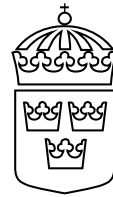


Regeringens proposition

2020/21:22



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

Prop. 2020/21:22

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2020

Stefan Löfven

Ann Linde
(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 2021. 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. Under förutsättning att tidsplanen som indikeras av det avtal som ingåtts mellan USA och talibanrörelsen håller, kommer det svenska bidraget ha beredskap att avveckla sin närvaro under 2021 i samråd med insatsens ledning, Nato och partnerländer.

Det svenska styrkebidraget kommer i huvudsak att bistå de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Styrkebidraget kommer även att bestå av personal som tjänstgör i staber och ledningsstrukturer som är relevanta för insatsen och kommer att verka vid baser där säkerheten så medger.

I propositionen redogör regeringen för situationen i Afghanistan, inklusive säkerhetsläget, och för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör för insatsens folkrättsliga grund och resonerar kring det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad samt övervägandena 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
3.1	Presidentvalet	5
3.2	Fredsprocessen	5
3.3	Mänskliga rättigheter.....	6
3.4	Den humanitära och socioekonomiska situationen.....	6
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan.....	6
4.1	Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan	7
4.2	EU:s och FN:s engagemang i Afghanistan.....	7
5	Folkrättslig grund för insatsen	8
6	Den internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission	8
7	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	10
8	Det föreslagna svenska bidraget	11
9	Regeringens överväganden och förslag	12
10	Ekonomiska konsekvenser	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 14 oktober 2020	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:22

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande till och med den 31 december 2021 för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i utbildnings- och rådgivningsinsatsen 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-avalet (Status of Forces Agreement) mellan den afghanska regeringen och Nato som undertecknades i september 2014. FN:s säkerhetsråd har välkomnat upprättandet av RSM genom resolution 2274 (2016). Vikten av ett nära samarbete mellan RSM och FN:s arbete i landet nämns i resolution 2489 (2019).

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),
- prop. 2014/15:13 (bet. 2014/15:UFöU2, rskr. 2014/15:73),
- prop. 2015/16:41 (bet. 2015/16:UFöU1, rskr. 2015/16:107),
- prop. 2016/17:33 (bet. 2016/17:UFöU1, rskr. 2016/17:108),
- prop. 2017/18:32 (bet. 2017/18:UFöU1, rskr. 2017/18:133),
- prop. 2018/19:5 (bet. 2018/19:UFöU1, rskr. 2018/19:58), och
- prop. 2019/20:27 (bet. 2019/20:UFöU1, rskr. 2019/20:93).

I propositionen Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan (prop. 2019/20:27) föreslog regeringen att riksdagen skulle medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för att, på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer, delta i RSM till och med den 31 december 2020. Det svenska styrkebidraget skulle bestå av högst 50 personer på plats. Om situationen så krävde skulle det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst ytterligare 150 personer. Riksdagen beslutade den 4 december 2019 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) redovisade Försvarmakten den 28 september 2020 förslag till fortsatt bidrag under 2021 inom ramen för RSM (Fö2020/00912).

3 Situationen i Afghanistan

Afghanistan har befunnit sig i krig och konflikt i 40 år och är idag ett av världens fattigaste länder. Framsteg har gjorts sedan talibanregimens fall 2001, men den ekonomiska utvecklingen har stannat av sedan 2014. Statens förmåga att leverera grundläggande service till medborgarna är

mycket begränsad. Mödra- och barndödligheten har minskat kraftigt sedan 2001 men är fortsatt hög och läskunnigheten låg. Över 80 procent av befolkningen lever under fattigdomsgränsen. Omfattande korruption fortsätter att hämma landets utveckling. De humanitära behoven fortsätter att vara mycket omfattande. Kvinnor och barn är särskilt utsatta och drabbas hårt av säkerhetsläget.

3.1 Presidentvalet

I september 2019 genomfördes presidentval. Trots besvärliga förutsättningar ansågs valet av bland annat FN:s stöduppdrag i Afghanistan, Unama, ha genomförts bättre tekniskt än tidigare val. Närvaron av internationella observatörer var mycket begränsad. Efter en utdragen rösträkningsprocess utsågs den sittande presidenten Ashraf Ghani till segrare i februari 2020. I maj 2020 slöts ett avtal mellan president Ashraf Ghani och huvudutmanaren i valet chefsminister Abdullah Abdullah om förutsättningarna för en framtida regering och om strukturer för en fredsprocess.

3.2 Fredsprocessen

Efter en längre tids förhandlingar med talibanernas företrädare i Doha slöt USA i februari 2020 ett avtal med talibanrörelsen (det så kallade Dohaavtalet). Avtalet innebär att alla utländska militära förband stegvis ska dras tillbaka före maj 2021, och kan därmed komma att påverka förutsättningarna för insatsen RSM. Det planerade tillbakadragandet av utländsk trupp ska ske i utbyte bland annat mot garantier från talibanrörelsen att inga grupper eller individer ska kunna använda Afghanistan för syften som riskerar USA:s eller dess allierades säkerhet. Överenskommelsen stipulerar också att intra-afghanska förhandlingar mellan talibanrörelsen och afghanska motparter ska inledas om en vapenvila och Afghanistans politiska framtid.

Efter avtalet med USA har talibanerna fortsatt att genomföra våldsattacker riktade mot den afghanska regeringen med omfattande civila offer.

FN rapporterar om 3 458 civila offer under första halvåret 2020, varav 1 282 döda (138 kvinnor, 804 män och 340 barn). Antalet attacker mot internationella organisationer och biståndsarbetare är fortsatt högt.

De afghanska säkerhetsstyrkorna ansvarar fullt ut för säkerheten i landet sedan december 2014. Det väpnade motståndet, i första hand talibanerna, har genomfört offensiva väpnade operationer i flera delar av landet. Daesh har visst fotfäste i Afghanistan, och utför attacker, särskilt mot shiamuslimska mål.

3.3 Männsliga rättigheter

Respekten för mänskliga rättigheter är mycket bristfällig. Kvinnor och flickor har en marginaliserad roll och utsätts för hot och våld. Kvinnor är underrepresenterade i nästan samtliga yrkeskategorier och i det politiska livet, vilket försämrar kvinnors och flickors möjligheter till ett fullgott deltagande i samhället. Rättssäkerheten är svag och olagliga frihetsberövanden och våldsbrott förekommer i stor skala. Tortyr är alltjämt vanligt förekommande även om vissa framsteg skett genom åren.

3.4 Den humanitära och socioekonomiska situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan har ytterligare försämrats under det senaste året på grund av utbrottet av sjukdomen covid-19. Smittspridningen i Afghanistan har varit omfattande och de socioekonomiska konsekvenserna har varit svåra. Under 2020 beräknas BNP minska med 5–7 procent. Antalet personer som lider av otrygg livsmedelsförsörjning har stigit till 12 miljoner. FN:s humanitära kontor (OCHA) och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) uppgav i juni 2020 att omkring 14 miljoner människor var i behov av humanitär hjälp i Afghanistan, en ökning med 5 miljoner sedan årsskiftet. Möjligheten för de humanitära aktörerna att nå ut till de behövande begränsas av säkerhetsläget, bristande infrastruktur och hot.

Enligt UNHCR finns det 2,6 miljoner internflyktingar i Afghanistan och knappt 2,4 miljoner afghanska flyktingar i Pakistan och Iran. Drygt 435 000 afghaner återvände till Afghanistan under första halvåret 2020.

Antalet asylsökande från Afghanistan till Sverige ökade kraftigt 2015 för att därefter minska drastiskt och har de senaste åren stabiliserats på en nivå av runt 800 per år.

Biståndsberoendet är stort, budgeten finansieras till minst 50 procent av internationellt bistånd. Den politiska osäkerheten, det svaga rättsväsendet och säkerhetsläget har bidragit till låga investeringsnivåer, utflöde av kapital samt försämrad valutakurs. Korruption genomsyrar hela samhället och utgör ett allvarligt hinder mot en hållbar utveckling. Arbete pågår för att stävja korruptionen. Opiumproduktionen är omfattande.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

Sverige har ett brett och långsiktigt partnerskap med Afghanistan, civilt och militärt. Från 2012 reducerades gradvis den svenska militära närvaron samtidigt som det svenska engagemanget gavs ökat civilt fokus för att främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. Sveriges bidrag till RSM är en del i en strategisk helhet, och i linje med slutsatserna i

betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16) bör hela det svenska engagemanget i Afghanistan vara fortsatt samordnat, även om ramarna och dynamiken för det militära respektive civila stödet skiljer sig åt. Genomförandet av USA:s avtal med talibanrörelsen som slöts i februari 2020 påverkar förutsättningarna för Sveriges fortsatta engagemang. Prop. 2020/21:22

4.1 Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan

Sverige är den femte största bilaterala givaren av bistånd till Afghanistan. För perioden 2015–2024 har Sverige aviserat att utvecklingssamarbetet ska uppgå till cirka 8–8,5 miljarder kronor. Fokus i strategin för utvecklingssamarbetet är demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, utbildning och sysselsättning, privatsektors- och landsbygdsutveckling samt ökad ekonomisk integration. Folke Bernadotteakademien har ett uppdrag i en kompletterande strategi för fredsfrämjande insatser i Afghanistan, med särskilt fokus på kvinnors deltagande i fredsprocesser.

Sverige bidrar även med humanitärt bistånd som 2019 uppgick till 182 miljoner kronor. Sverige bidrar också med kärnstöd till ett antal humanitära organisationer. Sveriges stöd har möjliggjort omfattande insatser för att bemöta utbrottet av sjukdomen covid-19 och dess konsekvenser. En strategi för utvecklingssamarbetet från och med 2021 håller på att tas fram och tidigare gällande landstrategier som löpte ut 2019 har förlängts till och med 2020.

4.2 EU:s och FN:s engagemang i Afghanistan

EU är en stor givare och EU:s utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden 2014–2020 har ett indikativt belopp på 1,4 miljarder euro. EU har en Afghanistanstrategi för perioden 2017–2020. Ett långsiktigt partnerskapsavtal mellan EU och Afghanistan, Cooperation Agreement on Partnership and Development, undertecknades i februari 2017. EU finansierar ett projekt till stöd för en inkluderande fredsprocess, Afghan Peace Support Mechanism (APSM), där Sida är genomförande partner och Folke Bernadotteakademien uppdragits att bidra.

Vid en internationell givarkonferens i Bryssel 2016 bekräftade det internationella samfundet sitt fortsatta stöd till Afghanistans utveckling till 2020. En givarkonferens i Genève planeras till november 2020.

FN:s stöduppdrag i Afghanistan – United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Unama) – har sedan 2002 spelat både en betydande politisk roll och en roll som partner till afghanska myndigheter och det civila samhället i återuppbyggnadsarbetet. FN har en stor närvaro och ett brett engagemang i Afghanistan och situationen behandlas regelbundet i säkerhetsrådet.

5 Folkrättslig grund 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 försvars- och 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

Som regeringen redogjort för i propositionen Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan etablerades RSM i samband med att Isaf upphörde vid årsskiftet 2014/15 (prop. 2014/15:13 s. 11).

RSM inleddes den 1 januari 2015 på inbjudan av den afghanska regeringen. RSM bistår de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera deras förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Stöd ges på högre stabs- och ledningsnivå (kårnivå) 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.

Enligt den militära operationsplanen 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. En viss reducering av internationell trupp har skett under 2020 efter Dohaavtalets ingång, inom ramen för insatsens nuvarande fas. Med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 har utbildnings- och rådgivningsverksamheten genomförts i begränsad omfattning sedan våren och reserestriktioner med bland annat karantänsbestämmelser har införts.

Parallellt med RSM lyfter Nato fram organisationens fond för kapacitetsuppbyggnad av den afghanska armén (ANA Trust Fund) och det långsiktiga civila partnerskapet med Afghanistan, Enduring Partnership (EP). Syftet med EP är att utgöra en brygga mellan RSM och Natos bilaterala partnerskap med Afghanistan på lång sikt. Operationsplanen lyfter också fram det fortsatta behovet av civilt-militärt samarbete mellan

Nato och det internationella samfundet, till exempel FN inklusive Unama, EU och icke-statliga organisationer. Bidragsgivare till ANA Trust Fund fattade under sommaren 2018 beslut om att fortsätta bidra till fonden till och med år 2024.

RSM har brett internationellt stöd och omfattar i dagsläget 38 bidragande länder, varav 11 inte är medlemmar i Nato. RSM-insatsen omfattar för närvarande drygt 16 000 personer, baserade i och omkring Kabul, Herat, Kandahar, Laghman och Mazar-e-Sharif. Arbetet samordnas i Afghanistan och via Natos politiska beslutsprocess i Bryssel. Den afghanska fredsprocessen är ett återkommande diskussionsämne mellan de länder som bidrar till RSM.

Det avtal som USA slöt med talibanrörelsen i februari 2020 innebär att utländsk trupp ska lämna Afghanistan inom 14 månader, före maj 2021, förutsatt att talibanrörelsen uppfyller specificerade åtaganden. Enligt avtalet får talibanrörelsen inte använda Afghanistans territorium för att hota USA:s och dess allierades säkerhet. Oaktat om den tidsplan som avtalet indikerar håller, kan avtalet få konsekvenser inte bara för amerikansk trupp, utan även för övriga bidrag inom ramen för RSM. Därmed kan förutsättningarna för RSM, liksom för Sveriges deltagande i insatsen, komma att ändras under den period som propositionen avser.

Om och när något land fattar beslut om att dra ned sin militära närvaro kommer alla länder som deltar i insatsen, även Sverige, att i dialog med insatsens ledning behöva ta ställning till hur förändringen påverkar insatsens möjlighet att genomföra sitt mandat samt vilka konsekvenser det får för det egna landets bidrag. I dagsläget har inget land fattat beslut om att dra sig ur RSM, och det är därför för tidigt att uttala sig om hur eventuella tillbakadraganden skulle inverka på det svenska militära bidraget. För svenskt vidkommande innebär det nära samarbetet mellan de svenska och tyska militära bidragen att Tysklands fortsatta närvaro och deltagande i RSM är av särskild betydelse.

Sverige är i kontinuerlig dialog med Nato, men även med USA och andra länder som deltar i RSM, om situationen i landet och förutsättningarna för insatsen. Diskussioner förs bland truppbidragarländer om hur insatsen kan komma att påverkas av Dohaavtalets genomförande. Under förutsättning att den tidsplan som indikeras av avtalet håller, kommer det svenska bidraget ha beredskap att, i samråd med insatsens ledning, Nato och partnerländer, avveckla sin närvaro under 2021.

Samtidigt ska det understrykas att Sveriges engagemang för Afghanistan är brett och långsiktigt. Utöver det militära bidraget till RSM har Sverige, såväl bilateralt som genom FN och EU, ett omfattande utvecklingssamarbete med Afghanistan och ger ett stort humanitärt stöd till landet.

Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad

Genom att delta i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan utgör Sverige en solidarisk samarbetspartner i arbetet för att öka säkerheten, förebygga konflikter och skapa förutsättningar för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning i landet.

Sveriges bidrag till RSM är förhållandevis litet sett till insatsens samlade bemanning. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och dess roll i den totala utbildnings- och rådgivningsinsatsen är därför begränsad. Detta, tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat, måste tas i beaktande vid en utvärdering av den svenska insatsens resultat.

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, säkerhetsmässiga och humanitära förhållandena i landet vägs också in i regeringens sammanvägda överväganden om det svenska bidraget.

Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till RSM är att bidra till att konsolidera de afghanska försvars- och 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 och internationell humanitär rätt, utgör grunden för det svenska bidraget.

Enligt Natos regelbundna översyner av insatsen har de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga sakta förbättrats, även om deras övergripande förmåga att hantera säkerheten i landet är ojämn. Samtidigt som behovet och efterfrågan av fortsatt internationellt militärt stöd och rådgivningsstöd tills vidare kvarstår, innebär den politiska överenskommelse som ingåtts mellan USA och talibanrörelsen att utländsk trupp ska lämna Afghanistan före maj 2021.

Sverige ska aktivt verka för att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) och efterföljande resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet genomförs som en del i RSM:s operationsplan. För att internationella militära krishanteringsinsatser och fredsbevarande insatser ska kunna bidra till konfliktlösning och varaktig fred är kunskapen om och genomförandet av resolution 1325 av central betydelse. Sverige drev frågan om genomförande av resolutionen i planeringsarbetet för RSM och följer noga dess tillämpning. Resolution 1325 är inskriven i insatsens operationsplan som en grundläggande förutsättning för insatsens arbete. Sverige har även bidragit till arbetet med att uppdatera Natos handlingsplan för genomförandet av resolution 1325, som fastställer ett flertal riktlinjer som ska tillämpas i alla Nato-insatser, inklusive RSM.

Sverige följer utvecklingen för att säkerställa att fokus på dessa frågor bibehålls vid uppdateringar av styrande dokument.

Sverige har också som mål att säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildad i och har kunskap om praktisk tillämpning av resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet. Utbildning i resolution 1325 och efterföljande resolutioner är en inarbetad del i den utbildning som all svensk personal får innan de åker till Afghanistan. Försvarmakten ser kontinuerligt över utbildningen för att den på bästa sätt ska möta personalens behov när de är på plats i Afghanistan. Utbildningen och dess genomförande ingår även i den rådgivning och utbildning som ges till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna.

Ytterligare en målsättning med Sveriges deltagande i RSM är att bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber. Sveriges deltagande i RSM har gett svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext, vilket har bidragit till att höja Försvarmaktens förmåga att samverka med andra. Genom arbetet i en multinationell Nato-insats främjas interoperabilitet och förståelse för nya 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. Därtill bidrar deltagandet i RSM till att stärka Sveriges partnerskap med Nato. Samtidigt kan deltagande i internationella operationer även ha vissa negativa effekter på krigsdugligheten, exempelvis på grund av utebliven övningsverksamhet i ordinarie förbandssammansättning. När ett förband deltar i internationella insatser kan även förbandets genomförande av nationella huvuduppgifter på kort sikt påverkas negativt. Förmågan hos våra nationella krigsförband och staber måste därför 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 säkerhetssamarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga i sin militära profession.

Sammantaget har det svenska militära bidraget under 2020 verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen. Regeringen konstaterar samtidigt att Sveriges bidrag till RSM 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 Afghanistan måste vägas in i resultatutvärderingen, också inför beslut om förlängning av insatsen efter den 31 december 2021.

8 Det föreslagna svenska bidraget

Det finns ett behov och en efterfrågan av fortsatt militärt bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM, inte minst mot bakgrund av det fortsatt allvarliga säkerhetsläget i Afghanistan. Givet genomförandet av Dohaavtalet och starten på intra-afghanska fredsförhandlingar är framtiden för RSM osäker. Enligt avtalet ska de internationella trupperna

lämna Afghanistan före maj 2021 i utbyte mot åtaganden från talibanrörelsen om att bland annat motarbeta hot mot USA:s och dess allierades säkerhet och inleda intra-afghanska fredsförhandlingar. Förutsatt att USA bedömer att talibanrörelsen infriar sina åtaganden fortsätter genomförandet av avtalet. Därmed kommer det svenska bidraget ha beredskap att, i samråd med insatsens ledning, Nato och partnerländer, avveckla sin närvaro under 2021.

Det svenska styrkebidraget till RSM kommer under 2021 att bestå av rådgivare till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna, personal i för insatsen relevanta staber och ledningsstrukturer samt personal för nationellt stöd. För att kunna stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstrukturernas förmåga där det är mest efterfrågat ska det finnas möjlighet att omfördela det svenska bidraget inom ramen för RSM. Styrkebidraget kommer att vara verksamt vid baser där säkerheten så medger. Försvarsmakten för en dialog med Nato och aktuella partner om utformningen av det svenska bidraget. Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om behov uppstår. Det svenska bidraget ska då kunna uppgå till högst 200 personer totalt.

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 2021 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 under normala omständigheter att uppgå till högst 50 personer på plats i Afghanistan. Avhängigt genomförandet av avtalet mellan USA och talibanrörelsen bör det svenska bidraget ha beredskap att avveckla sin närvaro under 2021.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för i avsnitt 5 har Afghanistans regering bjudit in Nato och partnerländer att fortsatt stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstrukturernas kapacitet att ansvara för säkerheten inom landet genom den av Nato ledda RSM-insatsen. Det finns ett behov och en efterfrågan av fortsatt militärt bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen, inte minst mot bakgrund av det fortsatt allvarliga 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.

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 tidigare inriktning har varit och är fortsatt att Sverige ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar för att stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Denna inriktning vilar på en flerpartiöverenskommelse från 2013. Sverige kommer följaktligen att fortsatt bidra till RSM i syfte att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna. Under förutsättning att den tidsplan som indikeras av avtalet mellan USA och talibanrörelsen håller, bör det svenska bidraget ha beredskap att, i samråd med insatsens ledning, Nato och partnerländer, avveckla sin närvaro under 2021. Med hänvisning till den oförutsägbara utvecklingen vad gäller genomförandet av Dohaavtalet och förutsättningarna för insatsens och det svenska bidragets framtida närvaro, är avsikten att hålla de berörda riksdagsutskotten informerade om utvecklingen.

Sveriges engagemang för Afghanistan är brett och långsiktigt. Sverige har, inom ramen för arbetet i FN och EU men också genom ett omfattande bilateralt bistånd, bedrivit 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 i avsnitt 7 har Sverige aktivt verkat för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning.

Sverige kommer att aktivt verka för att folkrätten, inklusive mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, respekteras av samtliga aktörer. Respekten för den internationella humanitära rätten måste ständigt värnas. Det är centralt att det internationella samfundet bidrar till att ansvar utkrävs av individer som misstänks för brott eller kränkningar mot folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2021 kommer under normala omständigheter att uppgå till högst 50 personer på plats i Afghanistan. Om situationen så kräver, ska det finnas möjlighet att utöver själva styrkebidraget tillföra personal för räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om ytterligare 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 uppkomna situationer 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. 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 2021.

Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärknings- och evakueringsstyrkan, utgör en väpnad styrka

Prop. 2020/21:22 enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer 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 om det finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen, och det finns inte heller någon internationell förpliktelse att ställa en svensk styrka till förfogande för insatsen. Därför krävs riksdagens medgivande för att Sverige ska kunna delta i den internationella insatsen i Afghanistan med en väpnad styrka.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2021 kommer att uppgå till högst 60 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Merkostnader för eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser samt återställningskostnader ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Linde

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