

Regeringens proposition

2015/16:41



Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings-
och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan

Prop.
2015/16:41

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 november 2015

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 50 personer till förfogande för deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan till utgången av december månad 2016. Utöver själva styrkebidraget ska det finnas möjlighet att tillföra en högst tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer om situationen så kräver.

Det svenska styrkebidraget till RSM kommer i huvudsak vara verksamt i norra delarna av Afghanistan och främst bestå av rådgivare till regional ledningsnivå. Vidare tillkommer bidrag med stabsofficerare till de staber som leder RSM i Mazar-e Sharif och Kabul.

Syftet med insatsen är att det internationella samfundet ska fortsätta att bistå de afghanska säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt kunna hantera säkerheten i landet. Det svenska RSM-bidraget är ytterligare ett steg i avvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Afghanistan	5
3.1	Den politiska situationen	5
3.2	Ekonomisk utveckling	6
3.3	Säkerhet	6
3.4	Den humanitära situationen	7
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan	8
4.1	Bilaterala relationer med Afghanistan	8
4.2	Utvecklingssamarbete och humanitärt engagemang i Afghanistan	8
4.3	Det internationella militära engagemanget	9
5	Den internationella utbildnings- och rådgivningsstyrkan RSM	9
5.1	Folkrättsligt mandat	9
5.2	Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling	10
5.3	Enhanced Enduring Partnership (EEP)	11
5.4	Sveriges deltagande i RSM	11
6	Regeringens överväganden	12
7	Ekonomiska konsekvenser	14
	Förkortningar	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 2015	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:41

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande för deltagande i utbildnings- och rådgivningsstyrkan i Afghanistan, Resolute Support Mission (RSM), till utgången av december månad 2016, utifrån inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer att utgöra RSM och, om situationen så kräver, det ska finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer (avsnitt 6).

2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 godkände Förenta nationernas (FN:s) säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka (International Security Assistance Force, ISAF) i enlighet med Bonnavalet, för att under FN-stadgans kapitel VII 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 välkomnade i december 2014 genom resolution 2189 upprättandet av RSM.

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) och i prop. 2014/15:13, (bet.2014/15:UFöU2, rskr. 2014/15:73). I proposition 2014/15:13 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande för deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM till utgången av december månad år 2015, utifrån inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer att utgöra RSM och, om situationen så krävde, det skulle finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer. Riksdagen beslutade den 17 december 2014 att bifalla regeringens förslag.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har Försvarsmakten den 24 augusti 2015 redovisat nuvarande förbandsbidrag samt förslag till bidrag inom ramen för Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM under 2016.

3.1 Den politiska situationen

Den afghanska regeringen kommer under det kommande året sannolikt att vara under fortsatt stor politisk press mot bakgrund av det svåra säkerhetsläget och den ekonomiska situationen i landet. Ashraf Ghani tillträdde presidentposten i september 2014 efter ett omtvistat valresultat. Valen gav upphov till en konstitutionell kris som endast kunde lösas med internationell medling med USA och FN i spetsen. Resultatet blev en samlingsregering i vilken Ghanis motståndare från den andra valomgången Abdullah Abdullah fick rollen som de facto premiärminister. Som ett led i den överenskommelse som nåddes mellan Ghani och Abdullah ska samlingsregeringen inom två år genomföra en konstitutionell översyn som ska leda till att premiärministerposten permanentas. Den politiska uppgörelsen innebar även att omfattande reformer av valsystemet ska genomföras, vilket har välkomnats av det internationella samfundet. Vissa åtgärder har redan genomförts. En valreformskommitté har tillsatts vilken har lämnat ett antal rekommendationer varav flertalet redan beslutats. Generellt är dock samlingsregeringen fortsatt hämmad av meningsskiljaktigheter som inverkar negativt på regeringens förmåga att styra landet.

Den utdragna väpnade konflikten utgör det största hindret för Afghanistans utveckling. I juli 2015 togs steg mot en fredsprocess genom ett möte i Pakistan mellan den afghanska regeringen och representanter för talibanerna. Samtalen fick ingen fortsättning då nyheten om talibanledaren Mullah Omars bortgång redan 2013 läckte ut. Följden blev en maktkamp inom talibanrörelsen. De konkurrerande grupperingarna har vitt skilda inställningar till fredsprocessen vilket påverkar förutsättningarna för fortsatta fredssamtal. Den tidigare ställföreträdande talibanledaren Mansoor har valts till ny ledare och han tycks ha lyckats konsolidera sitt ledarskap. Efter en tid av ansträngningar från både Afghanistan och Pakistan att närma sig varandra försämrades förbindelserna efter de avbrutna samtalen. Relationen mellan länderna präglas av ömsesidig misstänksamhet.

Andra länder i regionen hyser stor oro för utvecklingen i Afghanistan. En negativ utveckling hotar säkerheten i hela regionen. Detta har föranlett Kina att öka sitt engagemang i Afghanistan, såväl ekonomiskt som politiskt. Indien ger ett omfattande bistånd till Afghanistan och har ett strategiskt partnerskapsavtal med Afghanistan. Det finns ett antal fora och processer som söker stärka det regionala samarbetet – ett är RECCA (Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan) med tyngdpunkt på ekonomiskt samarbete och integration mellan länder i Central- och Sydasiens. Ett annat är den så kallade Heart of Asia-processen som syftar till att skapa förtroende, stärka säkerheten, samt förbättra den ekonomiska tillväxten och den sociala utvecklingen i Afghanistan och i regionen.

3.2 Ekonomisk utveckling

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och en stor del av befolkningen lever under fattigdomsgränsen. Kvinnor och flickor är särskilt drabbade. Enligt Världsbankens beräkningar blev den ekonomiska tillväxten för 2014 omkring 1,5 procent, något lägre än 2013, men avsevärt lägre än den genomsnittliga tillväxttakten under det senaste årtiondet. Tillväxten för 2015 förväntas bli i samma storleksordning. Den politiska osäkerheten har bidragit till låga investeringsnivåer i sektorerna utanför jordbruket, exempelvis tillverknings- och byggsektorn. Afghanistan är till följd av sin över 30 år långa konflikt kraftigt biståndsberoende. Problemen förvärras av svårigheterna med att få in skatteintäkter i kombination med stora utgifter. Den ekonomiska situationen i början av 2015 karakteriserades av reducerade valutareserver och en budget i obalans. Den försämrade säkerhetssituationen och den politiska instabiliteten bidrar till de ekonomiska svårigheterna.

Den illegala exporten av opiater utgör fortfarande en betydande del av landets BNP, och bidrar till korruption och organiserad brottslighet. Under 2014 stod Afghanistan för 85 procent av den globala opiumproduktionen och 77 procent av den globala produktionen av heroin. Korruptionen genomsyrar hela samhället och utgör ett allvarligt hinder mot en hållbar utveckling, även om vissa framsteg har gjorts, till exempel genom att offentliga upphandlingar är föremål för omfattande kontroller. Regeringen har också återupptagit utredningen om Kabul Bank, som 2010 skakades av en omfattande korruptionsskandal, i syfte att öka förtroendet för banksektorn. Transparency Internationals index för uppfattad korruption i den offentliga sektorn (Corruption Perceptions Index) har visat en viss förbättring jämfört med tidigare år, även om utvecklingen går långsamt.

3.3 Säkerhet

Den väpnade konflikten har förvärrats i omfattning och intensitet. Det väpnade motståndet, i första hand talibanerna, har utnyttjat situationen som uppstått i samband med att ISAF-insatsen avslutats och den internationella militära närvaron begränsats. Talibanerna har inlett offensiva operationer såväl i södra och östra Afghanistan som i stora delar av de norra regionerna. I slutet av september erövrade talibanerna provinshuvudstaden i Kunduz i nordöstra Afghanistan som var föremål för strider i drygt två veckor innan den afghanska regeringen återtog kontrollen över staden. Detta är första gången sedan talibanernas fall 2001 som en provinshuvudstad har intagits av talibaner, om än temporärt. En bidragande orsak till det upptrappade våldet tros vara att en större mängd utländska stridande sökt sig till Afghanistan efter att de drivits ut ur Pakistan genom ett antal pakistanska militäröffensiver. Uppgifter finns om att även Isil har etablerat sig i vissa provinser. Framförallt i norra Afghanistan har regeringsföreträdare börjat bygga upp egna miliser. Flera av de olika väpnade grupperna är inblandade i

kriminella aktiviteter och strider ofta sinsemellan om inflytande. Säkerhetssituationen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Antalet civila våldsoffer är högst i de södra och östra delarna. FN rapporterar om totalt 4 921 civila offer under första halvåret i år, vilket är den högsta totala siffran döda och skadade sedan FN år 2009 började rapportera om civila offer. Antalet offer har ökat stadigt sedan dess. Kvinnor och barn drabbas i allt högre utsträckning av våldet. Enligt FN bedöms det väpnade motståndet ligga bakom den absoluta merparten av de civila offren. Det har även skett en ökning av antalet attacker mot internationella organisationer och biståndsarbetare. En ny utveckling är att grupper som svär lojalitet till Isil har börjat ta på sig ansvaret för olika terrordåd, främst i östra Afghanistan.

Sedan december 2014 är de afganska säkerhetsstyrkorna, ANDSF, fullt ut ansvariga för säkerheten i hela Afghanistan. Detta har fått till följd att antalet skadade och döda inom ANDSF kraftigt har ökat under 2015 jämfört med tidigare år. Perioden januari till och med juni har cirka 7 200 personer ur säkerhetsstyrkorna skadats och cirka 3 800 dödats. Styrkornas utmaningar består bl.a. i ökade förluster och bristande ledarskap. Det finns ett omfattande behov av fortsatt internationellt stöd avseende utbildning, rådgivning och finansiering till ANDSF.

3.4 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan fortsätter att försämrans. Den pågående konflikten, extrema väderförhållanden och andra naturkatastrofer är de huvudsakliga anledningarna till den svåra situationen i landet. Under 2015 beräknas 7,5 miljoner människor vara i behov av humanitär hjälp. Säkerhetsläget påverkar de humanitära aktörernas möjlighet att nå ut till de behövande negativt. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR har 5,8 miljoner flyktingar återvänt till landet sedan 2002. Det finns likväl fortfarande nästan 1,6 miljoner registrerade afganska flyktingar i Pakistan och omkring 950 000 i Iran. Dessutom finns omkring 800 000 internflyktingar i Afghanistan. Den senaste fem åren har antalet flyktingar från Afghanistan till Europa och Sverige ökat markant. Sedan 1984 har omkring 34 000 afghaner fått uppehållstillstånd i Sverige. De senaste månaderna har antalet asylsökande från Afghanistan till Sverige ökat ytterligare, per sista oktober har 23 000 anlänt under 2015. Respekten för mänskliga rättigheter och i synnerhet situationen för flickor och kvinnor i Afghanistan är fortsatt bekymmersam. Tortyr och våldsbrott förekommer i stor skala och diskrimineringen av kvinnor är omfattande. Rättssäkerheten är svag och lagföring grundas på erkännanden som ibland tvingas fram genom tortyr. En försämrad politisk och ekonomisk utveckling samt utbredd våldsanvändning medför risk för en tillbakagång för respekten för de mänskliga rättigheterna.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

4.1 Bilateral relationer med Afghanistan

Relationerna mellan Sverige och Afghanistan är goda och sträcker sig tillbaka till 1930-talet. Sverige har haft diplomatisk närvaro i Kabul sedan 2002. En ambassad upprättades 2008. I samband med att den svenska militärbasen Camp Northern Lights stängdes i juni 2014 flyttades ambassadens sektionskansli i norra Afghanistan till det tyska generalkonsulatet i Mazar-e Sharif i syfte att bibehålla diplomatisk bevakning av utvecklingen i norra Afghanistan under ännu en tid. Sedan våren 2014 har Afghanistan en ambassad i Stockholm. Utvecklingssamarbetet med Afghanistan är betydande och utgör en viktig komponent i relationen med Sverige.

4.2 Utvecklingssamarbete och humanitärt engagemang i Afghanistan

Afghanistan är en av de största mottagarna av svenskt utvecklingsbistånd. Den gällande strategin för det svenska biståndet avser perioden 2014–2019 och uppgår till sammanlagt 4,87 miljarder kronor. Sverige har vidare aviserat ett totalt indikativt volymspann om 8,0–8,5 miljarder kronor för perioden 2015–2024, inom ramen för det s.k. Tokyoramverket (TMAF) från juli 2012. I september 2015 antogs det nya reformramverket Self-Reliance Mutual Accountability Framework (SMAF), som bygger vidare på Tokyoramverket och som slår fast det internationella samfundets och den afghanska regeringens ömsesidiga åtaganden gällande utvecklingssamarbetet i Afghanistan. Den svenska strategin är inriktad på att stödja utvecklingen av Afghanistans egen förmåga och ägarskap, utbildning, sysselsättning, privatsektors- och landsbygdsutveckling och ekonomisk integration. Utvecklingssamarbetet genomsyras av arbete för ökad jämställdhet, mot korruption och särskilt fokus läggs vid situationen för kvinnor och barn. Förutom det svenska utvecklingsbiståndet bidrar Sverige med ett humanitärt bistånd som 2014 uppgick till cirka 150 miljoner kronor.

FN:s stödmission UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) etablerades 2002, och har sedan dess spelat både en politisk roll och en roll som partner gentemot afghanska myndigheter och det civila samhället. UNAMA:s mandat har därtill inriktats på biståndssamordning, stöd för humanitär access, och stöd till afghanskt ägarskap och ledarskap. Missionen har även mandat att stödja en freds- och försoningsprocess. Förutom UNAMA är flertalet FN-organ närvarande i Afghanistan – bland annat UNDP (United Nations Development Programme), som bedriver en omfattande verksamhet i landet kring främst kapacitetsutveckling inom en rad områden. I juli 2015 etablerades en trepartskommission, där bland annat Sverige deltog, med syfte att se över UNAMA:s verksamhet och identifiera de områden

där missionen kan ge mest stöd på basis av säkerhetsrådsresolution 2210 (2015). Kommissionen bekräftade vikten av en fortsatt stark FN-närvaro i landet, liksom att FN:s normativa roll på en rad områden erkändes.

I maj 2015 undertecknades ett långsiktigt partnerskapsavtal – CAPD (Cooperation Agreement on Partnership and Development) – mellan EU och Afghanistan. Avtalet har förhandlats sedan 2011 och Sverige har verkat för dess tillkomst. I juni 2014 antogs en ny EU-strategi för perioden 2014–2016 som ersätter den handlingsplan för Afghanistan och Pakistan som inrättades under det svenska EU-ordförandeskapet 2009. För perioden 2014–2020 har EU avsatt 1,1 miljard euro till utvecklingsamarbete (omfattar inte medlemsstaternas bistånd). Under förutsättning att den afghanska sidan uppfyller sina Tokyoåtaganden har EU möjlighet att betala ut ytterligare 300 miljoner euro.

EU bidrar även med en polisinsats (European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL Afghanistan) som har varit verksam i Afghanistan sedan 2007 och fokuserar på stöd till reformeringen och återuppbyggnaden av den afghanska polisen. Insatsens nuvarande mandat löper till den 31 december 2016 varefter inriktningen är att den avslutas. Det pågår just nu ett arbete med att överföra vissa av EUPOL:s uppgifter till andra aktörer som afghanska myndigheter eller internationella organisationer.

4.3 Det internationella militära engagemanget

I september 2014 undertecknades ett bilateralt säkerhetsavtal, så kallat BSA (Bilateral Security Agreement) mellan Afghanistan och USA. Avtalet omfattar fortsatt amerikanskt stöd till utbildning och rådgivning av afghanska säkerhetsstyrkor samt stöd för att förhindra och bekämpa terrorism. Det amerikanska engagemanget benämns OFS (Operation Freedom's Sentinel).

5 Den internationella utbildnings- och rådgivningsstyrkan RSM

5.1 Folkrättsligt mandat

Det folkrättsliga mandatet för insatsen 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 (eng. non-combat mission). Efter särskild förfrågan och inbjudan från den afghanska regeringen kan dessa insatser ges även till afghanska specialförband på taktisk nivå. I övrigt är insatsens våldsanvändning

Prop. 2015/16:41 begränsad till styrkans egenskydd, (eng. force protection). Insatsens personal ges rätt att inneha och bära vapen för att fullgöra sina uppgifter.

5.2 Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling

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 är en utbildnings- och rådgivningsinsats, vars fokus ligger på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, på högre stabs- och ledningsnivå (kårnivå) för de reguljära styrkorna och ner till taktisk nivå för specialförbanden. Därutöver ges rådgivning vid berörda afghanska institutioner (till exempel försvarsministeriet). Insatsen har inte stridande uppgifter förutom styrkans egenskydd ("force protection"). Inrättandet av insatsen är avhängigt en folkrättslig grund som återfinns i inbjudan från den afghanska regeringen (se avsnitt 5.1). Som beskrivits ovan (3.3 Säkerhet) är säkerhetsläget fortsatt svårt. Det var väntat att talibaner och övrigt väpnat motstånd skulle öka sina aktiviteter gentemot ANDSF efter att ISAF upphörde. Säkerhetssituationen har inte påverkat RSM i någon större utsträckning då dess arbete främst riktas till högre nivåer inom ANDSF.

Enligt den militära operationsplanen (OPLAN) för RSM, som endosserades vid Natos utrikesministermöte i juni 2014, är insatsen 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. De tre olika faserna är inte tidsbestämda utan OPLAN utgår från att omständigheterna, i förhållande till i förväg identifierade kriterier, ska ligga till grund för den exakta tidpunkten för övergången från en fas till nästa (eng. conditions based approach). OPLAN lyfter också fram det fortsatta och framtida behovet av civil-militärt samarbete mellan Nato och det internationella samfundet (till exempel FN/UNAMA, EU och NGO:er). Under arbetet med planeringen av insatsen var Sverige pådrivande för att inkludera FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet. Inom RSM finns ett Gender Advisor Office som stödjer afghanska myndigheter i implementering av säkerhetsrådsresolution 1325 (2000).

RSM har ett brett internationellt stöd och beräknas i oktober 2015 omfatta cirka 42 bidragande länder, varav 14 inte är medlemmar i Nato. RSM-insatsen omfattar för närvarande drygt 13 000 personer.

USA meddelade den 15 oktober 2015 att landet bibehåller ett truppbidrag om cirka 9 800 soldater under 2016.

Från och med årsskiftet 2014/15 är Natos engagemang i Afghanistan uppdelat i tre faser (eng. strands) där RSM utgör den kortsiktiga fasen, finansieringsmekanismerna för ANDSF den mellanliggande fasen samt Natos utökade bilaterala partnerskapsrelation med Afghanistan den långsiktiga inriktningen.

I samråd med och på efterfrågan av den afghanska regeringen planerar nu Nato för etablerandet av en civilt ledd och temporär närvaro, Enhanced Enduring Partnership (EEP). Beslut om att inleda planering fattades vid Natos utrikesministermöte i Turkiet i maj 2015. Enligt Nato ska en initial plan finnas framtagen inför Natos utrikesministermöte den 1–2 december 2015. Syftet är att EEP ska utgöra en brygga mellan RSM och Natos bilaterala partnerskapsrelation med Afghanistan. Inriktningen på EEP är enligt nuvarande planering främst att ge stöd till och utveckla ledarskap inom de afghanska säkerhetsinstitutionerna (försvarsministeriet, staber etc.), ge stöd och råd gällande resurshantering samt organisatorisk uthållighet (eng. sustainment). Den civilt ledda närvaron kommer enligt Nato att inta en allmänt låg profil, (eng. a low profile and a light footprint). Den civila närvaron kommer att verka med militärt egenskydd ("force protection").

Sedan september 2015 är partnerländer inom RSM inbjudna att delta i planeringen av EEP, vilket Sverige gör.

5.4 Sveriges deltagande i RSM

Afghanistan har fortsatt behov av internationellt militärt stöd för utvecklingen av de afghanska säkerhetstyrkornas förmåga och därtill de afghanska institutionernas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Inriktningen är att Sverige fortsatt ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar att ge detta stöd med syftet att åstadkomma en långsiktig stabilitet och förbättrad säkerhetsutveckling i landet.

Denna inriktning fastslogs i november 2013 av förra regeringen efter överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna och har legat till grund för riksdagens tidigare medgivanden (bet. 2013/14:UFöU1, rskr. 2013/14:129 samt bet. 2014/15:UFöU2, rskr. 2014/15:73).

Sveriges bidrag till RSM planeras att fortsatt bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra Afghanistan intill dess att fas 2, som innebär att utbildning och rådgivning koncentreras till Kabul, är inledd.

Det svenska bidraget kommer fortsatt främst bestå av rådgivare till regional ledningsnivå vid Operation Coordination Centre Regional (OCC-R) samt till afghanska arméns 209:e kår i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Sverige kommer även att fortsatt bidra med hanteringspersonal till den militära flygbasen Marmal Air Base på den tyska basen Camp Marmal. Styrkebidraget kommer även inkludera stabsofficerare till de staber som leder RSM i Mazar-e-Sharif (vid

Prop. 2015/16:41 högkvarteret för Train Advice Command-North/TAAC-N) respektive Kabul (högkvarteret för RSM).

RSM kommer fortsatt under 2016 att bestå av multinationella styrkebidrag där Sverige och övriga nationer bidrar med enheter och personal som sätts samman till ett förband. I egenskap av ramansvarig nation kommer Tyskland fortsatt under 2016, intill att RSM:s verksamhet i norr eventuellt avslutas, säkerställa att logistik, transporter, skydd och eskort med mera tillhandahålls för det svenska styrkebidraget som fortsatt förläggs vid Camp Marmal (utöver svensk personal i Kabul).

Enligt insatsens operationsplan ska förhållandena på plats (eng. condition based approach) avgöra den exakta tidpunkten för en fasövergång. Planeringsinriktningen innebär att en övergång till fas 2, vilket innebär att rådgivning och utbildning fokuseras till Kabul, kan komma att ske någon gång under 2016.

Sverige för en nära dialog med Tyskland i egenskap av ramansvarig nation i norr vad gäller tidpunkten för avvecklingen av utbildnings- och rådgivningsinsatserna i norra Afghanistan. Inriktningen är att svensk personal (stabspersonal och hanteringspersonal till den militära flygbasen) kommer att finnas kvar inom TAAC-N för ledning och stöd intill dess att Camp Marmal stängs.

Sverige avser att bidra till RSM under fas 2 med ett reducerat bidrag som inkluderar stabspersonal till RSM:s högkvarter i Kabul.

6 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen fortsatt ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande för deltagande i utbildnings- och rådgivningsstyrkan i Afghanistan, Resolute Support Mission (RSM), till utgången av december månad 2016, utifrån inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer att utgöra RSM. Om situationen så kräver ska det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till högst 50 personer på plats i Afghanistan fram till och med december 2016 och i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet under fas 1 av RSM. Planeringsinriktningen innebär att en övergång till fas 2, vilken innebär att rådgivning och utbildning fokuseras till Kabul, kan komma att ske någon gång under 2016. För svensk del sker övergången till fas 2 i nära koordinering med Tyskland som är ansvarig ramnation i norra Afghanistan. Sverige avser att bidra med ett reducerat bidrag till fas 2 som inkluderar stabspersonal till RSM:s högkvarter.

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 är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt långsiktigt stödjer och bistår den afghanska regeringen i dess strävan efter ett stabilt och säkert samhälle – en förutsättning för ett långsiktigt utvecklingssamarbete. En negativ utveckling i landet får konsekvenser för säkerheten i regionen och även globalt. Den negativa utvecklingen avseende säkerhetsläget under 2015 understryker behovet av fortsatt internationell militär utbildning och rådgivning.

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 och inte minst för ökad respekt för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, i synnerhet kvinnors och flickors åtnjutande av dessa i Afghanistan.

Den afghanska regeringen och Nato har inlett planering av en civilt ledd överbrygningsnärvaron, *Enhanced Enduring Partnership* (EEP) som ska ge stöd och råd till de afghanska säkerhetsinstitutionerna (ministerier samt staber) när det gäller ledarskap samt resurshantering och uthållighet. Avsikten med EEP är att bidra till att den långsiktiga investering det internationella samfundet gjort i att bidra till säkerheten i Afghanistan långsiktigt ska förvaltas. Sverige deltar förutsättningslöst i planeringsarbetet av denna insats.

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 överenskommelse från 2013 mellan den förra regeringen samt Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna. Sverige kommer följaktligen fortsatt att bidra till RSM i syfte att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till ANDSF. Personalen ingående i styrkebidraget kommer inte att ha stridande uppgifter. I planeringsarbetet för RSM drev Sverige frågan om genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess implementering. Sverige bidrog under 2013 till en utvärdering av Nato:s 1325 policy. Den resulterade i flera rekommendationer som idag implementeras i alla Nato insatser inklusive RSM.

Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till högst 50 personer på plats i Afghanistan. Utöver själva styrkebidraget behöver det finnas möjlighet att tillföra en högst tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om situationen så kräver. Det finns risk för att den svenska personalen utsätts för väpnat angrepp. 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. En högst tillfällig förstärkning skulle kunna bli aktuell att då sätta in för att lösa dessa uppgifter. Därutöver behöver bidraget kunna evakueras.

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 givits 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.

Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande för deltagande i RSM till utgången av december månad 2016. Därutöver ska det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer om situationen så kräver.

Bidraget ska ses som ytterligare ett steg i avvecklingen av den svenska militära närvaron i Afghanistan.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för RSM under 2016 uppgår till högst 55 miljoner kronor. Kostnaderna belastar anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Merkostnader för eventuella förstärknings- och evakueringsåtgärder ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Förkortningar

ANDSF	Afghan National Defence and Security Forces (Afghanska säkerhetsstyrkorna)
BSA	Bilateral Security Agreement (Bilateralt säkerhetsavtal Afghanistan/ USA)
CAPD	Cooperation Agreement on Partnership and Development
EEP	Enhanced Enduring Partnership (Engagemang under civil ledning som efterföljer RSM)
EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan (EU:s polisinsats i Afghanistan)
ISAF	International Security Assistance Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental organization
OCC-R	Operation Coordination Centre-Regional
OFS	Operation Freedom's Sentinel
RSM	Resolute Support Mission
OPLAN	Operationsplan
SMAF	Self-Reliance Mutual Accountability Framework
SOFA	Status of Forces Agreement (den folkrättsliga grunden för insatsen)
TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework
TAAC-N	Train Advice Assist Command North (Camp Marmal utanför Mazar-e Sharif)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
UNDP	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet I Lövin

Regeringen beslutar proposition Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan