

# Regeringens proposition

## 2016/17:128



### Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali

Prop.  
2016/17:128

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 mars 2017

*Stefan Löfven*

*Peter Hultqvist*  
(Utrikesdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Förenta nationernas (FN) stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till den 30 juni 2018, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Insatsens mandat omfattar bland annat säkerhet, stabilitet och skydd av civila, stöd till den politiska dialog- och försoningsprocessen, stöd till att återupprätta statens överhöghet i hela landet, stöd till att skapa förutsättningar för humanitär bistånd, samt stöd till parterna att uppfylla det fredsavtal som skrevs under den 15 maj och 20 juni 2015. Det planerade svenska styrkebidraget utgör, tillsammans med en nationell stödenhet, en del av MINUSMA:s underrättelseenhet. Avsikten är att även fortsättningsvis placera stabsofficerare vid relevanta staber. Under en period om ungefär sex månader med början i slutet av 2017 ska det svenska bidraget också omfatta en taktisk flygtransportförmåga. Bidraget kommer att verka som en del i insatsens logistikenhet. Regeringen bedömer att det svenska underrättelsebidraget till insatsen under normala omständigheter kommer att uppgå till ungefär 320 personer på plats. Vidare bedömer regeringen att flygtransportbidraget till insatsen under normala omständigheter kommer att uppgå till ungefär 60 personer på plats. Om behov uppstår ska den totala 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 och sina överväganden för detta.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning .....	4
3	Situationen i Mali.....	5
4	Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali .....	7
5	Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA .....	10
6	Folkrättsligt mandat för insatsen.....	11
7	Det svenska militära bidraget till MINUSMA .....	11
8	Regeringens överväganden .....	12
9	Ekonomiska konsekvenser .....	15
	Bilaga 1 Förkortningar.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 2017 .....	18

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår 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 den 30 juni 2018, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd (avsnitt 8).

## 2 Ärendet och dess beredning

Den 5 juli 2012 antog 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 bland annat 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 kapitel VII i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1, FN-stadgan) medgav etableringen av en afrikanskledd internationell stödsinsats i Mali, AFISMA (African-led International Support Mission to Mali) och bad FN:s generalsekreterare att upprätta en FN-närvaro i landet.

Den 17 januari 2013 beslutade Europeiska unionen (EU) att på basis av FN:s säkerhetsrådsresolution 2071 (2012) och efter inbjudan av Malis regering inrätta en militär insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt, European Union Training Mission (EUTM) Mali. Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle delta i EUTM Mali med högst 15 personer under högst 15 månader. Den 14 december 2016 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till och med den 31 december 2017. 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 AFISMA:s militära styrkor i FN-insatsen.

Den 3 maj 2013 skickade FN:s sekretariat en formell förfrågan till FN:s medlemsländer om styrkebidrag till FN-insatsen i Mali. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) skickade en begäran om information den 16 december 2013 (Fö2013/2266/MFI) till Försvarsmakten där myndigheten uppmanades att redovisa sina förutsättningar att delta i MINUSMA. Försvarsmakten redovisade sitt svar den 24 januari 2014. Den 12 februari 2014 skickade FN:s sekretariat en formell förfrågan till Sverige om styrkebidrag till underrättelseenheten (All Sources Information Fusion Unit, ASIFU) i MINUSMA.

Den 13 mars 2014 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2013/14:189). 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 MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2015.

Den 11 september 2014 fattade regeringen beslut om att ingå ett samförståndsavtal med FN avseende ett svenskt styrkebidrag till MINUSMA. Avtalet undertecknades av utrikesministern den 25 september 2014.

Eftersom FN meddelat begränsad förmåga att förse den svenska styrkan med förläggning, fattade Försvarsmakten beslut om nyttjande av nationella ingenjörresurser för detta ändamål. Försvarsmakten påbörjade i oktober 2014 etablering och byggnation av den svenska förläggningen Camp Nobel i närheten av Timbuktus flygplats. Förläggningen, med

kapacitet för cirka 300 personer, färdigställdes under våren 2015. Den 12 mars 2015 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2014/15:68). Den 6 maj 2015 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2014/15:UFöU3, rskr. 2014/15:184).

Den 29 juni 2015 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2227, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2016. Den 17 mars 2016 fattade regeringen beslut om propositionen Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali (prop. 2015/16:119). Den 18 maj 2016 gav riksdagen bifall till regeringens förslag (bet. 2015/16:UFöU3, rskr. 2015/16:231).

Den 29 juni 2016 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2295, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2017.

Det nuvarande bidraget har en uthållighet på sju till åtta rotationer, det vill säga fram till halvårsskiftet 2018 alternativt utgången av 2018. Med anledning av att regeringens avsikt är att bidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt, avser regeringen att under 2017 återkomma till Försvarmakten med närmare styrning gällande kommande bidrag.

### 3 Situationen i Mali

Mali är ett av världens fattigaste länder. Sedan årtionden råder ett spänt förhållande inom Mali mellan å ena sidan folkgrupperna i den södra delen av landet, som traditionellt dominerar det politiska och ekonomiska livet, och å andra sidan olika minoritetsfolk i norr, bland annat tuareger. Periodvis har motsättningarna övergått i väpnad konflikt. Under senare år har därtill en ökning av kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med vapen, droger och människor samt kidnappningar och terroristaktiviteter, skett i Mali och i den större Sahelregionen. Sedan en längre tid har al-Qaida i islamiska Maghreb, AQIM, etablerat sig bland annat i de norra delarna av Mali.

I januari 2012 uppstod det en säkerhetskras i Mali, då en sekulär tuaregrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse, MNLA, tog till vapen mot Malis försvarsmakt. Detta väpnade uppror hade syftet att ta kontrollen över ett geografiskt område i norra Mali kallat Azawad, vilket motsvarar cirka 60 procent av landets territorium. MNLA utmanövrerades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper lierade med AQIM. Dessa väpnade extremistgrupper kom att från sommaren 2012 kontrollera två tredjedelar av Malis territorium där de införde strikta Sharia-lagar och bland annat utdömde kroppsstraff för vad de såg som brott mot islams lagar, med allvarliga konsekvenser för mänskliga rättigheter som följd.

I protest mot regeringens oförmåga att hantera det väpnade upproret i norr och arméns bristfälliga resurser genomförde en grupp armésoldater en militärkupp den 22 mars 2012. Den 6 april 2012 slöts ett ramverksavtal mellan kuppakarna och Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Economic Community of West African States,

Prop. 2016/17:128 ECOWAS) som ledde till att kuppmakarna trädde tillbaka och en ny regering ledd av parlamentets talman tillträdde.

I januari 2013 inledde väpnade extremistgrupper i norra Mali en offensiv söderut mot huvudstaden Bamako. Malis regering begärde och fick militärt stöd av Frankrike, vilket möjliggjorde för maliska regeringsstyrkor att återta kontrollen över merparten av landet. Alla delar av de väpnade extremistgrupperna har dock ännu inte besegrats, och den maliska statens och arméns närvaro i den norra delen av landet är fortsatt mycket begränsad. Den dåvarande premiärministerns besök i Kidal i maj 2014 fick omfattande våldsamheter till följd. I slutet av 2014 förvärrades säkerhetsläget i norra Mali med attacker och mindre incidenter på flera platser. Attacker riktades mot såväl MINUSMA som den maliska armén. Fredsavtalet förbättrade avsevärt utsiktarna för fredsbyggande men närvaron av extremistiska terroristgrupper har fortsatt att utgöra ett allvarligt hot.

Sommaren 2014 inleddes en förhandlingsprocess under ledning av Algeriets utrikesminister. Ett fredsavtal undertecknades den 15 maj 2015 av Malis regering samt regeringstroga grupper (inom den koalition som benämns ”plattformen”) och den 20 juni 2015 också av de grupper som stridit för ökat självstyre i norra Mali (den så kallade ”koordinationen”). Representanter för såväl MINUSMA som EU och Afrikanska unionen (AU) fanns på plats när förhandlingarna pågick.

Fredsavtalet innebär inte ett slut på den politiska processen utan utgör en grund för det fortsatta arbetet med att långsiktigt bygga fred och skapa stabilitet och utveckling i Mali. Fredsavtalet omfattar frågor som rör decentralisering, institutionella frågor, försvar och säkerhet, ekonomisk utveckling och försoning. Förberedelser för en DDR-process (avväpning, demobilisering och återintegrering) har med stöd av MINUSMA påbörjats i Mali. I samband med undertecknandet av fredsavtalet i juni 2015 inrättades även en uppföljningskommitté (Comité de Suivie), under ledning av Algeriet. Genomförandet av fredsavtalet har gått långsamt men vissa framsteg har gjorts inom områden som gemensam patrullering och DDR. Efter att ha skjutits upp flera gånger kunde även lokala val hållas i större delar av landet den 20 november 2016. Det internationella samfundet (inklusive EU, AU och FN) stöttar genomförandet av fredsavtalet, finansiellt och politiskt.

Sedan fredsavtalets undertecknande har flera territoriellt motiverade rebellgrupper brutit mot det, vilket blev mer frekvent under 2016 då främst ”koordinationen” drabbats av intern splittring. MINUSMA har spelat en viktig roll i att hantera de säkerhetshot som uppstått.

Säkerhetsläget i norra och mellersta Mali förvärrades under 2016. Regelbundet sker terroristattentat riktade mot såväl den internationella närvaron som Malis armé. Islamistiska våldsbejakande grupper har utvecklats i sin förmåga att utföra avancerade attacker, vilka i högre utsträckning riktas mot MINUSMA. I november 2016 hade 71 FN-soldater dödats i Mali sedan insatsen formellt inrättades den 25 april 2013. De förband som drabbats av förluster har i stor utsträckning haft brister i skydd, utrustning och utbildning.

De humanitära behoven i Mali och Sahelregionen är fortsatt omfattande, vilket inte minst beror på torra, höga spannmålspriser och

miljöförstöring. Kronisk fattigdom, samhällets allmänna sårbarhet, och den pågående konflikten förvärrar den humanitära situationen.

Enligt FN är i dag 3,7 miljoner människor i Mali i behov av humanitärt stöd. Undernäringen är utbredd och 3,5 miljoner människor är i behov av tryggad livsmedelsförsörjning. Nutritionsläget är allvarligt och det beräknas att totalt 852 000 människor är i behov av förebyggande vård och behandling för undernäring. 620 000 barn kommer att behöva nutritionsbehandling år 2017. Särskild drabbad är regionen Timbuktu där 17,5% av befolkningen lider av akut undernäring.

Vid sidan av livsmedel är behoven av bland annat skydd, sanitet och vatten stora. De regelbundna torrperioderna i Sahel har de senaste åren återkommit med allt tätare intervaller, vilket bidragit till att lokalbefolkningens återhämtningsförmåga försvagats kraftigt.

Konflikten i Mali har även bidragit till stora flyktingrörelser inom och mellan länderna i regionen vilket har skapat ytterligare humanitära behov. 75 procent av internflyktingarna och nästan samtliga återvändande befinner sig i regionerna Timbuktu, Mopti, Gao och Kidal. Omkring en miljon internflyktingar beräknas finnas i regionen. Genom den nya strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali 2016-2020, som antogs i juni 2016, kommer fler beröringsytor skapas mellan utvecklingspolitiken och det politiska arbetet.

Eftersom situationen är fortsatt instabil i de norra delarna av landet försvåras humanitära aktörers möjligheter att göra ordentliga behovsbedömningar och genomföra humanitära insatser.

## 4 Internationella samfundets och Sveriges engagemang i Mali

Den 12 oktober 2012 uppmanade FN:s säkerhetsråd genom resolution 2071 det internationella samfundet, däribland EU, att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med bland annat utbildning och rådgivning.

Den 20 december 2012 antog säkerhetsrådet resolution 2085, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII medgav etableringen av en afrikansledd internationell stödsats i Mali, AFISMA. Bland AFISMA:s uppgifter ingick att förbättra den maliska arméns förmåga och stödja återtagandet av de norra delarna av Mali. Ett FN-kontor etablerades samtidigt i Mali med uppgift att stödja den politiska processen och ansträngningar för att återupprätta säkerheten i landet.

När väpnade extremistgrupper i början av januari 2013 började rycka fram söderut mot huvudstaden Bamako, vände sig Malis regering till Frankrike med en begäran om militärt stöd. Den 11 januari 2013 inledde Frankrike en militär insats, under beteckningen Operation Serval, i syfte att hejda de väpnade extremistgruppernas framryckning, och stödja Malis säkerhetsstyrkor. Operation Serval stöddes också av Tchad och Niger. Parallellt påskyndade AU och ECOWAS utstationeringen av AFISMA till Mali och insatsens numerär ökades till drygt 6 000 soldater.

Under mars 2013 uttryckte såväl AU och ECOWAS som Malis regering stöd för omvandlingen av AFISMA till en FN-insats för att stabilisera Mali. Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100, som med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA.

Under 2014 ersattes Operation Serval, som var begränsad till Mali, av den regionala franska insatsen Operation Barkhane, som är inriktad på terroristbekämpning. Operation Barkhane består av ungefär 3 000-4 000 personer som är utgrupperade i Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger och Tchad. Den franska styrkan har mandat att, efter begäran av FN:s generalsekreterare, ingripa till stöd för MINUSMA när insatsen är under överhängande, allvarligt hot. FN-insatsen och den franska styrkan har skilda befälskedjor.

EU och dess medlemsstater spelade en aktiv roll i hanteringen av krisen i Mali och antog rådsslutsatser vid flera tillfällen. Den 18 mars 2013 utsågs Michel Reveyrand de Menthon till särskild representant för EU (EUSR) i Sahel med i första hand ett särskilt fokus på situationen i Mali och den regionala dimensionen av krisen i landet. Den 1 november 2015 utsågs Angel Losada till ny EUSR i Sahel. På biståndsområdet gav Europeiska kommissionen stöd inom ramen för den tionde europeiska utvecklingsfonden (EDF 10) motsvarande 560 miljoner euro för perioden 2008–2013. Storleken på EU:s utvecklingsbistånd till Mali under EDF 11 väntas uppgå till 615 miljoner euro under perioden 2014–2020. Vidare har EU inom ramen för *EU Emergency Trust Fund for Africa* allokera 151,5 miljoner euro till projekt som syftar till att hantera grundorsakerna till irreguljär migration i Mali.

I oktober 2015 genomfördes en större givarkonferens i OECD:s och Frankrikes regi där även Sverige deltog. En rad åtaganden från det internationella samfundets sida gjordes med syfte att bidra till socioekonomisk utveckling och stabilitet i norra Mali.

Efter önskemål från Malis regering och efter en begäran från FN:s säkerhetsråd upprättades EUTM Mali den 17 januari 2013 (rådsbeslut 2013/34/GUSP). Insatsen inleddes den 18 februari 2013 (rådsbeslut 2013/87/GUSP). Till uppgifterna hör att bistå med rådgivning och stöd till Malis försvarsledning och att tillhandahålla utbildning för den maliska försvarsmakten. Syftet är att stärka den operativa förmågan och samtidigt bidra till respekten för mänskliga rättigheter, rättsstatens principer, internationell humanitär rätt och skydd av civila, särskilt kvinnor och barn, samt stärka den legitima civila kontrollen över försvarsmakten. Insatsen har förlängts två gånger, den 15 april 2014 (rådsbeslut 2014/220/GUSP) och den 23 mars 2016 (rådsbeslut 2016/446/GUSP). I mars 2016 förlängdes insatsens mandat fram till den 18 maj 2018. EUTM Mali består av cirka 600 personer och verksamheten sträcker sig till floden Nigers krök, inbegripet Gao och Timbuktu. EUTM Mali ska inte vara inblandat i stridsoperationer.

Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige ska bidra till EU-insatsen med högst 15 personer. Den 14 december 2016 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2017.

Som ett komplement till EUTM Mali identifierade EU, i samverkan med Malis regering och MINUSMA, behovet av en civil



rådgivningsinsats riktad mot säkerhetssektorn. Följaktligen etablerades EUCAP Sahel Mali den 15 april 2014 (rådsbeslut 2014/219/GUSP). Efter en uppbyggnadsfas blev insatsen operativ den 19 januari 2015 (rådsbeslut 2015/76/GUSP). Den 11 januari 2017 beslutade EU om en förlängning av insatsen till och med den 14 januari 2019 (rådsbeslut 2017/50/GUSP). Insatsen fokuserar på högre ledning av polisen, gendarmeriet och nationalgardet genom rådgivning och utbildning. Sverige har sedan 2015 bidragit med civila kompetenser till insatsen och har som mest haft fyra personer på plats vid samma tidpunkt. EUCAP Sahel Mali fungerar som ett komplement till den polisiära verksamheten inom MINUSMA, där FN-insatsen bland annat ansvarar för polisiär grundutbildning och genomförande av reformer. Polismyndigheten bidrar med personal till MINUSMA.

Med anledning av utbrottet av oroligheter och den påskyndade utstationeringen av AFISMA beslutade regeringen den 31 januari 2013 att även bistå medlemsländerna i ECOWAS med transportflygförmåga i form av flygtimmar med det strategiska transportflygplanet C17 Globemaster, som Sverige disponerar inom ramen för samarbetet Strategic Airlift Capability. Totalt bidrog Sverige med cirka 55 flygtimmar med C17. Som en del i stödet till AU:s internationella krishantering delfinansierade EU AFISMA med 50 miljoner euro ur den afrikanska fredsfaciliteten.

Den 16 januari 2013 inledde Internationella brottmålsdomstolens (ICC) åklagare, efter hänskjutande av Malis regering, en förundersökning om huruvida krigsförbrytelser eller andra brott som omfattas av domstolens jurisdiktion begåtts på Malis territorium sedan januari 2012. En person begärdes häktad den 18 september 2015 för misstänkt delaktighet i uppsåtligt riktade angrepp mot religiösa och kulturella byggnader i Timbuktu. Han överfördes till domstolen i Haag den 26 september 2015 och dömdes den 27 september 2016 till nio år i fängelse. Den 21 mars 2013 beslutade FN:s råd för mänskliga rättigheter att utse en oberoende expert med uppdrag att stödja Malis regering i dess ansträngningar för att främja och skydda mänskliga rättigheter i landet. Mandatet har därefter förlängts vid tre tillfällen, den 28 mars 2014, den 27 mars 2015 och den 24 mars 2016.

Den 11 april 2013 beslutade regeringen att återuppta det bilaterala biståndet till Malis regering och myndigheter, efter att detta avbrutits till följd av militärkuppen. Stödet till icke-statliga organisationer och det omfattande humanitära stödet till Malis befolkning berördes aldrig av avbrottet.

I juni 2016 antog regeringen en ny strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mali för åren 2016–2020. Strategin omfattar sammantaget 1 200 miljoner kronor för perioden, varav 1 180 miljoner kronor avser Sidas verksamhet och 20 miljoner kronor avser Folke Bernadotteakademins verksamhet. Insatserna kan indelas i tre huvudkategorier: stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter; mänsklig säkerhet och frihet från våld; förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer. Ett genomgripande tema är rättighetsperspektivet. Kvinnor och barn utgör särskilda målgrupper.

Prop. 2016/17:128 Den initiala humanitära allokeringen för Mali uppgår till 46 miljoner kronor. Sida gör löpande humanitära analyser av läget i landet och beloppet kan komma att öka under årets gång. Det svenska stödet kanaliseras bland annat genom flera FN-organ på plats i landet, genom Internationella rödakorskommittén, samt genom att expertpersonal ställs till förfogande genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Stödet går till insatser inom bland annat livsmedelsassistans, hälsa, nutrition, vatten och sanitet, skydd och utbildning. 2016 uppgick Sveriges humanitära stöd till Mali till 62 miljoner kronor. Under 2015 var 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.

## 5 Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA

Med fastställande av att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet antog FN:s säkerhetsråd den 25 april 2013 resolution 2100, med stöd av FN-stadgans kapitel VII. Därmed upprättades en integrerad multidimensionell stabiliseringsinsats i Mali, MINUSMA, för en period om inledningsvis tolv månader.

Den 1 juli 2013 övertog MINUSMA ansvaret från AU-insatsen AFISMA. Den militära personal och de poliser i AFISMA som då var utgrupperade i Mali integrerades i FN-insatsen.

Den 25 juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2164, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2015.

Den 29 juni 2015 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2227, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2016. Den 29 juni 2016 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2295, som förlängde MINUSMA:s mandat med ett år till den 30 juni 2017.

Insatsens styrka får uppgå till högst 13 289 i den militära personalen och 1 920 poliser. Dessutom får ytterligare civil personal ingå i insatsen i den utsträckning som FN bedömer nödvändig för att lösa uppgifterna i mandatet.

MINUSMA har enligt resolution 2295 följande huvudsakliga uppgifter: stödja genomförandet av fredsavtalet; stödja den politiska dialogen och nationell försoning; skydda civila och stödja stabilisering av landet, inklusive mot asymmetriska hot; motverka asymmetriska hot och aktivt skydda MINUSMA:s mandat; skydda FN-personal; främja och skydda mänskliga rättigheter; samt stödja humanitär biståndsverksamhet. Insatsen har dessutom rätt att ge stöd inom följande områden: stabiliseringsprojekt; hantering och desarmering av vapen och ammunition; bevarande av Malis kulturarv; samt till sanktionskommitté 1267/1989/2253 Isil (Da'esh) och Al-Qaida.

Sedan den 15 januari 2016 leds insatsen av FN:s generalsekreterares särskilda representant Mahamat Saleh Annadif från Tchad. I januari 2017

uppgick den militära personalen i insatsen till ungefär 10 600, medan antalet poliser var ungefär 1 300 och antalet övriga civila anställda ungefär 1 400 (internationella och lokalanställda). Insatsen är huvudsakligen utgrupperad i Bamako och i norra Mali. Högkvarteret för insatsen, med både civil och militär ledning, ligger i Bamako och sektorhögkvarter finns i Timbuktu, Gao och Kidal. Ett regionalt kontor finns i Mopti.

## 6 Folkrättsligt mandat för insatsen

Genom resolution 2100 (2013) fastställde FN:s säkerhetsråd att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet och beslutade, med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, att upprätta MINUSMA. Insatsen har förlängts genom resolutionerna 2164 (2014) och 2227 (2015) samt senast genom resolution 2295 (2016), då den förlängdes till den 30 juni 2017. Det finns även en inbjudan till FN av Malis regering som utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen. En förutsättning för att det ska finnas ett fullgott folkrättsligt mandat också efter den 30 juni 2017 är att FN:s säkerhetsråd förlänger MINUSMA efter detta datum.

I resolution 2295 (2016) bemyndigas MINUSMA att vidta alla nödvändiga åtgärder i enlighet med sin förmåga och inom sitt geografiska insatsområde för att utföra insatsens uppgifter. Rätten för MINUSMA att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII och måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten. Rätten till våldsanvändning har preciserats i insatsregler som innebär att styrkan under vissa omständigheter kan tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar.

## 7 Det svenska militära bidraget till MINUSMA

Det svenska bidraget till MINUSMA föreslås fortsatt utgöra en del av insatsens samlade underrättelsestruktur. I det svenska förbandet ingår även en nationell stödenhet med bland annat en kvalificerad sjukvårdskomponent, analysfunktioner samt personal för drift och underhåll av basen och dess struktur. Avsikten är dessutom att även fortsättningsvis placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Huvuduppgiften för det svenska förbandet är att till stöd för genomförandet av MINUSMA:s mandat bidra till insatsens underrättelseenhet. Inom ramen för tillgängliga resurser och förmågor ska det svenska förbandet dessutom bidra till upprätthållandet av insatsens mandat i enlighet med säkerhetsrådets resolution 2295 (2016).

Det svenska underrättelsebidraget förutses under normala omständigheter uppgå till cirka 320 personer på plats.

Det svenska underrättelsebidraget är stationerat i Timbuktu, huvudort i MINUSMA:s västra sektor. Emellertid kan det svenska styrkebidraget användas i hela MINUSMA:s insatsområde.

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.

Utöver underrättelsebidraget ska Sverige bidra med taktisk flygtransportförmåga bestående av ett flygplan av typen TP84 med tillhörande personal för drift och underhåll. Till bidraget hör också bland annat en vaktstyrka. Bidraget ingår som en del i en samnordisk rotation tillsammans med Portugal och Belgien. Sverige ska bidra med flygtransportförmåga under sex månader med början i slutet av 2017. Det totala personalbidraget kopplat till flygtransportförmågan omfattar ca 60 personer.

Det är regeringens avsikt att styrkebidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt. Hotbilden för personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

## 8 Regeringens överväganden

**Regeringens förslag:** Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 470 personer till förfogande för deltagande i FN:s stabiliseringsinsats i Mali (MINUSMA) till den 30 juni 2018, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.

**Regeringens bedömning:** Det svenska underrättelsebidraget kommer under normala omständigheter att uppgå till ungefär 320 personer på plats. Det svenska transportflygbidraget kommer under en begränsad tid under normala omständigheter att uppgå till ungefär 60 personer på plats.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Sedan början av 2012 och fram till internationella samfundets ingripande i januari 2013 gjorde sig väpnade extremistgrupper och kriminella grupper skyldiga till omfattande övergrepp och orsakade stort mänskligt lidande i Mali, särskilt i landets norra delar. Sedan tidigare råder det i Mali en svår humanitär situation, som allvarligt försämrades på grund av stridigheterna. Därtill har konflikten i Mali haft ett negativt inflytande på säkerheten och utvecklingen i regionen som helhet.

Under 2013 förbättrades säkerheten i Mali. President- och parlamentsval genomfördes under tillfredsställande förhållanden och en konstitutionell och demokratisk ordning återupprättades. Under sommaren och hösten 2014 försämrades emellertid säkerhetssituationen igen, med väpnade attacker mot både maliska säkerhetsstyrkor och MINUSMA. Som ett led i uppfyllandet av sitt mandat att skydda civila,

har MINUSMA i ökad utsträckning tvingats använda sig av en mer offensiv taktik. Som en konsekvens av detta har insatsens opartiskhet i konflikten emellanåt ifrågasatts av vissa av de väpnade grupperingarna.

I fredsprocessen har framsteg skett. Ett fredsavtal slöts i Bamako i juni 2015 efter flera månaders förhandlingar i Alger. 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.

Regeringen välkomnar FN:s säkerhetsråds resolutioner 2100, 2164, 2227 och 2295 samt det mångsidiga mandat som därigenom gavs till MINUSMA. Regeringen välkomnar även att FN:s generalsekreterares särskilda representant getts ett tydligt mandat att stödja parterna att uppfylla fredsavtalet samt bidra till nationell dialog och försoning i Mali.

Säkerhetsrådets beslut genom resolution 2295, och inbjudan av Malis regering till FN, ger en tydlig folkrättslig grund för ett svenskt bidrag till MINUSMA.

Ett fortsatt svenskt styrkebidrag till MINUSMA ligger i linje med Sveriges engagemang för fred och utveckling i Afrika och är en del av en samlad svensk ansats i Mali. Sverige är också engagerat i Mali med ett omfattande bilateralt bistånd och sekondering av poliser till MINUSMA. Sverige har också bidragit med civila kompetenser 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, i Mali och den större Sahelregionen.

Genom FN:s säkerhetsråds resolutioner 2100, 2164, 2227 och 2295 gavs ett kraftfullt mandat som bland annat ger 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 utföra 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 som är ny för FN, bland annat asymmetriska hot. Det svenska bidraget är därtill av en karaktär som bidrar till att utveckla den konceptuella förmågan i FN-insatser att inhämta och bearbeta underrättelser, inte minst när det gäller skydd av civila och skydd av insatspersonal.

Målen för Sveriges deltagande i insatsen är att bidra till att uppfylla MINUSMA:s mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali, till att Malis regering återfår kontroll över hela landet och till att understödja långsiktigt hållbara lösningar på krisen i landet. Det svenska bidraget ska leverera relevanta och efterfrågade underrättelseprodukter till insatsens underrättelseenhet och ledning.

Det svenska bidraget är också ett uttryck för det svenska stödet för FN och dess fredsfrämjande verksamhet. Regeringen konstaterar att ett svenskt deltagande i MINUSMA svarar mot en direkt förfrågan från FN.

Vidare innebär bidraget till MINUSMA en möjlighet för Försvarsmakten att fördjupa sin kunskap om och erfarenhet av FN:s fredsfrämjande verksamhet, för att när tillfälle ges kunna lämna ytterligare styrkebidrag till FN.

Sverige ska som deltagare i insatsen stödja och påskynda ansträngningarna att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000), med efterföljande resolutioner, om kvinnor, fred och säkerhet. Resolutionernas åtaganden ska genomsyra det svenska förbandets verksamhet. Kvinnors roll som aktörer ska uppmärksammas och hänsyn ska tas till särskilda situationer och skyddsbehov för kvinnor, män, flickor respektive pojkar. Sverige ska fortsatt hålla en hög profil i fråga om nolltolerans mot sexuella övergrepp och utnyttjande begångna av fredsbevarande personal.

Det svenska styrkebidraget bestående av en underrättelseenhet och under en begränsad tid en taktisk flygtransportförmåga, tillsammans med en nationell stödenhet, är en del av MINUSMA:s underrättelseenhet samt en del av insatsens samlade logistikförmåga. Bidraget omfattar även stabsofficerare vid relevanta staber. Det totala svenska underrättelsebidraget till insatsen kommer att uppgå till ungefär 320 personer på plats. Det totala svenska flygtransportbidraget kommer att uppgå till ungefär 60 personer på plats under en sexmånadersperiod som inleds i slutet av 2017.

Det är regeringens avsikt att styrkebidraget till MINUSMA ska vara långsiktigt.

Av 15 kap. 16 § regeringsformen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land om det inte finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, eller ett medgivande i lag. Eftersom det i detta fall inte är fråga om en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och ett bemyndigande i lag saknas, krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i MINUSMA. Det aktuella svenska styrkebidragets förmåga och uppgifter är sådana att det är att betrakta som en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de väpnade militära insatser som Sverige genomför. Förstärkningen kan omfatta exempelvis tillförsel av materiel, undsättning och evakuering. En räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen av och kostnaderna för en sådan insats.

Mot denna bakgrund, och även om normalnivån på det svenska bidraget efter inledningsfasen kommer att vara 320–380 personer på plats, söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en svensk väpnad styrka om högst 470 personer till förfogande för MINUSMA till den 31 juni 2018. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning.

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2017 kommer att uppgå till högst 720 500 000 kronor. Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2018 kommer att uppgå till högst 755 000 000 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 anslag *1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt* och anslag *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap*. Merkostnader för eventuella förstärknings- och evakueringsåtgärder samt återställandekostnader till följd av insatsen ryms inom den i budgetpropositionen för 2017 beräknade ramen för 2018 för anslaget *1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt*.

## Förkortningar

AFISMA	African-led International Support Mission to Mali (Afrikanskledda internationella stödinsatsen i Mali)
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (al-Qaida i islamiska Maghreb)
ASIFU	All Sources Information Fusion Unit
AU	African Union (Afrikanska unionen)
DDR	Disarmament, demobilisation and reintegration (avväpning, demobilisering och återintegrering)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
EDF	European Development Fund (Europeiska utvecklingsfonden)
EU	Europeiska unionen
EUCAP Sahel Mali	European Union Capacity-building Mission Sahel Mali (Europeiska unionens rådgivnings- och utbildningsinsats till stöd för Malis civila säkerhetsstyrkor)
EUSR	EU Special Representative (särskild representant för EU)
EUTM Mali	European Union Training Mission Mali (Europeiska unionens militära uppdrag i syfte att bidra till utbildning av den maliska försvarsmakten)
FN	Förenta nationerna
ICC	International Criminal Court (Internationella brottsmålsdomstolen)
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (FN:s stabiliseringsinsats i Mali)



MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (Nationella rörelsen för Azawads befrielse)	Prop. 2016/17:128
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)	
UNHAS	UN Humanitarian Air Service (FN:s humanitära flyg)	

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Wikström, Eriksson, Skog

Föredragande: statsrådet Hultqvist

---

Regeringen beslutar proposition 2016/17:128 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali