

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2019/20:UFöU3

Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, KD) och ett särskilt yttrande (L).

Behandlade förslag

Proposition 2019/20:29 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali.....	6
Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali	9
Reservationer	13
1. Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (M, KD)	13
2. Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (SD).....	15
Särskilt yttrande	17
Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (L)	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Propositionen	18
Följdmotionerna	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:29.

2. Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3411 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkandena 1–3,

2019/20:3413 av Joar Forssell m.fl. (L) och

2019/20:3417 av Hans Wallmark m.fl. (M).

Reservation 1 (M, KD)

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 28 november 2019

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Hans Wallmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Wallmark (M), Niklas Karlsson (S), Kenneth G Forslund (S), Beatrice Ask (M), Björn Söder (SD), Sara Heikkinen Breitholtz (S), Jan R Andersson (M), Alexandra Völker (S), Mikael Oscarsson (KD), Olle Thorell (S), Joar Forssell (L), Lars Andersson (SD), Janine Alm Ericson (MP), Hans Rothenberg (M), Kerstin Lundgren (C), Hanna Gunnarsson (V) och Sven-Olof Sällström (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen föreslår i proposition 2019/20:29 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka till förfogande för deltagande i FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till utgången av december månad 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

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

Den 14 november 2019 gav försvarsminister Peter Hultqvist, kabinettssekreterare Annika Söder, Utrikesdepartementet, och generalmajor Urban Molin, Försvarsmakten, det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet en redogörelse för det svenska bidraget till Minusma.

Bakgrund

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

Den 12 oktober 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2071, som bl.a. uppmanade det internationella samfundet att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med utbildning och rådgivning. Den 20 december 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2085, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödinsats i Mali, Afisma (African-led International Support Mission to Mali) och bad FN:s generalsekreterare att upprätta en FN-närvaro i landet.

Den 17 januari 2013 beslutade Europeiska unionen (EU) att inrätta en militär utbildnings- och rådgivningsinsats till stöd för Malis försvarsmakt (EUTM Mali). Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle delta i EUTM Mali med högst 15 personer under högst 15 månader.

Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali, Minusma (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali).

Den 1 juli 2013 integrerades Afismas militära styrkor i FN-insatsen, och den 12 februari 2014 skickade FN-sekretariatet en formell förfrågan till Sverige om styrkebidrag till underrättelseenheten (All Sources Information Fusion Unit, Asifu) i Minusma. Den 13 mars 2014 fattade regeringen beslut

om proposition 2013/14:189 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, och den 12 juni 2014 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2013/14:UFöU2, rskr. 2013/14:335).

Den 25 juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2164, som förlängde Minusmas mandat med ett år. Den 11 september 2014 fattade regeringen beslut om att ingå ett samförståndsavtal med FN om ett svenskt styrkebidrag till Minusma. Avtalet undertecknades av utrikesministern den 25 september 2014.

Riksdagen biföll den 23 april 2015 (prop. 2014/15:68, bet. 2014/15:UFöU3), den 28 april 2016, den 8 juni 2017, den 14 juni 2018 respektive den 14 juni 2019 regeringens förslag om fortsatt svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali. Det senaste beslutet gäller till utgången av juni månad 2020.

I samband med beslutet 2016 gjordes två tillkännagivanden till regeringen som innebar att regeringen dels borde fastställa uppföljningsbara mål för att kunna utvärdera de insatser som Sverige gör inom ramen för Minusma, dels borde ta nödvändiga initiativ för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakuering inom ramen för insatsen (prop. 2015/16:119, bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231).

Den 28 juni 2019 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2480 (2019), som förlängde Minusmas mandat med ett år t.o.m. den 30 juni 2020.

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

Det planerade svenska styrkebidraget föreslås bestå av ett lätt skyttekompani som tillsammans med en nationell stödenhet utgör en del av Minusmas samlade förmåga att upprätthålla FN:s säkerhetsrådsresolution 2480 (2019). Det svenska skyttekompaniet föreslås vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget komma att användas i hela Minusmas insatsområde. Parallellt med det svenska styrkebidraget i Gao ska det svenska bidraget också omfatta en styrka för avveckling av det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu.

Den totala styrkan beräknas under normala omständigheter bestå av 220 personer, inklusive officerare vid relevanta staber. Om behov uppstår ska styrkan tillfälligt kunna förstärkas till högst 470 personer. I propositionen redogör regeringen för situationen i Mali och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga mandat, det avsedda svenska deltagandet samt sina målsättningar och överväganden för insatsen.

Utskottets överväganden

Deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Propositionen

Det svenska bidraget till Minusma föreslås under 2020 utgöras av ett lätt skyttekompani. I det svenska förbandet ska det även ingå en nationell stödenhet innehållande bl.a. sjukvårdsförmågor samt personal för drift och underhåll av nationell infrastruktur och materiel. 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 2480 (2019).

Det svenska skyttekompaniet föreslås vara stationerat i Gao, huvudort i Minusmas östra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas insatsområde.

Parallellt med det svenska styrkebidraget i Gao ska det svenska bidraget också utgöras av en styrka för avvecklingen av det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu. Bidraget kommer att stå till sektorchefens förfogande för att lösa uppgifter inom ramen för befintliga förmågor och resurser.

Avvecklingsstyrkan ska innehålla för uppgiften relevanta förmågor, bl.a. för skydd och bevakning samt nödvändiga sjukvårdsförmågor. Sverige kommer att fortsätta bidra med att förstärka skyddet av Camp Nobel i Timbuktu och FN:s stora förläggning i Sektor Väst med en varningsradar så länge ett svenskt truppbidrag finns på plats.

Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till ca 220 personer på plats. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser vid försämrat säkerhetsläge eller förbandsrotationer. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 470 personer.

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) samt senast genom resolution 2480 (2019) då insatsen förlängdes till den 30 juni 2020. Det finns även en inbjudan till FN av Malis regering som utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2020 kommer att uppgå till högst 800 000 000 kronor.

Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis påminna om det övergripande syftet med deltagande i internationella insatser. Frågan behandlas i betänkandet om Sveriges samlade politik för internationell militär och civil krishantering (skr. 2016/17:196, bet. 2017/18:UU8). Där framhålls att Sveriges deltagande i internationell krishantering bl.a. bidrar till att upprätthålla och stärka den regelbaserade världsordningen. För att bygga säkerhet behöver vi använda hela bredden av våra säkerhetspolitiska instrument som diplomati, medling, konfliktförebyggande och förtroendeskapande åtgärder samt nationell civil, polisiär och militär förmåga. Utgångspunkten för Sveriges engagemang är att säkerhet byggs bäst i samverkan och i partnerskap med andra. I en tid av allt fler gränsöverskridande hot och nära samband mellan inre och yttre säkerhet är detta än viktigare. Sveriges deltagande i fredsfrämjande insatser är också viktigt för vår nationella säkerhet och för vår försvarsförmåga. Det är därmed viktigt för Sverige att vara en solidarisk, trovärdig och ansvarstagande partner i internationella krishanteringsinsatser som bygger säkerhet tillsammans med andra.

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

Utskottet står fast vid sitt tidigare ställningstagande vad gäller frågan om folkrättslig grund för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:UFöU5). Utskottet anförde att huvudlinjen är att svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser ska ha ett mandat från säkerhetsrådet. Detta gäller i synnerhet för fredsframtvingande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Då ska säkerhetsrådets mandat alltid sökas. Också när det gäller fredsbevarande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eftersträvas ett tydligt stöd från säkerhetsrådet. Samtidigt medger folkrätten enbart att sådana insatser görs med den mottagande statens och övriga relevanta parter samtycke. Utskottet konstaterade att den stora utmaningen uppstår i de exceptionella lägen när säkerhetsrådet inte förmår att förhindra folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, etnisk rensning eller andra omfattande övergrepp, inklusive systematiska våldtäkter av kvinnor och utnyttjande eller exploatering av barn i väpnade konflikter. FN-toppmötet i september 2005 slog fast att det internationella samfundet har ett gemensamt ansvar för att förhindra grova övergrepp, folkmord och etnisk rensning. Sverige var en av de drivande krafterna bakom denna principöverenskommelse om skyldigheten att skydda (responsibility to protect). Det är ett viktigt steg i utvecklingen av det internationella normsystemet. I akuta situationer när säkerhetsrådet inte axlar sitt ansvar måste Sverige efter en noggrann bedömning överväga vad som ändå kan göras för att mildra mänskligt lidande. En sådan bedömning måste alltid göras med utgångspunkt i den enskilda aktuella situationen och beakta folkrättsliga, politiska och humanitära aspekter.

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

Utskottet konstaterar att det finns ett tydligt folkrättsligt mandat för den aktuella insatsen i Mali och att ett svenskt deltagande svarar mot en direkt förfrågan från FN. Utöver mandatet från FN:s säkerhetsråd finns det även en inbjudan till FN från Malis regering. En förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2020 – som därmed också inbegriper det svenska bidraget – är att säkerhetsrådet antar en resolution som förlänger Minusmas mandat efter detta datum i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.

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

Utskottet välkomnar att regeringen i propositionen understryker att kvinnors deltagande i fredsprocesser samt i freds- och statsbyggande är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet och att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och dess efterföljande resolutioner är en viktig del i Minusmas verksamhet och genomförandet av dess mandat. Sverige ska därtill säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad och har kunskap om praktisk tillämpning av resolution 1325. Utskottet noterar att utrikesutskottet den 10 december avser att arrangera en offentlig utfrågning om Sveriges arbete med genomförande av resolution 1325 med fokus på Mali.

Utskottet föreslår att riksdagen tillstyrker propositionen. Utskottet förordar därmed att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om mål och utvärdering och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, bl.a. med hänvisning till pågående arbete.

Jämför reservation 1 (M, KD) och 2 (SD) samt det särskilda yttrandet (L).

Propositionen

Ett fortsatt svenskt styrkebidrag till Minusma ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Sahelregionen och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Sverige är engagerat i Mali med ett omfattande humanitärt stöd, bilateralt utvecklingssamarbete och sekundering av poliser till Minusma. Sverige bidrar 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.

Det finns också ett svenskt intresse av att bidra till de internationella ansträngningarna att minska förekomsten av terrorism och grov organiserad brottslighet, däribland människosmuggling. Det kan också noteras att problem i Mali som relaterar till bl.a. irreguljär migration samt till organiserad brottslighet har konsekvenser inte bara för länderna i regionen utan även för Europa.

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2423 (2018) och 2480 (2019) har gett ett kraftfullt mandat som bl.a. 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 bl.a. 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.

Regeringen anger att det övergripande målet med Sveriges deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådsresolution 2480 (2019) och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, bl.a. genom att Malis regering återfår kontroll över hela territoriet, 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 i fråga om säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter i hela Sahelregionen. Problem i Mali som relaterar till bl.a. irreguljär migration samt till organiserad brottslighet har konsekvenser inte bara för länderna i regionen utan även för Europa.

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 2480 (2019). Det svenska bidraget baseras på ett folkrättsligt mandat och bidrar till försvaret av mänskliga rättigheter. 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.

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 stabilitet och utveckling i Mali såväl som i Sahelregionen. Sex mätbara nationella målsättningar för det svenska militära bidraget till Minusma anges också i propositionen.

FN utvärderar kontinuerligt 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.

Sverige har ett mångsidigt engagemang i Mali, och det svenska bidraget till Minusma bör ses i denna kontext.

Den 11 april 2013 beslutade regeringen att återuppta det bilaterala utvecklingssamarbetet med Malis regering och myndigheter, efter att detta avbrutits till följd av militärkuppen. Stödet till icke-statliga organisationer och

det betydande humanitära stödet till Malis befolkning omfattades aldrig av avbrottet. I juni 2016 antog regeringen en ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali för 2016–2020.

Motionerna

I kommittémotion 2019/20:3417 av Hans Wallmark m.fl. (M) anförs att regeringen bör återkomma till riksdagen med en samlad bedömning av Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali.

I kommittémotion 2019/20:3411 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 1 anförs att Sverige bör öka satsningarna på humanitärt stöd, vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali. I yrkande 2 föreslås att Sverige ökar det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområde. Slutligen anser motionärerna att det svenska militära bidraget till Minusma ska avslutas senast den 31 december 2021 (yrkande 3).

I kommittémotion 2019/20:3413 av Joar Forssell m.fl. (L) påtalas behovet av att fastställa konkreta och uppföljningsbara mål för Sveriges militära insatser.

Utskottets ställningstagande

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

Utskottet delar regeringens uppfattning att ett fortsatt svenskt styrkebidrag till Minusma ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Sahelregionen och är en viktig del av en samlad svensk ansats i Mali. Utskottet utgår från att regeringen i sina överväganden om eventuella fortsatta bidrag till Minusma beaktar hur Sveriges begränsade resurser används på bästa sätt och vilka avvägningar som bör göras mellan civila och militära insatser för att stödja en fredlig utveckling i Sahelområdet.

Utskottet är inte berett att i detta sammanhang uttala sig om eventuella insatser efter den 31 december 2020 genom att ta ställning till motionsyrkandet om att sätta en bortre tidsgräns för Sveriges militära bidrag till Minusma.

Utskottet noterar att regeringen i juni 2016 antog en ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali för 2016–2020. Strategin omfattar sammanlagt 1 200 miljoner kronor för perioden, varav 1 180 miljoner kronor avser Sidas verksamhet och 20 miljoner kronor avser Folke Bernadotteakademiens verksamhet. Insatserna kan delas in i tre huvudkategorier: 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 genomgripande tema är rättighetsperspektivet. Kvinnor och barn är särskilda målgrupper. Utskottet konstaterar att situationen i Mali har regionala implikationer och utgår från att regeringen vid överväganden om en ny strategi för Mali efter 2020 antar ett brett perspektiv som beaktar situationen i hela Sahelregionen.

Utskottet noterar vidare att Europeiska kommissionen, inom ramen för den tionde europeiska utvecklingsfonden (EDF 10), bidrar med motsvarande 560 miljoner euro för perioden 2008–2013. Storleken på EU:s utvecklingsbistånd till Mali väntas uppgå till 615 miljoner euro under perioden 2014–2020. Vidare har EU inom ramen för EU:s katastroffond för Afrika (Emergency Trust Fund for Africa) allokerat 186,6 miljoner euro till projekt som syftar till att hantera grundorsakerna till irreguljär migration i Mali.

Det framgår av propositionen att Sverige 2018 var en av de största bilaterala givarna till Mali med ett humanitärt bistånd via Sida om 83,1 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) som även tillför omfattande medel via de insatser som är kopplade till FN:s integrerade strategi för Sahelområdet och stödplan för Sahel.

Utskottet noterar att Sida hittills har betalat ut 94 miljoner kronor i humanitära allokeringar för 2019, inklusive 12 miljoner kronor i strategiska fleråriga stöd. Sida gör löpande humanitära analyser av läget i landet, och beloppet kan komma att öka under året. Stödet går till insatser inom bl.a. livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, skydd och utbildning. Det svenska stödet kanaliseras bl.a. genom flera FN-organ på plats i landet samt genom Internationella rödakorskommittén ICRC och internationella organisationer såsom IRC (International Rescue Committee) och NRC (Norska flyktingkommittén). Därutöver ställs expertpersonal till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Utskottet vill understryka vikten av fortsatt utvecklingsstöd och humanitärt stöd till Mali och Sahelregionen och välkomnar de beslut som regeringen tagit på detta område. Utskottet vill i sammanhanget särskilt betona betydelsen av fortsatta icke öronmärkta bidrag till de humanitära organisationerna. Dessa basbudgetstöd ökar möjligheterna för organisationerna att behålla en beredskap och snabbt agera när nya kriser och behov uppstår, t.ex. i Mali.

I den mån de inte tillgodosetts genom vad som här anförts avstyrker utskottet motionerna 2019/20:3411 (SD) yrkandena 1–3, 2019/20:3413 (L) och 2019/20:3417 (M).

Reservationer

1. Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (M, KD)

av Hans Wallmark (M), Beatrice Ask (M), Jan R Andersson (M), Mikael Oscarsson (KD) och Hans Rothenberg (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3417 av Hans Wallmark m.fl. (M) och avslår motionerna

2019/20:3411 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och

2019/20:3413 av Joar Forssell m.fl. (L).

Ställningstagande

Sverige har sedan 2013 bidragit till FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma), men även till den EU-ledda utbildningsinsatsen EUTM i landet. Utöver det militära engagemanget i Mali har Sverige under de senaste åren skalat upp biståndsinsatserna till såväl Mali som regionen i stort. Biståndet inkluderar hela skalan från humanitära insatser och satsningar på jämställdhet till klimatbistånd och utvecklingssamarbete.

Det är bra att Sverige har gjort, och gör, omfattande insatser för att förbättra situationen i en av de mer oroliga regionerna i världen. Dock måste vi hela tiden ha i åtanke hur vi använder de begränsade resurser som Sverige besitter på bästa sätt.

Sverige har fram tills nu bidragit med kvalificerade underrättelseförband till Minusmainsatsen, förband som utgör en begränsad resurs och som även behövs för utbildning och insatser i Sveriges närområde. Det faktum att Minusma är en FN-ledd insats har dessutom inneburit begränsningar i det svenska styrkebidragets möjligheter att agera. Ett exempel är FN:s problem att få fram relevant kapacitet för medicinsk evakuering. Det föreslagna svenska bidraget till Minusma under kommande år ska dock utgöras av ett lätt skyttekompani med en nationell stödenhet parallellt med att den svenska basen i Timbuktu avvecklas.

Försvarsmakten har vid flera tillfällen pekat på problemen med svenskt deltagande i omfattande långvariga rotationsinsatser som den i Mali. Dels har de en negativ påverkan på kritiska funktioner som uppföljning av säkerhetsläget, logistiskt stöd samt nationell ledning, dels pekar

Försvarsmakten på att de internationella insatserna måste sättas i relation till uppbyggnaden av det nationella försvaret under de kommande åren. Utifrån detta förordar Försvarsmakten att Sverige koncentrerar sina insatser till färre operationsområden samt att svenskt deltagande ska prioriteras i första hand till Nato-ledda insatser, i andra hand till EU-ledda insatser och i tredje hand till FN-ledda insatser. Vi anser att Försvarsmaktens synpunkter är relevanta mot bakgrund av de utmaningar som det svenska försvaret står inför under de kommande åren. Sveriges internationella insatser måste göra maximal nytta, och i ett försämrat säkerhetsläge i Sveriges närområde måste de nationella behoven prioriteras. Vi får i samband med den kommande försvarspolitiska inriktningspropositionen anledning att återkomma till denna principiella fråga.

En ytterligare aspekt som påverkar Sveriges engagemang i Mali är samarbetet inom EU, och särskilt det med Frankrike. Frankrike är det land som var först med en militär styrka på plats i Mali efter att säkerhetsläget försämrats dramatiskt från 2012 och framåt. Den franska insatsen Operation Serval 2013–2014 lyckades med att trycka tillbaka rebellerna och al-Qaida och förbättra säkerhetsläget i de norra delarna av Mali. Frankrike har fortfarande en större militär kontingent kvar i Mali. Den svenska insatsen i Mali har varit en del i det svenska stödet till Frankrike efter terrorattentaten i Paris och den franska begäran om stöd enligt artikel 42.7 i Lissabonfördraget. Det svenska försvars- och säkerhetssamarbetet med Frankrike inom EU och i en bredare europeisk kontext har fördjupats de senaste åren. Frankrike är det land som driver på att EU:s försvarssamarbete ska fördjupas, och nyligen gick Sverige med i det franskledda försvarssamarbetet European Intervention Initiative där även Storbritannien ingår.

Slutligen är det värt att notera att den svenska strategin för utvecklingssamarbete med Mali löper fram t.o.m. 2020, dvs. samma tid som det föreslagna mandatet för den svenska militära insatsen. Strategin omfattar sammanlagt 1 200 miljoner kronor över perioden och kanaliseras såväl bilateralt via Sida som via kärnstöd till en rad FN-organ.

Vi anser att biståndet framgent bör fokuseras på humanitära insatser, klimatbistånd och satsningar på jämställdhet. En viktig aspekt är att det måste finnas goda möjligheter till styrning och utvärdering av de insatser som görs. Erfarenheterna från den svenska insatsen i Afghanistan visar dessutom betydelsen av att biståndsinsatserna är väl koordinerade med de militära insatserna för att ge maximal effekt. Därför är det särskilt viktigt att eventuella förändringar i det militära bidraget taktas med den svenska biståndsstrategin för Mali.

Vi anser att det svenska militära bidraget till Minusma bör avvecklas i dess nuvarande form. Dock behövs det en gedigen genomlysning av vilka konsekvenser en sådan avveckling skulle få – det gäller såväl civilt som militärt på plats i Mali, men även utifrån Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten. Därför bör regeringen återkomma till riksdagen med en skrivelse som samlat redovisar hur regeringen ser på Sveriges fortsatta engagemang i Mali på lång sikt och vilka resurser som krävs – militära insatser,

biståndsverksamhet samt de diplomatiska och politiska resurserna på plats i regionen. En sådan redovisning bör också inkludera en bedömning av vilka effekter en fortsatt större insats i Mali kan ha på uppbyggnaden av det nationella försvaret.

2. Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (SD)

av Björn Söder (SD), Lars Andersson (SD) och Sven-Olof Sällström (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3411 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och
avslår motionerna
2019/20:3413 av Joar Forssell m.fl. (L) och
2019/20:3417 av Hans Wallmark m.fl. (M).

Ställningstagande

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

I den aktuella situationen i Mali menar vi att en fungerande FN-ledd fredsfrämjande insats i dagsläget är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt bistånd och nå en hållbar utveckling i landet. Den aktuella insatsen i Mali har både ett FN-mandat och är ledd av FN.

Enligt regeringens proposition är de humanitära behoven i Mali och Sahelregionen fortfarande omfattande. Regionen är påverkad av de väpnade konflikterna, en degraderad miljö och ett förändrat klimat. Enligt FN är 3,9 miljoner människor i Mali i behov av humanitärt stöd. Undernäringen är utbredd, behovet av sanitet och rent vatten är stort, och 2,8 miljoner människor uppges ha behov av en tryggad livsmedelsförsörjning.

År 2018 var Sverige en av de största bilaterala givarna till Mali med ett humanitärt bistånd via Sida om 83,1 miljoner kronor. Sverige bidrog utöver detta med humanitärt stöd genom Cerf – FN:s katastroffond – och FN:s livsmedelsprogram World Food Programme.

Då behovet av humanitärt stöd fortfarande är stort menar vi att Sverige bör förstärka de humanitära insatserna till flyktingar och bistånd som går till humanitärt stöd, vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali.

Det svenska bidraget till Minusma föreslås under 2020 utgöras av ett lätt skyttekompani. I förbandet ska även en nationell stödenhet innehållande bl.a. sjukvårdsförmågor ingå, samt personal för drift och underhåll av nationell infrastruktur och materiel.

Försvarsmakten och dess personal har gjort ett utmärkt arbete i Mali och bidragit till insatsen på ett föredömligt sätt. Som svenska medborgare kan vi känna stolthet över vårt bidrag till Mali och dess befolkning.

Sverigedemokraterna anser emellertid att Sverige nu behöver fokusera på återuppbyggnaden av totalförsvaret och att vi därför behöver sätta en bortre tidsgräns för vårt militära engagemang i Mali.

Vi föreslår därför att den svenska väpnade styrkan i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) avvecklas, och att avvecklingen ska vara genomförd senast den 31 december 2021.

Särskilt yttrande

Utvärdering av insatsen och Sveriges långsiktiga militära och civila engagemang i Mali, punkt 2 (L)

Joar Forssell (L) anför:

Jag ställer mig bakom den förlängning av den svenska insatsen i form av en väpnad trupp i den FN-ledda insatsen Minusma som regeringen föreslår.

Under ett antal år har Liberalerna efterlyst konkreta mål för uppföljning och utvärdering av Sveriges deltagande i militära internationella insatser. Riksdagen har vid flera tillfällen också tillkännagivit för regeringen att sådana mål bör uppställas. I propositionen om förlängning av deltagandet i Minusma har regeringen gjort vissa ansatser till att formulera någon form av mål för den svenska insatsen. Dessa är dock så övergripande och obestämda att de inte i någon verklig mening kan ligga till grund för riksdagens uppföljning och utvärdering. Enligt min uppfattning har regeringen inte i och med denna proposition fullgjort det som riksdagen givit till känna om konkreta mål för insatsen som går att följa upp och utvärdera.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2019/20:29 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till den 31 december 2020, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (avsnitt 9).

Följdmotionerna

2019/20:3411 av Björn Söder m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör öka satsningarna på humanitärt stöd, vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör öka det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområden och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avvecklingen av den svenska väpnade styrkan i Minusma ska vara genomförd senast den 31 december 2021 och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3413 av Joar Forssell m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om konkreta mål för Sveriges internationella militära insatser som går att följa upp och utvärdera och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3417 av Hans Wallmark m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en samlad bedömning av Sveriges militära och civila engagemang i Mali på sikt och tillkännager detta för regeringen.