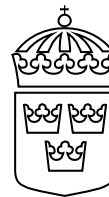


Regeringens proposition 2018/19:5



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

Prop. 2018/19:5

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 oktober 2018

Margot Wallström

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 2019. 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, och för Sveriges och det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund och resonerar kring det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad 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	7
7	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	8
8	Det föreslagna svenska bidraget	10
9	Regeringens överväganden och förslag	11
10	Ekonomiska konsekvenser	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2018.	14

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2018/19:5

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande till och med den 31 december 2019 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-avalet (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). Vikten av ett nära samarbete mellan RSM och FN:s arbete i landet nämns i resolution 2405 (2018).

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), prop. 2016/17:33 (bet. 2016/17:UFöU1, rskr. 2016/17:108) och i prop. 2017/18:32 (bet. 2017/18:UFöU1, rskr. 2017/18:133). I proposition 2017/18:32 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 ytterligare 150 personer till och med den 31 december 2018, för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i RSM. Riksdagen beslutade den 15 december 2017 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inkom Försvarsmakten den 23 augusti 2017 med förslag till fortsatt bidrag inom ramen för RSM under 2018–2020.

3 Situationen i Afghanistan

Afghanistans samlingsregering har sedan sitt tillträde 2014 hämmats av interna motsättningar, vilket har påverkat regeringens förmåga att leva upp till sina reformutfästelser. Den afghanska inrikespolitiken präglas av motsättningar och etniska spänningar, som har ökat inför parlamentsvalet den 20 oktober 2018 och presidentvalet den 20 april 2019. Valförberedelserna inför parlamentsvalet utsattes för en rad attacker.

Den afghanska regeringens fredssträngningar har intensifierats under 2018. President Ghani har presenterat en färdplan för fred samt erbjudit talibanerna villkorlösa förhandlingar. Presidenten utannonserade även en unilateral vapenvila som talibanerna besvarade med en egen vapenvila under tre dagar. Vapenvilorna välkomnades av stora delar av befolkningen.

Trots fredssträngningarna har den väpnade konflikten förvärrats i omfattning och intensitet det senaste året och utgör det största hindret för Afghanistans utveckling. Säkerhetssituationen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Civila boende i provinserna Kabul, Nangahar, Faryab, Helmand och Kandahar påverkades enligt FN mest av konflikten.

FN rapporterar om 5 122 civila offer under första halvåret 2018, varav 1 692 döda (157 kvinnor, 1 172 män och 363 barn). Antalet attacker mot internationella organisationer och biståndsarbetare är fortsatt högt. En sektor som särskilt drabbats är hälso- och sjukvården.

De afghanska säkerhetsstyrkorna ansvarar fullt ut för säkerheten i landet sedan december 2014. Regeringen beräknas i dagsläget kontrollera knappt hälften av landets territorium. Det väpnade motståndet, i första hand talibanerna, har genomfört offensiva väpnade operationer i flera delar av landet. Talibanerna lyckades exempelvis inta och hålla provinshuvudstaden Ghazni under tre dagar. Daesh har visst fotfäste i landet, främst i Nangahar- och Faryab-provinserna, och fortsätter att utföra självmordsattacker, särskilt mot shiamuslimska mål.

Respekten för mänskliga rättigheter är mycket bristfällig. Kvinnor och flickor har en marginaliserad roll och utsätts för hot och våld. Kvinnors deltagande i Afghanistans sociala, ekonomiska och politiska samhällsliv är begränsad även om framsteg gjorts. Rättssäkerheten är svag och tortyr och våldsbrott förekommer i stor skala i hela landet.

Den humanitära situationen i Afghanistan har försämrats under det senaste året. Konflikten förblir den främsta anledningen men Afghanistan har också drabbats av en omfattande torka i 20 av landets 34 provinser. FN:s humanitära kontor (OCHA) och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) uppgav i september 2018 att omkring 4,2 miljoner människor är i behov av akut humanitär hjälp. Möjligheten för de humanitära aktörerna att nå ut till de behövande begränsas av säkerhetsläget, bristande infrastruktur och hot mot de humanitära aktörerna. UNHCR rapporterade i december 2017 att det finns över 1,8 miljoner internflyktingar i Afghanistan till följd av konflikten. Antalet internflyktingar i Afghanistan fortsätter att öka på grund av konflikten, torkan och det stora antalet återvändande från framför allt Iran och Pakistan. Det finns ca 1,5 miljoner registrerade afghanska flyktingar i Pakistan och omkring 1 miljon i Iran. Därtill finns uppskattningsvis omkring 1 miljon oregistrerade afghaner i respektive land. Antalet asylsökande från Afghanistan till Europa och Sverige har minskat under de senaste åren, men utgör ändå den näst största gruppen asylsökande i EU efter syriska medborgare.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och ca 55 % av befolkningen uppges leva under fattigdomsgränsen. Den ekonomiska tillväxten har varit låg de senaste åren. Under 2018 beräknas BNP-tillväxten uppgå till 2,4 %. BNP per capita sjönk dock på grund av befolkningstillväxten. Arbetslösheten förblir hög. Den politiska osäkerheten och säkerhetsläget har bidragit till låga investeringsnivåer,

utflöde av kapital samt försämrad valutakurs. Biståndsberoendet är stort, budgeten finansieras till minst 60 % av internationellt bistånd. Korruptionen genomsyrar hela samhället och utgör ett allvarligt hinder mot en hållbar utveckling. Arbete pågår för att stävja korruptionen.

Under 2017 uppnådde opiumproduktionen rekordhöga nivåer (9 000 ton). Detta innebar en 90-procentig produktionsökning och en 60-procentig ökning av odlingsarealen sedan 2016. FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC) uppskattar att värdet på opiumekonomin uppgår till 4,1–6,6 miljarder USD (20–30 % av Afghanistans BNP).

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

Relationerna mellan Sverige och Afghanistan är goda. Sverige har 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. Sverige har sedan hösten 2016 ett samförståndsavtal med Afghanistan om återtagande av afghanska medborgare.

Sverige har aviserat att utvecklingssamarbetet ska uppgå till ca 8–8,5 miljarder kronor för perioden 2015–2024. För perioden 2014–2019 är fokus i strategin för utvecklingssamarbetet demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, utbildning och sysselsättning, privatsektors- och landsbygdsutveckling samt ökad ekonomisk integration. I april 2018 gav regeringen Folke Bernadotteakademien ett uppdrag i en kompletterande strategi för fredsfrämjande insatser i Afghanistan under 2018–2019 med särskilt fokus på kvinnors deltagande i fredsprocesser. Därtill bidrar Sverige med humanitärt bistånd som 2017 uppgick till 142,5 miljoner kronor. Sverige bidrar också med kärnstöd till ett antal humanitära organisationer som är närvarande i Afghanistan, såsom OCHA, UNHCR, WFP och ICRC, samt genom stöd till en gemensam humanitär fond som finansierar akuta humanitära insatser i Afghanistan. Sverige är 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 för perioden 2014–2020 har ett indikativt belopp på 1,4 miljarder euro. EU har en Afghanistanstrategi för 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 förvaltnings sed och kvinnors ställning, 3) att stödja ekonomisk och mänsklig utveckling samt 4) att möta migrationsrelaterade utmaningar. EU och Afghanistan ingick 2016 en politisk överenskommelse, Joint Way Forward, på migrationsområdet. Ett långsiktigt partnerskapsavtal mellan EU och Afghanistan, Cooperation Agreement on Partnership and Development, undertecknades i februari 2017.

Vid en internationell givarkonferens i Bryssel 2016 bekräftade det internationella samfundet sitt fortsatta stöd till Afghanistanens utveckling till 2020.

FN:s politiska insats United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) har sedan 2002 spelat både en politisk roll och en roll som partner till afghanska myndigheter och det civila samhället. Under 2017 genomförde UNAMA en strategisk verksamhetsöversyn som föreslår utökad stöd till den afghanska regeringens fredssträngningar och reformprocess samt att givarsamordningen bör förbättras. UNAMA:s mandat inkluderar även arbete med humanitärt tillträde, mänskliga rättigheter och genderfrågor samt regionalt samarbete. UNAMA:s nuvarande mandat löper till och med den 17 mars 2019. Det ses över och förnyas årligen av FN:s säkerhetsråd. Ett mycket stort antal FN-organ är fortsatt närvarande i Afghanistan. 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. Afghanistanens 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 tidigare redogjort för etablerades RSM i samband med att ISAF upphörde vid årsskiftet 2014/15 (prop. 2014/15:13 avsnitt 5.2).

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.

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 16 000 personer.

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. 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/UNAMA, EU och icke-statliga organisationer.

Natos militära strukturer har begärt utökade truppbidrag till RSM för att fylla upp de vakanser som funnits inom RSM. Begäran har i stor utsträckning hörtsammats och insatsen har utökats med knappt 3000 personer jämfört med förra året. USA har ökat sin militära närvaro i Afghanistan under 2018 i linje med landets Sydostasienstrategi. Det handlar då både om bidrag till RSM och till USA:s bilaterala insats Operation Freedom's Sentinel (OFS). Bidragsgivare till ANA Trust Fund fattade under sommaren 2018 beslut om att fortsätta bidra till fonden till och med år 2024.

7 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 Försvarsmakten 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. Folkkrätten, 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 förbättras, även om deras övergripande förmåga att hantera säkerheten i landet är ojämn. Den fyraåriga vägkarta för försvars- och säkerhetsstyrkorna som introducerats av presidenten och som understöds av RSM har bidragit till den positiva utvecklingen. Bland annat har försvars- och säkerhetsstyrkorna uppnått de ställda målen för det första året i vägkartan i fråga om ledarskapsutveckling, stridsförmåga och korruptionsreducering inom styrkorna. 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 försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga är ojäma och begränsade kan en positiv utveckling av förmågan hos styrkorna konstateras. Det är därmed regeringens samlade bedömning av det svenska bidraget till RSM bidrar till förstärkt förmåga som på längre sikt kommer att möjliggöra för de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna att självständigt hantera säkerheten i landet. Regeringen vill verka för att stödja de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna där det är mest efterfrågat och avser därför att anpassa bidraget efter av Nato identifierade behov hos de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna samt i relation till andra länders bidrag.

Sverige har också som målsättning att aktivt verka för att FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) 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 och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325. Utbildning i resolution 1325 är en inarbetad del i den utbildning som all svensk personal får innan de åker till Afghanistan. Försvarsmakten ser kontinuerligt över utformningen av utbildningen för att den på bästa sätt ska möta personalens behov när de är på plats i Afghanistan. Utbildning i resolution 1325 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 Försvarsmaktens 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 säkerhetspolitiska samarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga att utvecklas i sin militära profession.

Sammantaget har det svenska militära bidraget under 2018 verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen. Regeringen konstaterar samtidigt att 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 i resultatutvärderingen, också inför beslut om förlängning av insatsen efter den 31 december 2019.

8 Det föreslagna svenska bidraget

Afghanistan har ett 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 försvars- och 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. 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. Det svenska bidraget kommer främst att bestå av rådgivare till de afghanska försvars- och 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. Styrkebidraget kommer därutöver att inkludera stabsofficerare vid de staber som leder RSM i Kabul (högkvarteret för RSM) och i Mazar-e-Sharif (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 det svenska bidraget inom ramen för RSM.

RSM kommer under 2019 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 2019 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 2019 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.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för (avsnitt 5) har Afghanistans regering bjudit in 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 en 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.

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 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 även i fortsättningen att bidra till RSM i syfte att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna.

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 ovan (avsnitt 8) har Sverige aktivt verkat för genomförandet av FN:s säkerhetsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2019 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 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 totalt högst 200 personer till förfogande för deltagande i Natos militära utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan till och med den 31 december 2019.

Det är regeringens bedömning att den sammantagna svenska styrkan, inklusive förstärknings- och evakueringsstyrkan, utgör en väpnad styrka 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. Eftersom ett bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och eftersom det inte finns någon internationell förpliktelse 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 2019 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 ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2018

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden
Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Bolund,
Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde,
Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Wallström

Regeringen beslutar proposition 2018/19:5 Fortsatt svenskt deltagande i
Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i
Afghanistan