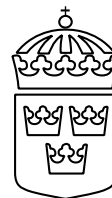


Regeringens proposition

2021/22:10



Fortsatt svenskt deltagande i militär insats för
stärkt säkerhet i Mali

Prop.
2021/22:10

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 ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande till och med den 31 december 2022 för att på malisk och nigerisk inbjudan delta i insatsen Task Force Takuba i Mali och att styrkan även ska kunna verka på Nigers territorium inom ramen för deltagandet i insatsen. Den totala styrkan beräknas att under normala omständigheter under det första kvartalet av 2022 bestå av högst 150 personer. Under den senare delen av 2022 planeras ett mindre svenskt bidrag om högst 20 personer. Om behov uppstår ska dock det svenska bidraget under 2022 tillfälligt kunna förstärkas med högst 100 personer. För att möjliggöra en sådan insats med en väpnad styrka krävs riksdagens medgivande.

Det svenska förbandet ska under det första kvartalet av 2022 kunna understödja, undsätta och förstärka pågående insatser inom Task Force Takuba för att under den senare delen av 2022 övergå till att kunna stödja Task Force Takuba med en enhet med avancerad sjukvårdsförmåga. Under hela 2022 utgörs bidraget även av stabsofficerare. Det svenska bidraget ska också kunna bidra till att genomföra Task Force Takubas mandat i övrigt inom befintliga resurser och förmågor.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Mali.....	4
4	Det internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali.....	7
5	Folkrättslig grund för insatsen	11
6	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad.....	11
7	Task Force Takuba och det föreslagna svenska bidraget.....	12
7.1	Task Force Takuba	12
7.2	Det föreslagna svenska bidraget.....	13
8	Regeringens överväganden och förslag	14
9	Ekonomiska konsekvenser.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde Klicka här för att ange datum.....	17

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande till och med den 31 december 2022 för att på malisk och nigerisk inbjudan delta i insatsen Task Force Takuba i Mali och Niger (avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

I januari 2013 inleddes en fransk militär insats i Mali, Operation Serval, på malisk inbjudan, i syfte att hejda väpnade extremistgruppers framryckning och stödja Malis säkerhetsstyrkor. En inbjudan från Niger har även inkommit under 2020 (se avsnitt 5). Under 2014 ersattes Operation Serval av den franskledda insatsen Operation Barkhane. Operation Barkhane omfattar i huvudsak konventionella styrkor och är inriktad på bekämpning av väpnade terroristgrupper i Sahelregionen.

Under de senaste åren har det skett en markant ökning av de väpnade extremistgruppernas aktiviteter med omfattande attentat mot såväl militära och civila mål i gränsområdet mellan Mali, Burkina Faso och Niger. Mot denna bakgrund beslutade Frankrike att inkludera en multinationell specialförbandsstyrka benämnd Task Force Takuba i den befintliga Operation Barkhane som ska sättas in med fokus på området sydost om staden Gao i Mali. Regionen Gao gränsar mot Niger och Burkina Faso, och i gränslandet mellan de tre länderna verkar ett antal väpnade terroristgrupper. Task Force Takubas uppgift har varit att bistå Malis säkerhetsstyrkor med att bekämpa väpnade terroristgrupper på Malis territorium. Under 2019 tillfrågade Frankrike bland annat Sveriges regering om möjligheten att bidra till Task Force Takuba.

Frågan om svenskt deltagande i Task Force Takuba bereddes inom Regeringskansliet. I januari 2020 uppdrog regeringen åt Försvarmakten att planera och vidta förberedelser för deltagande i insatsen. Det svenska deltagandet inom ramen för Task Force Takuba har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i propositionen Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali (prop. 2019/20:86, bet. 2019/20:UFöU4, rskr. 2019/20:324).

Enligt den initiala planeringen skulle det svenska förbandsbidraget ha påbörjat insatsen under 2020 men på grund av fördröjningar i insatsens etablering har insatsen som helhet försenats. Det svenska bidraget blev fullt operativt i mars 2021.

3 Situationen i Mali

Säkerhetsläget i Mali har fortsatt förvärrats, inte minst i de centrala delarna. Det finns tendenser till ett försämrat säkerhetsläge även i de södra delarna av landet. Landet präglas av säkerhetsmässiga, politiska, ekonomiska, och humanitära utmaningar. Den statliga närvaron är begränsad, inte minst i norra och centrala Mali, med långtgående konsekvenser för människors levnadsvillkor.

Mali är ett av världens fattigaste länder. Bland 189 länder på UNDP:s 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.

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. Det sker löpande terroristattentat riktade mot såväl civila och maliska säkerhetsstyrkor som den internationella civila och militära närvaron. Konflikter mellan befolkningsgrupper fortsätter, bland annat till följd av kamp om krympande naturresurser. Det försämrade säkerhetsläget i Mali bidrar till instabilitet i den kringliggande regionen.

I gränsområdet mellan Mali, Niger och Burkina Faso, det så kallade tregränsområdet, är grupper med koppling till bland annat Daesh verksamma vilket har lett till terroristattacker, inklusive mot civilbefolkningen. Den svaga statliga närvaron i regionen har bidragit till att extremistgrupper har kunnat utnyttja lokalt missnöje för rekrytering. En del av området fungerar som transportled för såväl legala som illegala varor. Under de senaste åren har säkerhetsläget förvärrats påtagligt i Burkina Faso, inklusive med en ökning av terroristattentat. Antalet internflyktingar i Burkina Faso har fortsatt att öka det senaste året och uppgår till 1,3 miljoner människor. Den humanitära situationen fortsätter att förvärras, med ett växande antal människor i behov av humanitärt stöd. Niger kom på plats 189 av 189 länder på UNDP:s index över mänsklig utveckling (HDI) år 2020. På senare tid har antalet attacker mot civila och mot nigerisk militär ökat, i synnerhet nära gränsen mot Mali.

I januari 2012 uppstod en säkerhetskris i Mali då en tuareggrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse (MNLA), tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Gruppen ville ta kontroll över ett geografiskt område som tuaregerna kallar Azawad. MNLA utmanövrades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper. I januari 2013 inledde väpnade extremistgrupper i norra Mali en offensiv söderut mot huvudstaden Bamako. Ett fredsavtal undertecknades 2015. Signatärerna är Malis regering, regeringstrogna grupper (inom den koalition som benämns Plattformen), samt de grupper som stridit för ett ökat självstyre i norr (den så kallade Koordinationen eller CMA – Coordination des mouvements de l'Azawad).

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). Däremot har centrala delar av avtalet inte genomförts, exempelvis vad gäller politiska och institutionella reformer. Under 2020 rapporterades endast begränsade framsteg i genomförandet av fredsavtalet, bland annat till följd av militärkuppen. 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.

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

Den politiska utvecklingen i Mali är mycket oroande. I presidentvalet 2018 blev den sittande presidenten Ibrahim Boubacar Keïta omvald. I mars och april 2020 genomfördes parlamentsval. Den 30 april meddelade konstitutionsdomstolen ett beslut om delar av valresultatet, vilket blev omtvistat. Under våren och sommaren samma år 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 därefter 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 den regionala organisationen Ecowas och av att Afrikanska unionen (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 stabiliseringsinsatsen 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 formars. 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.

Situationen för mänskliga rättigheter är fortsatt mycket oroande. Kränkningar och övergrepp av de mänskliga rättigheterna kopplade till säkerhetsläget rapporteras regelbundet. Kränkningarna omfattar bland annat utomrättsliga avrättningar, tortyr eller annan kränkande behandling, sexuellt våld samt godtyckliga frihetsberövanden. Kränkningar av de mänskliga rättigheterna rapporteras ha begåtts bland annat av Malis säkerhetsstyrkor. Liknande problematik har rapporterats om G5 Sahelstyrkan (se avsnitt 4). Straffriheten är utbredd. Problem till följd av låg statlig närvaro i delar av landet är en utmaning för rättsstatens principer.

Det har förekommit lokala protester mot delar av den internationella militära närvaron i Mali.

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är omfattande och fortsätter att öka. Enligt FN (OCHA) behöver i dag 5,9 miljoner människor i Mali humanitärt stöd. Den ökande undernäringen är särskilt oroväckande och 1,3 miljoner människor befinner sig i akut livsmedelskris. Mindre än hälften av FN:s samordnade humanitära respons i Mali finansierades under 2020. Humanitärt tillträde till befolkning i behov av livräddande humanitära insatser försvåras alltmer av väpnade grupper, utbredd brottslighet. Civil-militär koordinering behöver stärkas för att säkerställa att humanitära aktörer kan verka utifrån humanitära principer. 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 att många människor flyr mellan länderna i regionen.

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.

4 Det internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

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 säkerhet och en förbättrad humanitär situation.

På begäran av Malis regering var Frankrike först på plats med den militära insatsen Operation Serval år 2013. Operation Serval ersattes 2014 av den franskledda insatsen Operation Barkhane, som är inriktad på bekämpning av väpnade terroristgrupper i Sahel. Operation Barkhane har stärkt sitt samarbete med försvarsmakterna i Mali, Niger och Burkina Faso och genomför gemensamma operationer.

Frankrike har kommunicerat att de i samråd med andra deltagande länder avser se över operation Barkhanes organisation och struktur. Frankrike avser att över tid halvera den militära närvaron till i storleksordningen 2 500 personer. Inrättandet av av den internationella specialförbandsinsatsen Task Force Takuba är ett led i denna översyn. Regeringen för kontinuerlig dialog med Frankrike och andra berörda länder om det vidare engagemanget och hur dess utformning kommer att se ut.

Med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättades år 2013 FN:s stabiliseringsinsats i Mali, Minusma. Minusmas övergripande mål är att stödja genomförandet av fredsavtalet från 2015. Mandatet omfattar även bland annat stabilisering av landet, skydd av civila samt att främja mänskliga rättigheter, stödja humanitär verksamhet och stöd till den politiska övergångsprocessen, inklusive genomförandet av kommande val. De franska styrkorna har ett säkerhetsrådsmandat att ingripa till stöd för Minusma när insatsen är under ett överhängande allvarligt hot. Minusma stöttar i sin tur Operation Barkhane, och G5 Sahelstyrkan, med viss logistik vid behov. Minusma och Operation Barkhane har ett löpande utbyte som omfattar nödvändig koordinering, informationsutbyte, och när så är tillämpligt stöd inom ramen för insatsernas respektive mandat och etablerade arbetsformer.

Sedan 2013 finns en integrerad FN-strategi för Sahel, United Nations Integrated Strategy for the Sahel (Uniss), som ska utgöra ett ramverk för det internationella samfundets verksamhet i regionen. Ett av strategins tre strategiska mål är att nationella och regionala organisationer och samarbeten som arbetar för säkerhet ska vara kapabla att bemöta gränsöverskridande hot. I syfte att ytterligare stärka insatserna i regionen utarbetade FN under 2018 även en särskild stödplan för Sahel.

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

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. Hittills har åtta personer listats av sanktionskommittén.

I enlighet med fredsavtalet har FN etablerat en internationell undersökningskommission för Mali. FN:s generalsekreterare utnämnde 2018 medlemmarna i kommissionen och ambassadör Lena Sundh till dess ordförande. Kommissionen har haft i uppgift att utreda allvarliga brott mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter i Mali begångna mellan den 1 januari 2012 och den 19 januari 2018. Kommissionen överlämnade sin slutrapport i juni 2020. Det pågår diskussioner om uppföljningen av rekommendationerna i rapporten.

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.

I syfte att stärka samarbetet och samverkan mellan länderna i Sahel och internationella aktörer etablerades Sahelkoalitionen 2020, i samverkan mellan Frankrike och Sahelländerna. Sahelkoalitionen verksamhet fokuserar på antiterrorism, militär kapacitetsutveckling, statens återetablering, samt utvecklingssamarbete.

EU och dess medlemsstater har intagit en aktiv roll i hanteringen av krisen i Mali. 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.

Sedan 2013 har EU en särskild representant (EUSR) för Sahel. 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 har två krishanteringsinsatser i Mali. Träningsmissionen European Union Training Mission Mali (EUTM Mali) har till uppgift att ge rådgivning och stöd för stärkande av landets försvarsmakt i syfte att återupprätta den maliska statens kontroll över sitt territorium. EUTM Mali har ett icke-exekutivt mandat och har således inte mandat att delta i skarpa insatser. EUCAP Sahel Mali är en civil rådgivningsinsats riktad mot säkerhetssektorn.

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 ländernas gränsområden. Styrkan lider fortfarande av betydande brister och utmaningar. EU bidrar finansiellt till G5 Sahels gemensamma säkerhetsstyrka. FN:s säkerhetsråd har välkomnat G5 Sahelstyrkan och uppmanat FN, AU, EU och stater som deltar i styrkan att agera till stöd för styrkans fulla operationalisering.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Sahelregionen och andra delar av Västafrika lyfte Ecowas under hösten 2019 frågan om antiterrorismssamarbete i Sahel och Västafrika. I december 2019 antogs 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 (se avsnitt 3).

Kort efter militärkuppen 2021 pausade Frankrike under en dryg månad stora delar av sitt militära samarbete med de maliska styrkorna, bland annat inom ramen för Task Force Takuba.

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.

Sverige har bidragit med en väpnad styrka till Minusma sedan 2015 och i oktober 2020 medgav riksdagen att regeringen fortsätter ställa en svensk väpnad styrka till Minusmas förfogande till den 31 december 2021 under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för den väpnade styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (prop. 2020/21:32, bet. 2020/21:UFöU3, rskr. 2020/21:119). Den svenska styrkan kommer under normala omständigheter att utgöras av ett lätt skyttekompani om 220 personer som ska vara baserade på den tyska campen i Gao. Sverige har bidragit med personal till EUTM Mali sedan 2013. Sverige har sedan 2015 bidragit med personal till EUCAP Sahel Mali.

Det svenska arbetet med agendan för kvinnor, fred och säkerhet utgör en integrerad del av det breda svenska engagemanget i Mali.

Nuvarande strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali omfattar perioden 2021–2025. Strategin omfattar sammanlagt 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 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. Sverige bidrog därutöver med humanitärt stöd genom flerårigt icke-öronmärkt kärnstöd till flera FN-organ som är aktiva i Mali.

5 Folkrättslig grund för insatsen

Den folkrättsliga grunden för ett svenskt deltagande i insatsen är dels en inbjudan från Mali och dels en inbjudan från Niger. En inbjudan att delta i Task Force Takuba och bistå Malis säkerhetsstyrkor att bekämpa väpnade terroristgrupper på Malis territorium skickades i form av ett brev från Malis president till Sverige den 27 november 2019. Inbjudan från Niger skickades i form av ett brev från Nigers president daterat den 28 februari 2020. Inbjudan från Mali förlorar inte giltighet i ljuset av den senaste utvecklingen i landet. Sverige har anslutit till de avtal som reglerar den rättsliga statusen för personalen (Status of Forces Agreement, SOFA) som Frankrike ingått med Mali och Niger.

Rätten att använda våld grundas på Malis och Nigers samtycke och på eventuella begränsningar som kan ställas av Mali och Niger och som följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt.

FN:s säkerhetsråd har i flera resolutioner konstaterat att säkerhetssituationen i Mali utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. FN:s säkerhetsråd har samtidigt ansett att terroristorganisationers aktiviteter i Mali och Sahel utgör ett hot mot fred och säkerhet i och utanför regionen. Franska styrkor har sedan 2013, efter att Malis regering begärt militärt stöd av Frankrike, bistått Mali med att bland annat bekämpa terroristgrupper. Den folkrättsliga grunden för den franskledda insatsen Operation Barkhanes närvaro i Mali och Niger utgörs av inbjudan av värdstaterna. Franska styrkors insatser i Mali har välkomnats av FN:s säkerhetsråd. Dessutom har de franska styrkorna ett särskilt säkerhetsrådsmandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, ingripa till stöd för Minusma när FN-insatsen är under överhängande allvarligt hot.

6 Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad

Sveriges bidrag till insatsen Task Force Takuba är en del av en strategisk helhet och en del av Sveriges mångsidiga engagemang i Mali, till stöd för både ökad säkerhet och hållbar utveckling. Task Force Takuba i sin helhet syftar till att stärka Malis regering, det internationella samfundets och G5 Sahels möjligheter att verka för att skapa fred och utveckla regionen. Väpnade terroristgruppers expansion i regionen försämrar förutsättningarna för fred, säkerhet och utveckling. Terrorattacker används för att spä på redan existerande konflikter. Både Minusmas och Malis militära förmågor är begränsade och ansträngda vilket försvårar såväl civila som militära aktörers verksamhet. Task Force Takuba ska bistå Malis säkerhetsstyrkor med att bekämpa väpnade terroristgrupper på

Prop. 2021/22:10 Malis och Nigers territorium, för att motverka att terroristgrupper får ökat utrymme i regionen. Task Force Takubas verksamhet möjliggör det internationella samfundets samlade ansträngningar för ökad säkerhet och utveckling i regionen. Av särskild vikt är att underlätta för maliska myndigheter att förse civilbefolkningen med grundläggande samhällsfunktioner.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till Task Force Takuba är att bidra till att stötta maliska och internationella partner i arbetet för ökad säkerhet i Mali och Sahel.

Sveriges deltagande i Task Force Takuba har även målsättningen att bidra till att bygga förmågan hos nationella förband och staber. Deltagande personal får erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Genom arbetet i en multinationell insats främjas interoperabilitet och förståelse för metoder, procedurer och arbetssätt. Detta tillsammans med erfarenheten av att delta i skarp operativ verksamhet är svårt att uppnå endast genom övningsverksamhet i en nationell kontext.

Sverige bygger säkerhet tillsammans med andra. En målsättning är därför att Sveriges styrkebidrag till Task Force Takuba ska stärka Försvarens operativa förmåga och bidra till stärkta försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med Frankrike och andra länder som deltar i insatsen, inte minst de nordiska och baltiska grannländer som deltar. Task Force Takuba ska ses som ett led i Sveriges solidariska säkerhetspolitik.

Sammantaget bedömer regeringen att det svenska militära bidraget under 2021 har verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen som anfördes i propositionen Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali (prop. 2019/20:86). Vidare analys av uppfyllnaden genomförs kontinuerligt av regeringen. Regeringen konstaterar samtidigt att Sveriges bidrag till Task Force Takuba måste utvärderas utifrån en helhetsbedömning. Sveriges politiska, utvecklingspolitiska och humanitära engagemang på andra områden, samt utvecklingen i sin helhet inom ramen för det internationella samfundets engagemang i Mali måste vägas in i resultatutvärderingen.

7 Task Force Takuba och det föreslagna svenska bidraget

7.1 Task Force Takuba

Task Force Takubas uppgift ska vara att bistå Malis säkerhetsstyrkor att bekämpa väpnade terroristgrupper på Malis och Nigers territorium genom rådgivning, stöd och gemensamma operationer med de maliska säkerhetsstyrkorna. Insatsen ska genomföras på inbjudan av Mali och ledas av befälhavaren för Operation Barkhane.

Operation Barkhane verkar även i gränsöverskridande insatser in i Burkina Faso och Niger.

Det svenska styrkebidraget till insatsen planeras att under det första kvartalet av 2022 under normala omständigheter uppgå till högst 150 personer och omfatta bland annat förmågor för en snabbinsatsstyrka inklusive egna helikopterresurser samt förmågor för skydd och bevakning. Bidraget kommer att ha också möjlighet att bidra med exempelvis, kvalificerade sjukvårdsresurser, understödjande resurser för drift och underhåll samt nödvändiga stödfunktioner och stabsofficerare vid staber som är relevanta för insatsen. Bidraget är utgångsgrupperat i östra delen av mittersta Mali men ha beredskap att verka i hela landet. Det svenska bidraget kom på plats i början av 2021 och blev fullt operativt i mars 2021. Med en mandatförlängning beräknas bidraget beräknas vara operativt fram till mitten av februari 2022 för att sedan successivt påbörja hemtagning av personal och materiel.

Under resterande delen av året planerar Sverige att delta med stabspersonal och under den senare delen av året även bidra med en militär enhet med avancerad sjukvårdsförmåga. Den exakta perioden för det senare bidraget ska överenskommas med Frankrike.

Deltagande styrkor i Task Force Takuba kan även komma att använda Nigers territorium för logistik, exempelvis transport av personal, utrustning och förnödenheter. Det kan även bli fråga om gränsöverskridande operationer på Nigers territorium från maliskt territorium.

Huvuduppgiften för det svenska förbandet under det första kvartalet av 2022 är att understödja, undsätta och förstärka pågående operationer inom Task Force Takuba. Det är således fråga om en central funktion för genomförandet av insatsen. Utöver huvuduppgiften ska det svenska bidraget också kunna bidra till att genomföra insatsens mandat inom befintliga resurser och förmågor. Exempel på sådana uppgifter kan bland annat vara eskortuppgifter för att stödja insatsens verksamhet.

I samråd med insatsens ledning kan det svenska bidraget, inom ramen för befintliga resurser och förmågor samt inom de ramar som folkrätten tillåter, ingripa vid överhängande allvarliga hot från väpnade terroristgrupper mot övriga insatser som vilar på en folkrättslig grund i området, som Minusma, G5 Sahels gemensamma säkerhetsstyrka, eller andra insatser initierade av FN, EU eller som leds av EU-medlemsländer.

Om behov uppstår ska styrkan med kort varsel tillfälligt kunna förstärkas för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser.

Säkerhetssituationen i insatsområdet analyseras kontinuerligt av Försvarsmakten. Regeringskansliet tar del av dessa rapporter som vägs in i de analyser som fortlöpande görs av Sveriges deltagande i insatsen.

8 Regeringens överväganden och förslag

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande för att på malisk och nigerisk inbjudan delta i insatsen Task Force Takuba i Mali och Niger till och med 31 december 2022.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer under normala omständigheter att under det första kvartalet av 2022 uppgå till högst 150 personer på plats. Under den senare delen av 2022 kommer det svenska bidraget under normala omständigheter att bestå av högst 20 personer, som tillfälligt ska kunna förstärkas med högst 100 personer, vilket medför att riksdagens medgivande krävs.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Som regeringen redogjort för i avsnitt 5 har Mali och Niger bjudit in Sverige att delta i insatsen Task Force Takuba, i Gao-regionen i Mali och i Niger. Säkerhetsproblemen i Mali är av gränsöverskridande natur, och Task Force Takuba verkar även på nigeriskt territorium. Niger används som transitland inför uppbyggnaden av infrastruktur i Mali.

Det svenska bidraget kom på plats i början av 2021 och blev fullt operativt i mars 2021. Bidraget har ett uttalat 12 månaders åtagande. För att kunna verkställa ett stöd med aktuell förmåga under 12 månader som sträcker sig in på 2022 krävs ett förnyat mandat från riksdagen.

Sveriges bidrar med behövda och efterfrågade förmågor

Insatsen Task Force Takuba är fortsatt behövd och efterfrågad för att undvika att väpnade terroristgrupper utökar sina aktiviteter i regionen. Utökade terroristaktiviteter skulle innebära ökade svårigheter för maliska myndigheter att stabilisera området och skulle försvåra ansträngningarna att förse civilbefolkningen med grundläggande samhällsfunktioner. Task Force Takuba är alltså en förutsättning för att andra insatser ska ha möjlighet att kunna verka i regionen.

Både Minusmas och Malis militära förmågor är begränsade och ansträngda. Sverige bidrar med viktig förmåga av hög kvalitet som kompletterar pågående ansträngningar av bland annat Minusma och EUTM Mali för säkerhet och stabilitet i Mali. Stärkt säkerhet i landet skulle också möjliggöra genomförandet av utvecklingsinsatser, vilka är nödvändiga för att på sikt nå en hållbar och fredlig utveckling i Mali.

Bidraget på plats planeras att under det första kvartalet delen av 2022 bestå av högst 150 personer.

Regeringens avsikt efter att den helikopterburna snabbinsatsstyrkan har dragit ner sin verksamhet är att Försvarsmakten fortsatt ska bidra till Task Force Takuba med stabspersonal under resterande delen av året samt med en enhet med avancerad sjukvårdsförmåga under den senare delen av 2022.

Om behov uppstår ska det finnas möjlighet att utöver grundbidraget kunna tillföra personal för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om högst ytterligare 100 personer.

Med hänvisning till det oförutsägbara läget vad gäller insatsens framtida utveckling och närvaro, på grund av Barkhanes omstrukturering är avsikten att hålla de berörda riksdagsutskotten informerade om utvecklingen av eventuell ändrad verksamhet.

Försvarsmaktens hotbedömning för Gao-regionen och gränsområdet mellan Mali och Niger, där insatsen kommer att verka, anger att hotnivån är hög för terrorism och väpnat våld. Samtidigt bör betonas att svenska förband har en hög förmåga vad gäller egenskydd, hög utbildningsnivå och materiel av hög kvalitet, vilket bidrar till att hantera identifierade risker.

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 Task Force Takuba.

Snabbinsatsstyrkan och den efterfrågade styrkan för räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening. Regeringen begär därför riksdagens medgivande att få delta med en väpnad styrka i Task Force Takuba under hela 2022.

Svenskt och europeiskt intresse av att bidra till hållbar utveckling i Mali

Problem i Mali med bland annat irreguljär migration, terrorism och organiserad brottslighet har konsekvenser både för länder i regionen och för Europa. 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 möjlighet till hållbar utveckling för Malis befolkning.

Sveriges insatsbidrag är en del i en strategisk helhet

Sveriges bidrag till insatsen Task Force Takuba är en del av en strategisk helhet och en del av Sveriges mångsidiga engagemang i Mali, till stöd för ökad säkerhet, hållbar utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna.

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.

Stärkt säkerhet främjar förutsättningarna för genomförandet av utvecklingsinsatser i Mali, vilka i sin tur är nödvändiga för att på sikt nå en hållbar och fredlig utveckling i landet. Regeringen bedömer att ett svenskt deltagande i insatsen skulle främja säkerhet i Sahelregionen. Vidare skulle det svenska deltagandet bidra till att stärka Malis och det internationella samfundets, inklusive FN:s och EU:s, möjligheter att bidra till att skapa fred och utveckling i regionen. Bidraget är en del av Sveriges breda engagemang i Mali, som inkluderar utvecklingssamarbete,

Prop. 2021/22:10 humanitärt stöd och de svenska bidragen till Minusma och till EU:s båda krishanteringsinsatser.

Därtill skulle ett svenskt bidrag till Task Force Takuba bidra till att bygga förmågan hos svenska nationella förband och staber, genom att ge personalen som ingår erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Ett svenskt deltagande i Task Force Takuba skulle även bidra till att stärka Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med Frankrike och andra länder som deltar i insatsen.

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 övergångsregeringen 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.

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2022 kommer att uppgå till högst 170 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Kostnaderna är beräknade utifrån den justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap.

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 Fortsatt svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali