i samråd med FN och andra parter. En ordnad avveckling av insatsen påbörjas under 2023.

I linje med försvarsbeslutspropositionen bör Sveriges aktiva engagemang och deltagande i internationella militära insatser, inom ramen för internationella organisationer och i andra koalitioner, fortsätta. Sverige bör prioritera deltagande utifrån en samlad ansats.

Regeringen välkomnar Minusmas tydliga mandat att stödja parterna att genomföra fredsavtalet och bidra till nationell dialog och försoning i Mali samt bistå landet i genomförandet av den politiska övergångsprocessen och genomförandet av demokratiska val.

Säkerhetsrådets resolution 2584 (2021), och inbjudan av Malis regering till FN, ger tillsammans en tydlig folkrättslig grund för insatsen.

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 en ökad grad av asymmetriska hot. 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 fortsatt 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. Regeringen välkomnar den rapport som FN:s internationella undersökningskommission lämnat gällande allvarliga brott mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Mali och kommer att noga följa uppföljningen av dess rekommendationer.

Det totala svenska bidraget till Minusma kommer även fortsättningsvis att uppgå till ungefär 220 personer på plats fram till och med den 31 december 2022. Avsikten är att 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 2584 (2021). Det svenska skyttekompaniet planeras fortsatt vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget komma att 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 2022 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 och med den 31 december 2022. 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 som anger förutsättningarna för åtgärden. 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.

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 (prop. 2019/20:86, bet. 2019/20:UFöU4, rskr. 2019/20:324). Takubas närvaro och verksamhet bidrar till ett förbättrat säkerhetsläge i Minusmas operationsområde, vilket medför att Minusma bättre kan fokusera på sina kärnuppgifter, i enlighet med sitt mandat.

I ljuset av det breda och långsiktiga svenska engagemanget i Mali avser regeringen vid lämpligt tillfälle ta initiativ till en utvärdering av Sveriges samlade engagemang i Mali.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2022 kommer att uppgå till högst 571 000 000 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

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Baylan, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar proposition Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali