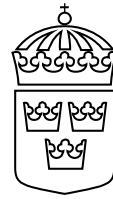


Regeringens proposition

2017/18:32



Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan

Prop. 2017/18:32

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 oktober 2017

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan till och med den 31 december 2018. Det svenska styrkebidraget ska bestå av högst 50 personer på plats. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer.

Det svenska styrkebidraget till RSM kommer i huvudsak att vara verksamt i norra Afghanistan och fortsatt främst bestå av rådgivare till de afghanska säkerhetsstyrkorna och stabsofficerare till de staber som leder RSM. Syftet med bidraget är att bistå de afghanska säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Afghanistan, inklusive säkerhetsläget, samt för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund och redovisar målsättningen med, samt sina överväganden inför, ett fortsatt svenskt deltagande i RSM. Avslutningsvis redogörs för bidragets ekonomiska konsekvenser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Afghanistan.....	4
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan	6
5	Folkrättsligt mandat för insatsen	7
6	Den internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission (RSM)	7
7	Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i RSM	8
8	Det föreslagna svenska bidraget	11
9	Regeringens överväganden och förslag	12
10	Ekonomiska konsekvenser	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande till och med den 31 december 2018 för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i utbildnings- och rådgivningsstyrkan Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 godkände Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka, International Security Assistance Force (ISAF), i enlighet med det så kallade Bonnavalet om tillfälliga arrangemang i Afghanistan, för att i enlighet med kapitel VII i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1) bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul och att stödja övergången till demokratiskt styre i Afghanistan. Vid årsskiftet 2014/15 upphörde ISAF och en ny icke-stridande utbildnings- och rådgivningsinsats, Resolute Support Mission (RSM), inleddes under ledning av Nato. Insatsen genomförs på inbjudan av den afghanska regeringen. Inbjudan utgör grunden för det så kallade SOFA-avtalet (Status of Forces Agreement) mellan den afghanska regeringen och Nato som undertecknades i september 2014. FN:s säkerhetsråd har välkomnat upprättandet av RSM, tidigare genom resolution 2189 (2014) och senast genom resolution 2274 (2016).

Det svenska deltagandet inom ramen för RSM har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2013/14:33 (bet. 2013/14:UFöU1, rskr. 2013/14:129), i prop. 2014/15:13 (bet. 2014/15:UFöU2, rskr. 2014/15:73), i prop. 2015/16:41 (bet. 2015/16:UFöU1, rskr. 2015/16:107) och i prop. 2016/17:33 (bet. 2016/17:UFöU1, rskr. 2016/17:108). I proposition 2016/17:33 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande, med möjlighet att om situationen så krävde högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer till och med den 31 december 2017, för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i RSM. Riksdagen beslutade den 14 december 2016 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarsmakten den 21 augusti 2017 förslag till fortsatt bidrag inom ramen för RSM under 2018.

3 Situationen i Afghanistan

Den utdragna väpnade konflikten har fortsatt att förvärras i omfattning och intensitet det senaste året och utgör det största hindret för Afghanistans utveckling. FN rapporterar om 5 243 civila offer under första halvåret 2017, varav 1 662 döda (610 kvinnor och barn).

De afghanska säkerhetsstyrkorna ansvarar fullt ut för säkerheten sedan december 2014, men regeringen beräknas i dagsläget kontrollera knappt två tredjedelar av landets territorium. Det väpnade motståndet, i första

hand talibanerna, har genomfört offensiva operationer i flera delar av landet och flera provinshuvudstäder hotas av attacker. Isil/Daesh har fått visst fotfäste i de östra delarna av landet och har hittills i år tagit på sig ansvaret för minst sex självmordsattacker riktade mot shiamuslimska mål.

Säkerhetssituationen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Antalet civila våldsoffer är högst i de södra och centrala delarna av landet. Det har även skett en ökning av antalet attacker mot ambassader, internationella organisationer och biståndsarbetare.

En sektor som särskilt drabbats är hälso- och sjukvården, där sårade och sjuka, sjukvårdsinrättningar och sjukvårdspersonal återkommande blir attackerade. Avsiktliga attacker mot sjukvården utgör kränkningar av internationell humanitär rätt.

Även den humanitära situationen i Afghanistan har fortsatt försämrats under det senaste året. Den pågående konflikten är den främsta anledningen till detta. Under 2017 beräknas omkring 9,3 miljoner människor, varav 5,3 miljoner barn, vara i behov av humanitärt stöd, vilket är en ökning med 13 % jämfört med 2016. Möjligheten för de humanitära aktörerna att nå ut till de behövande begränsas till följd av säkerhetsläget och bristande infrastruktur. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) rapporterade i december 2016 att det finns nästan 1,8 miljoner internflyktingar i Afghanistan till följd av konflikten, vilket innebar en ökning med över 650 000 under 2016. Antalet internflyktingar i Afghanistan har ökat på grund av ett stort antal återvändande från framför allt Pakistan och Iran under de senaste åren. Det finns fortfarande 1,5 miljoner registrerade afghanska flyktingar i Pakistan och omkring 1 miljon i Iran. Därtill finns ett stort antal oregistrerade flyktingar. Antalet asylsökande från Afghanistan till Europa och Sverige har minskat markant i förhållande till rekordåret 2015, men inte i förhållande till tidigare år.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och en stor del av befolkningen lever under fattigdomsgränsen. Den ekonomiska tillväxten bromsade in kraftigt när större delen av de internationella säkerhetsstyrkorna drogs tillbaka 2014. Under 2016 växte BNP enbart med 1,2 %. BNP per capita sjönk på grund av befolkningstillväxten. Den politiska osäkerheten har bidragit till låga investeringsnivåer, utflöde av kapital samt försämrad valutakurs. Biståndsberoendet är stort, budgeten finansieras till minst 60 % av internationellt bistånd. Problemen förvärras av svårigheterna att få in skatteintäkter i kombination med stora utgifter, framför allt på säkerhetsområdet. Korruptionen genomsyrar hela samhället och utgör ett allvarligt hinder mot en hållbar utveckling. En särskild enhet med uppgift att utreda och lagföra korruptionsbrott inom hela statsförvaltningen etablerades 2016.

Respekten för mänskliga rättigheter är mycket bristfällig, i synnerhet när det gäller kvinnors och barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Rättssäkerheten är svag och tortyr och våldsbrott förekommer i stor skala i hela landet.

Den afghanska regeringen är under fortsatt stor politisk press. Ashraf Ghani tillträdde 2014 som president efter ett omtvistat valresultat. En samlingsregering bildades som i många avseenden varit hämmad av interna meningsskiljaktigheter. Omfattande reformer av valsystemet inför

parlaments- och distriktsvalen utlovades vid regeringsbildningen. Processen har dock varit långsam och valen som skulle hållits 2015 planeras nu till 7 juli 2018.

Försök under 2016 att få igång fredsprocessen avstannade till följd av att talibanerna var ovilliga att förhandla. Afghanistans regering har under 2017 gjort nya försök att starta fredsprocessen genom den så kallade Kabulprocessen vars första möte ägde rum i juni.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

Relationerna mellan Sverige och Afghanistan är goda. Sverige har haft diplomatisk närvaro i Kabul sedan 2002 och 2008 upprättades en ambassad. Sedan 2014 har Afghanistan en ambassad i Stockholm. Genom ett samförståndsavtal från december 2015 har Sverige och Afghanistan etablerat en plattform för dialog genom regelbundna politiska konsultationer. Sådana konsultationer ägde rum i december 2016. Sverige har sedan hösten 2016 ett samförståndsavtal med Afghanistan om återtagande av afghanska medborgare.

Sverige har aviserat ett långsiktigt engagemang med indikativt stöd på cirka 8–8,5 miljarder kronor för perioden 2015–2024. För perioden 2014 till 2019 är fokus för biståndet demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, utbildning och sysselsättning, privatsektors- och landsbygdsutveckling samt ökad ekonomisk integration. Regeringen har också uppdragit åt Folke Bernadotteakademien att inkomma med underlag för en strategi för fredsfrämjande insatser i Afghanistan. Sverige bidrar även med ett humanitärt bistånd som 2016 uppgick till 263 miljoner kronor. Sverige är därmed den sjätte största bilaterala givaren av bistånd till Afghanistan. USA, Japan, Storbritannien, Tyskland och EU är de största biståndsgivarna till Afghanistan.

EU:s utvecklingssamarbete med Afghanistan under perioden 2014–2020 har ett indikativt belopp på 1,4 miljarder euro. Ett långsiktigt partnerskapsavtal, Cooperation Agreement on Partnership and Development (CAPD), har förhandlats mellan EU och Afghanistan sedan 2011 och undertecknades i februari 2017. Rådet för Utrikes frågor antog den 16 oktober en ny strategi för EU och Afghanistan 2017–2020. Strategins fokus är 1) att främja fred, stabilitet och regional säkerhet, 2) att stärka demokratin, rättsstatsprincipen och skyddet för mänskliga rättigheter samt främja god förvaltningssed och kvinnors ställning, 3) att stödja ekonomisk och mänsklig utveckling samt 4) att möta migrationsrelaterade utmaningar.

En internationell givarkonferens i Bryssel 2016 bekräftade det internationella samfundets fortsatta stöd till Afghanistans utveckling till 2020 samt förnyade de ömsesidiga åtagandena gällande den afghanska regeringens reformarbete. Givarkonferensen följdes upp vid ett tjänstemannamöte i Kabul den 5 oktober och nästa ministerkonferens planeras äga rum hösten 2018.

FN:s politiska insats Unama (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) har sedan 2002 spelat både en politisk roll och en roll som partner till afghanska myndigheter och det civila samhället. FN har nyligen genomfört en strategisk översyn av Unama. Översynen föreslår bland annat att Unama:s stöd till den afghanska regeringens fredssträngningar och reformprocess bör öka samt att givarsamordningen bör förbättras. Unama:s mandat inkluderar även arbete med humanitärt tillträde, mänskliga rättigheter och genusfrågor och regionalt samarbete. Unama:s nuvarande mandat löper till och med den 17 mars 2018. Det ses över och förnyas årligen av FN:s säkerhetsråd. Ett mycket stort antal FN-organ är fortsatt närvarande i Afghanistan, bland annat FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC), FN:s flyktingorgan (UNHCR) och UN Women. Afghanistan diskuteras regelbundet i säkerhetsrådet i anslutning till att generalsekreterarens kvartalsrapporter om Afghanistan offentliggörs.

5 Folkrättsligt mandat för insatsen

Det folkrättsliga mandatet för insatsen Resolute Support Mission (RSM) utgörs av det så kallade SOFA-avtalet (Status of Forces Agreement) mellan den afghanska regeringen och Nato som undertecknades i september 2014 i Kabul. Afghanistans regering har även samtyckt till att ett antal stater som inte är medlemmar i Nato, däribland Sverige, deltar i insatsen. SOFA-avtalet omfattar en icke-stridande insats för utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Insatsens våldsanvändning är begränsad till styrkans egenskydd varvid insatsens personal ges rätt att inneha och bära vapen.

Efter särskild förfrågan och inbjudan från den afghanska regeringen kan utbildning, rådgivning och stöd ges även till afghanska specialförband på taktisk nivå.

6 Den internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission (RSM)

Som regeringen tidigare redogjort för etablerades RSM i samband med att ISAF upphörde vid årsskiftet 2014/15 (proposition 2014/15:13 avsnitt 5.2).

RSM inleddes den 1 januari 2015 på inbjudan av den afghanska regeringen. RSM bistår de afghanska säkerhetsstyrkorna, Afghan National Defence and Security Forces (ANDSF) med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera ANDSF:s förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Stöd ges på högre stabs- och ledningsnivå (kärnivå) för de reguljära styrkorna och ner till taktisk nivå

för specialförbanden. Därutöver ges rådgivning vid berörda afghanska institutioner som till exempel försvarsministeriet. Insatsen har inga stridande uppgifter förutom styrkans egenskydd.

Som beskrivits ovan (avsnitt 3) har den utdragna väpnade konflikten förvärrats i omfattning och intensitet det senaste året och det finns ett fortsatt behov av internationellt stöd och utbildning av ANDSF. Säkerhetssituationen har hittills inte inneburit större begränsningar i RSM:s utövande av utbildning och rådgivning då arbetet främst riktas till högre nivåer inom ANDSF.

Enligt den militära operationsplanen (OPLAN) är RSM indelad i tre faser i form av en fortsatt begränsad regional närvaro som sedan ska övergå till en mer Kabul-centrerad närvaro innan en slutlig utfasning av trupperna sker. Faserna är inte tidsbestämda utan utgår från omständigheterna på marken. Den tredje fasen enligt OPLAN är Enhanced Enduring Partnership (EEP). Syftet med det civilt ledda EEP är att detta ska utgöra en brygga mellan RSM och Natos bilaterala partnerskapsrelation med Afghanistan. OPLAN lyfter också fram det fortsatta behovet av civil-militärt samarbete mellan Nato och det internationella samfundet, till exempel FN/UNAMA, EU och icke-statliga organisationer.

RSM har ett brett internationellt stöd och omfattar i dagsläget 39 bidragande länder, varav 13 inte är medlemmar i Nato. RSM-insatsen omfattar för närvarande drygt 13 500 personer.

Natos militära strukturer har begärt utökade truppbidrag om några tusen till RSM under 2018 till stöd för genomförande av den afghanska fyraåriga planen för utveckling av de afghanska säkerhetsstyrkorna. USA har i sin nya Sydostasienstrategi, som lanserades i slutet av sommaren 2017, aviserat att man avser att öka sin militära närvaro i Afghanistan. Det handlar då både om bidrag till RSM och till USA:s bilaterala insats Operation Freedom's Sentinel (OFS).

7 Målsättningen med fortsatt svenskt deltagande i RSM

Genom att delta i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan utgör Sverige en solidarisk samarbetspartner i arbetet för att öka säkerheten, förebygga konflikter, samt för att skapa förutsättningar för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Nedan listas målsättningarna med Sveriges deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Afghanistan.

- Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM är att bidra till att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet.
- Sveriges målsättning är att aktivt verka för att resolution 1325 genomförs som en del i RSM:s operationsplan.

- Sverige ska även säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildade och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325.
- Sveriges målsättning med deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att det ska bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM är att bidra till att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet. Detta sker genom långsiktiga och strategiska åtaganden med för insatsen relevanta och efterfrågade förmågor. Det militära bidraget utgör en del i Sveriges breda och långsiktiga engagemang för Afghanistan, vars övergripande syfte är att åstadkomma långsiktig stabilitet i landet. Folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna, utgör grunden för det svenska bidraget.

Sveriges politik för global utveckling utgör en central grund för svenska insatser i utvecklingsländer. Väpnad konflikt och otrygghet har en destruktiv inverkan på ett lands utveckling. De militära och civila krisanterings- och stabiliseringsinsatser som genomförs i Afghanistan ska tillsammans med de långsiktiga utvecklings- och återuppbyggnadsinsatserna ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i Afghanistan. Sverige bidrar även till detta genom stöd till FN:s och EU:s civila och politiska ansträngningar. EU strategiska mål för engagemanget i Afghanistan för 2017–2020 är att främja fred, stabilitet och regional säkerhet, stärka demokratin, rättsstatsprincipen och skyddet för mänskliga rättigheter samt främja god förvaltningssed och kvinnors ställning, stödja ekonomisk och mänsklig utveckling samt möta migrationsrelaterade utmaningar. Säkerheten i landet har en direkt inverkan på möjligheten att genomföra detta.

Sveriges bidrag till RSM är förhållandevis litet sett till insatsens samlade bemanning. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och chans att spela en större roll i utbildnings- och rådgivningsinsatsen är därmed begränsad. Detta, tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat, måste tas i beaktande vid en utvärdering av säkerhetsläget i det svenska operationsområdet och utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga.

Natos regelbundna översyner av insatsen, tillsammans med rapportering och dialog med Försvarmakten avseende det svenska styrkebidraget, vägs in i de analyser som regeringen löpande gör i utvärderingen och utformandet av det svenska bidraget. Ambassaden i Kabuls rapportering och bedömningar av de politiska, militära och humanitära förhållandena i landet vägs också in i regeringens sammanvägda överväganden kring det svenska bidraget.

Under det gångna året har det i Natos regelbundna översyner av insatsen redogjorts för hur ANDSF:s förmåga sakta förbättras, även om dess övergripande förmåga att hantera säkerheten i landet är ojämn. Som exempel kan nämnas kompetenshöjningen av ANDSF, framförallt inom

armén, som i högre utsträckning självständigt lett och planerat operationer. De har även stått emot talibanernas försök att erövra en provinshuvudstad. Inom vissa specifika funktioner inom ANDSF kan betydande framsteg i förmåga noteras. Dock innebär den försämrade säkerhetssituationen och fortsatta brister, då framförallt inom den afghanska polisen, betydande påfrestningar för de afghanska säkerhetsstyrkorna som beräknas ha kontroll över knappt två tredjedelar av landets territorium. I de regelbundna översynerna framhålls behovet av fortsatt internationellt militärt utbildnings- och rådgivningsstöd. Baserat på denna bedömning menar regeringen att även om framstegen vad gäller att stärka ANDSF:s förmåga är ojämna och begränsade kan en positiv utveckling avseende förmågan hos de afghanska säkerhetsstyrkorna noteras. Det är därmed regeringens samlade bedömning att det svenska bidraget till RSM bidrar till förstärkt förmåga som på längre sikt kommer att möjliggöra för ANDSF att självständigt hantera säkerheten i landet. Regeringen vill verka för att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna där det är mest efterfrågat och avser därför att anpassa bidraget efter av Nato identifierade behov hos de afghanska säkerhetsstyrkorna samt i relation till andra länders bidrag.

Genom den feministiska utrikespolitiken syftar Sverige till att stärka kvinnors och flickors inflytande och egenmakt samt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Attacker som sker mot hälso- och sjukvården och skolor är exempel på försämrade förutsättningar för jämställdhet. Kvinnors deltagande i fredsprocesser samt i freds- och stadsbyggande är en förutsättning för hållbar fred och säkerhet. Sverige har via Folke Bernadotteakademien genomfört en lokal dialog och medlingsutbildning för afghanska kvinnor under 2016 och 2017.

Kunskapen om och genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet utgör även en viktig del i internationella militära krishanterings- och fredsbevarande insatser för att dessa ska kunna bidra till konfliktlösning och varaktig fred. Sveriges målsättning är att aktivt verka för att resolution 1325 genomförs som en del i RSM:s operationsplan. Sverige ska därtill säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildade och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325. I planeringsarbetet för RSM drev Sverige frågan om genomförande av resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning. Sverige bidrog även till arbetet med att uppdatera Natos handlingsplan för genomförandet av resolution 1325, vilken fastställer ett flertal riktlinjer som ska tillämpas i alla Nato-insatser, inklusive RSM. Resolution 1325 har även genomförts i planeringen av det nuvarande svenska bidraget i Afghanistan genom utbildning av svensk personal.

Ytterligare en målsättning med Sveriges deltagande i RSM är att det ska bidra till att utveckla förmågan hos våra nationella krigsförband att samverka med andra. Sveriges deltagande i internationella militära insatser ger svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext. Genom arbetet i en multinationell operation främjas interoperabilitet och förståelse för kunskaper om metoder, procedurer och arbetssätt. Detta är tillsammans med erfarenheten av att delta i skarp operativ verksamhet svårt att uppnå endast genom övnings- och träningsverksamhet i en nationell kontext.

Målet att skapa interoperabilitet bör vägas mot de eventuella konsekvenser för krigsförbandens förmåga att lösa sina huvuduppgifter som uppstår genom deltagandet i internationella operationer. Detta kan handla om effekter på krigsdugligheten, exempelvis på grund av utebliven övningsverksamhet i ordinarie förbandssammansättning och på förbandets nationella huvuduppgifter som uppstår på kort sikt när ett förband deltar i internationella insatser. Detta måste därmed mätas på längre sikt. Den nationella förmågan bör även, av de skäl som redovisats ovan, utvärderas på både strategisk och operativ nivå, det vill säga från utvecklingen av bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga att utvecklas i sin militära profession.

Regeringen konstaterar att ovan redovisade mål för Sveriges bidrag till RSM måste utvärderas utifrån en helhetsbedömning. Sveriges engagemang på andra områden, politiskt, utvecklingspolitiskt och humanitärt, samt utvecklingen i sin helhet inom ramen för det internationella samfundets engagemang i Afghanistan måste vägas in. Ovan redovisade faktorer kommer att utgöra de mål mot vilka regeringen inför beslut om förlängning efter den 31 december 2018 utvärderar resultat.

8 Det föreslagna svenska bidraget

Afghanistan har fortsatt behov av internationellt militärt stöd för utvecklingen av de afghanska säkerhetsstrukturernas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Den försämrade säkerhetssituationen innebär betydande påfrestningar för de afghanska säkerhetsstyrkorna, vars övergripande förmåga att hantera säkerheten i landet är ojämn. Det finns ett behov och en efterfrågan av ett fortsatt svenskt militärt bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen. Inriktningen är att Sverige fortsatt ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar att stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstrukturernas förmåga där det är mest efterfrågat, med det övergripande syftet att åstadkomma en långsiktig stabilitet i landet.

Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra Afghanistan. Det svenska bidraget kommer främst att bestå av rådgivare till de afghanska säkerhetsstyrkorna inom ramen för verksamheten som Train Advise Assist Command-North (TAAC-N) i Mazar-e-Sharif bedriver i norra Afghanistan. Sverige avser även att fortsätta stödet med rådgivare till Train Advise Assist Command-Air (TAAC-Air) i Kabul, en rådgivning som påbörjades hösten 2016. Styrkebidraget kommer därutöver att inkludera stabsofficerare vid de staber som leder RSM i Kabul (högkvarteret för RSM) samt inledningsvis under 2018 i Mazar-e-Sharif (vid högkvarteret för TAAC-N). För att kunna stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstrukturernas förmåga där det är mest efterfrågat ska det finnas möjlighet att omfördela denna verksamhet för att övergå i

särskilt efterfrågad rådgivningsverksamhet i framförallt norra Afghanistan.

RSM kommer under 2018 att fortsätta verka genom en begränsad regional närvaro och bestå av multinationella styrkebidrag där Sverige och övriga deltagande stater bidrar med enheter och personal som sätts samman till ett förband. Nato analyserar säkerhetssituationen löpande och gör hot- och riskanalyser kopplade till RSM.

Enligt insatsens operationsplan ska förhållandena på plats avgöra insatsens fortsatta utveckling mot ett framtida eventuellt fokus på rådgivning och utbildning i Kabul. Den begränsade regionala närvaron kommer sannolikt att fortsätta efter 2018 med hänsyn till det oroande säkerhetsläget.

9 Regeringens överväganden och förslag

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande till och med den 31 december 2018 för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till högst 50 personer på plats och i huvudsak vara verksam i norra Afghanistan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för (avsnitt 5) har Afghanistans regering inbjudit Nato och partnerländer att delta i att fortsatt stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstrukturernas kapacitet att ansvara för säkerheten inom landet genom den av Nato ledda RSM-insatsen. Det finns ett behov och efterfrågan av fortsatt militärt bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen, inte minst mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan. Det är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt långsiktigt stöder och bistår den afghanska regeringen i dess strävan efter ett stabilt och säkert samhälle – något som utgör en förutsättning för annan utveckling, inklusive ett långsiktigt utvecklingssamarbete.

Genom strategiska och långsiktiga bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen, baserade på de afghanska säkerhetsstrukturernas behov, bidrar Sverige till att stödja de afghanska säkerhetsstyrkornas utveckling och förmåga att upprätthålla säkerheten i landet. Samtidigt tillgodoser regeringen Försvarsmaketens behov av att utveckla förståelse och kunskaper om Natos metoder, procedurer och interoperabilitet för att bygga förmåga hos krigsförbanden.

Det fortsatta svenska bidraget till RSM utgör en del av Sveriges breda engagemang för Afghanistan. Det ska även ses som en del av den gradvisa avvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan. Regeringens och riksdagens tidigare inriktning är att

Sverige ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar att stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Denna inriktning vilar på en flerpartiöverenskommelse från 2013. Sverige kommer följaktligen även i fortsättningen att bidra till RSM i syfte att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till ANDSF.

Sveriges engagemang för Afghanistan är brett och långsiktigt. Sverige kommer, inom ramen för arbetet i FN och EU men också genom ett omfattande bilateralt bistånd, att fortsätta ett aktivt engagemang för fred och försoning, för utveckling och stabilitet, för jämställdhet och inte minst för ökad respekt för mänskliga rättigheter, i synnerhet kvinnors och flickors åtnjutande av dessa i Afghanistan. Som redogjorts för ovan (avsnitt 7) har Sverige aktivt verkat för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning.

Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till högst 50 personer på plats i Afghanistan. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer. Den personal som ingår i styrkebidraget kommer inte att ha stridande uppgifter.

Det finns risk för att den svenska personalen utsätts för väpnat våld. Personalen behöver då kunna hantera situationer som uppstår som går utöver självförsvar. Det kan också uppstå situationer där det svenska bidraget får svårt att lösa sina uppgifter, exempelvis om andra länders stöd i form av skydd uteblir eller bedöms som alltför svagt. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför genom att tillföra en förstärknings- och evakueringsstyrka. En undsättningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den aktuella situationen. Det gör att det är svårt att i förväg uppskatta omfattningen och kostnaden för en sådan insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande för deltagande i Natos militära utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan till och med den 31 december 2018.

Personalen skulle då organiseras och utföra sådana uppgifter att styrkan är att betrakta som en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Där framgår det att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta getts i lag, eller det finns en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. Eftersom ett bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och eftersom någon internationell överenskommelse inte ingåtts som innebär en skyldighet att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för insatsen, ska regeringen begära riksdagens medgivande för deltagande med en väpnad styrka inom ramen för RSM.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2018 kommer att uppgå till högst 55 miljoner 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 tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser samt återställningskostnader rymms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 oktober 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar proposition Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan