



Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2014/15:68 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali med följdmotioner.

Utskottet konstaterar att det finns ett tydligt folkrättsligt mandat för insatsen. Utskottet förordar, under förutsättning att det finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) till utgången av juni månad 2016.

I betänkandet föreslår utskottet ett tillkännagivande om att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakueringsförmåga inom ramen för insatsen.

Utskottet tillstyrker en motion (FP, M, C, KD) och avstyrker en motion (SD). I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali	6
Reservation	10
Försvarsbudget och vissa humanitära frågor, punkt 3 (SD)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen	11
Följdmotionerna	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. 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 utgången av juni månad 2016, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Därmed bifaller riksdagen proposition 2014/15:68.

2. Medicinsk evakueringsförmåga

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakueringsförmåga inom ramen för insatsen. Därmed bifaller riksdagen motion 2014/15:3056 av Allan Widman m.fl. (FP, M, C, KD).

3. Försvarsbudget och vissa humanitära frågor

Riksdagen avslår motion

2014/15:3061 av Björn Söder och Julia Kronlid (SD) yrkandena 1–3.

Reservation (SD)

Stockholm den 23 april 2015

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Åsa Lindestam (S), Jan R Andersson (M), Jeff Ahl (SD), Daniel Bäckström (C), Krister Örnfjäder (S), Kenneth G Forslund (S), Anna-Lena Sörenson (S), Lena Asplund (M), Peter Jeppsson (S), Pernilla Stålhammar (MP), Sofia Arkelsten (M), Mikael Jansson (SD), Allan Widman (FP), Stig Henriksson (V), Mikael Oscarsson (KD) och Alexandra Völker (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2014/15:68 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (Minusma) beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för deltagande i Minusma till utgången av juni månad 2016 under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

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

Den 14 april 2015 höll utrikesrådet Torbjörn Sohlström från Utrikesdepartementet, statssekreterare Jan Salestrand från Försvarsdepartementet och överbefälhavare Sverker Göranson från Försvarsmakten en föredragning om det svenska bidraget till Minusma.

Utskottet beslutade den 16 april 2015 att från Försvarsmakten begära skriftlig information om tillgången till medicinsk evakuering för den svenska personalen i insatsen. Informationen har överlämnats enligt begäran genom skrivelse Fö2015/382/MFI daterad 20 april 2015.

Två följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Bakgrund

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

Den 12 oktober 2012 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2071, som 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.

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.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Minusma till utgången av juni månad 2016, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

Det planerade svenska styrkebidraget, tillsammans med en nationell stödenhet, är en del av Minusmas underrättelseenhet. Huvuduppgiften för det svenska förbandet är att till stöd för genomförandet av Minusmas mandat bidra till insatsens underrättelseenhet. Inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor ska det svenska förbandet dessutom bidra till upprätthållandet av säkerhetsrådets resolution 2164. Det svenska bidraget förutses under normala omständigheter uppgå till ca 320 personer på plats. Den utökade numerären gentemot föregående proposition om deltagande i Minusma beror på ändrade förutsättningar av drift och vidmakthållande av den svenska basen där ansvaret gått över från FN till Sverige. Det svenska förbandet ska vara stationerat i Timbuktu, huvudort i Minusmas västra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela Minusmas operationsområde.

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

Utskottets överväganden

Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens proposition 2014/15:68 om svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakueringsförmåga inom ramen för insatsen. Därmed tillstyrker utskottet en motion (FP, M, C, KD). Utskottet avstyrker motionsyrkanden om försvarsbudget och vissa humanitära frågor (SD).

Jämför reservationen (SD).

Motionerna

I motion 2014/15:3056 av Allan Widman m.fl. (FP, M, C, KD) yrkande 1 anför motionärerna att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakueringsförmåga (Medevac-förmåga) inom ramen för FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma).

Sverigedemokraterna framhåller i kommittémotion 2014/15:3061 av Björn Söder och Julia Kronlid (båda SD) yrkande 1 att regeringen i sina kommande budgetförslag bör skjuta till medel till försvarsbudgeten för att kompensera för den ekonomiska påfrestning som försvarsmakten utsätts för i och med stabiliseringsinsatsen. I yrkande 2 vill motionärerna öka det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområde. I yrkande 3 anför Sverigedemokraterna att regeringen bör öka satsningar på vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att målet för svenskt deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, till att staten fortsätter att återfå kontrollen i hela landet och till att understödja långsiktigt hållbara lösningar på krisen i landet. Utskottet delar regeringens bedömning om att Mali har ett långsiktigt behov av omfattande stöd för att skapa en säkerhetsnivå som möjliggör den utveckling som den nuvarande regeringen nu planerar för och som befolkningen, inte minst i landets norra delar, är i starkt behov av.

Utskottet konstaterar att det planerade svenska styrkebidraget, tillsammans med en nationell stödenhet, är en del av Minusmas underrättelseenhet. Det

svenska bidragets huvuduppgift är att till stöd för genomförandet av Minusmas mandat bidra till insatsens underrättelseenhet. Inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor ska det svenska förbundet dessutom bidra till upprätthållandet av säkerhetsrådets resolution 2164. Utskottet anser att ett fortsatt svenskt styrkebidrag till Minusma ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Afrika och är en del av en samlad svensk ansats i Mali.

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

Utskottet konstaterar att det finns ett tydligt folkrättsligt mandat för insatsen och att ett svenskt deltagande i Minusma svarar mot en direkt förfrågan från FN. Utöver mandatet från FN:s säkerhetsråd finns det även en inbjudan till FN av Malis regering. I detta sammanhang vill utskottet samtidigt understryka att en förutsättning för att det ska finnas ett folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2015 – som därmed också inbegriper det svenska bidraget – är att säkerhetsrådet antar en resolution som förlänger Minusmas mandat efter detta datum i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.

I enlighet med Sveriges nationella handlingsplan för resolution 1325 betonar utskottet att Sverige som medlem i FN ska bidra till att genomföra resolutionerna 1325 och 1820 genom aktiviteter på tre nivåer: nationellt, regionalt och globalt. Detta gäller även för den nu aktuella insatsen i Mali. Resolutionernas åtaganden bör genomsyra det svenska förbundets verksamhet. I sammanhanget vill utskottet framhålla vikten av att de relaterade resolutionerna 1889 (2009), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) och 2122 (2013) också genomförs. Utskottet vill dessutom påminna om utrikesutskottets och försvarsutskottets betänkanden 2013/14:UU7 om kvinnor, fred och säkerhet respektive 2012/13:FöU14 om jämställdhet och genusfrågor.

Utskottet påminner om att riksdagen tidigare har redovisat sin syn på att utnyttja den del av mandatet som tar sikte på en eventuell tillfällig evakuerings- och förstärkningsinsats (bet. 2007/08:UFöU4 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Ett behov av snabba nationella förstärkningar kan inte uteslutas. Av det skälet är det viktigt att det på förhand finns en av riksdagen beslutad marginal att ta i anspråk för förstärknings- eller evakueringsinsatser. Denna marginal ska dock inte vara större än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Utskottet noterar att den planerade svenska militära insatsen på plats i Mali kommer att utgöras av ca 320 personer från den 1 juli 2015 till utgången av juni 2016 – detta medan den begärda personalramen är högst 470 personer. Utskottet förutsätter att riksdagen, genom de berörda utskotten eller i kammaren, får information i anslutning till att en beslutad marginal för förstärknings- och evakueringsinsatser tas i anspråk. Utskottet påminner om att en större, permanent ökning av den svenska truppinsatsen utöver ca 320 personer inte kan ske utan att ett nytt beslut fattas av riksdagen.

Utskottet vill understryka betydelsen av att insatsen har tillgång till kvalificerade sjukvårdsresurser. Utskottet konstaterar att på plats i

insatsområdet ska FN förse det svenska bidraget med sjukvård. I Timbuktu finns i dag ett fältsjukhus som drivs av Nigeria. I det svenska bidraget ingår också en kvalificerad sjukvårdskomponent om ca 25 personer med kirurgisk förmåga som kan genomföra nödvändig stabilisering inklusive kirurgi för medicinsk evakuering till fortsatt vård och rehabilitering. Utskottet noterar att Försvarsmakten vid en föredragning i utskottet men också i en skrivelse till utskottet har lämnat information om förmåga till medicinsk evakuering för svensk personal i stabiliseringsinsatsen.

Utskottet anser att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till medicinsk evakueringsförmåga inom ramen för insatsen. Med bifall av motion 2014/15:3056 bör detta ges regeringen till känna.

Utskottet noterar att regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2015 kommer att uppgå till högst 660 000 000 kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Utskottet noterar att regeringen inte anger någon beräknad kostnad för 2016 och förutsätter att regeringen återkommer till detta i budgetpropositionen för 2016. Vidare har utskottet inhämtat att regeringen bedömer att eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller både och ryms inom den föreslagna ramen för detta anslag.

När det gäller motionsyrkandet om att regeringen i kommande budgetförslag bör skjuta till medel till försvarsbudgeten för att kompensera för den ekonomiska påfrestning som försvarsmakten utsätts för i och med stabiliseringsinsatsen kan utskottet konstatera vad som anges ovan, att kostnader för insatsen ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt. Enligt riksdagens beslut (bet. 2014/15:FöU:1, rskv. 2014/15:63) får detta anslag användas för särutgifter för den verksamhet med förband utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av riksdagen och regeringen. Vidare får anslaget användas för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda insatser internationellt, som finansieras via den s.k. Athena-mekanismen. Vidare får anslaget användas för särutgifter för Försvarsmaktens bidrag till insatser internationellt som inte innebär sändande av väpnad styrka till andra länder, förutom militärobservatörer, samt sekondering av personal till internationella stabsbefattningar kopplade till pågående insatser. Anslaget 1:2 kan därmed inte användas till att finansiera andra delar av Försvarsmaktens verksamhet. Utskottet konstaterar vidare att riksdagen får återkomma till förslag som rör framtida fördelning av statsbudgeten inom ramen för riksdagens budgetprocess.

Utskottet välkomnar att Sveriges långsiktiga bistånd till Mali för 2015 beräknas uppgå till ca 200 miljoner kronor. Insatserna kan delas i två

huvudkategorier, dels hållbar utveckling av naturresurser och klimatanpassning, dels demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Genomgripande teman är motståndskraft och ett rättighetsperspektiv. Utskottet konstaterar även att Sveriges humanitära stöd till Mali planeras uppgå till 63 miljoner kronor för 2015. Det svenska stödet kanaliseras genom FN, Internationella rödakorskommittén och internationella humanitära organisationer, samt genom att expertpersonal ställs till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Stödet går till insatser inom bl.a. livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, skydd och utbildning. Inför 2015 är Sverige och Danmark tillsammans de två största givarna till FN:s humanitära flyg, UNHAS. Sverige bidrar även med ett omfattande basbudgetstöd till humanitära FN-organisationer och Internationella rödakorskommittén som har betydande operationer i Mali.

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det är medgett i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldigheten att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller en förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Utskottet konstaterar att när riksdagen bemyndigar regeringen att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i ett annat land är det ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat kan förluster av människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte uteslutas.

Mot ovanstående bakgrund föreslår det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet att riksdagen bifaller proposition 2014/15:68 och motion 2014/15:3056 samt avslår motion 2014/15:3061 yrkandena 1–3.

Utskottet förordar därmed, under förutsättning att det finns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i Minusma till utgången av juni månad 2016.

Reservation

Försvarsbudget och vissa humanitära frågor, punkt 3 (SD)

av Jeff Ahl (SD) och Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2014/15:3061 av Björn Söder och Julia Kronlid (SD) yrkandena 1–3.

Ställningstagande

I en situation där Sverige inte har ett svenskt existensförsvar att tala om, samtidigt som det säkerhetspolitiska läget i Europa ser mycket osäkert ut, anser vi det inte vara läge för ytterligare påfrestningar i försvarsbudgeten. Vi anser därför att regeringen i sina kommande budgetförslag bör skjuta till medel till försvarsbudgeten för att kompensera för den ekonomiska påfrestning som försvarsmakten utsätts för i och med stabiliseringsinsatsen i Mali.

Enligt regeringens proposition är de humanitära behoven i Mali och regionen omfattande. En humanitär kris pågår i hela Sahelområdet, vilken i huvudsak beror på torka, höga spannmålspriser och ekologisk degradering. Kronisk fattigdom, samhällets allmänna sårbarhet och låg motståndskraft mot torka förvärrar den humanitära situationen. Enligt FN är i dag över 4 miljoner människor i Mali, dvs. omkring en fjärdedel av befolkningen, i behov av humanitärt stöd, varav drygt 3 miljoner riskerar att drabbas av matosäkerhet. Vid sidan av livsmedel är behoven av bl.a. skydd, sanitet och vatten stora. Utöver dessa orsaker har konflikten i Mali bidragit till stora flyktingströmmar inom och mellan länder och har skapat ytterligare humanitära behov. Till följd av det förbättrade säkerhetsläget har flyktingar långsamt börjat återvända, men det beräknas fortfarande finnas över 500 000 flyktingar, varav 300 000 inom landet. Mot bakgrund av detta anser vi att Sverige också bör förstärka de humanitära insatserna till flyktingar samt bistånd som går till vatten, sanitet och jordbruksutveckling.

Vi vill på sikt att de regionala styrkorna ska ta över det fulla säkerhetsansvaret i regionen. Sveriges medverkan ska enbart ses som ett högst tillfälligt bidrag för att skapa förutsättningar för att Malis regering och omkringliggande länder med intressen i regionen ska kunna ta över och säkerställa civilbefolkningens möjlighet att ta del av bistånd och leva utan fruktan för sina liv och sin fysiska hälsa.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2014/15:68 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 utgången av juni månad 2016, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Följdmotionerna

2014/15:3056 av Allan Widman m.fl. (FP, M, C, KD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta de initiativ som krävs för att säkerställa tillräcklig tillgång till Medevac-förmåga (medicinsk evakuering) inom ramen för FN:s stabiliseringsinsats i Mali (Minusma).

2014/15:3061 av Björn Söder och Julia Kronlid (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i sina kommande budgetförslag bör skjuta till medel till försvarsbudgeten för att kompensera för den ekonomiska påfrestning som försvarsmakten utsätts för i och med stabiliseringsinsatsen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör öka det humanitära biståndet till utsatta flyktingar i Malis närområden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör öka satsningarna på vatten, sanitet och jordbruksutveckling i Mali.