

Regeringens proposition

2014/15:13



Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan

Prop.
2014/15:13

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 november 2014

Stefan Löfven

Margot Wallström
(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 2015. Detta i enlighet med regeringens och riksdagens tidigare inriktning. Denna inriktning fastslogs november 2013 av den förra regeringen efter överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna och låg till grund för riksdagens bemyndigande i december 2013. 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 fortsatt ska bistå de afghanska säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt kunna hantera säkerheten i landet. Mellan 2011 och 2014 har ISAF successivt minskat i numerär och gradvis intagit en mer stödjande roll. Det svenska RSM-bidraget är ytterligare ett steg i avvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan.

RSM har ett brett internationellt stöd och beräknas i oktober 2014 att uppgå till cirka 42 truppbidragande länder, varav 14 inte är medlemmar i Nato.

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	5
3.3	Säkerhet.....	6
3.4	Den humanitära situationen	7
4	Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan.....	8
4.1	Internationella samfundets och Sveriges diplomatiska relationer med Afghanistan.....	8
4.2	Utvecklingssamarbete och humanitärt engagemang i Afghanistan	9
4.2.1	FN-UNAMA	9
4.2.2	EU	9
4.3	Det internationella militära engagemanget.....	10
4.3.1	ISAF/RSM.....	10
4.3.2	Operation Enduring Freedom	10
5	Den internationella rådgivningsstyrkan RSM	10
5.1	Folkrättsligt mandat.....	10
5.2	Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling.....	11
5.3	Sveriges deltagande i RSM	12
6	Regeringens överväganden om svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan.....	13
	Bilaga Förkortningar.....	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2014	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:13

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 2015, 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. Säkerhetsrådet har senare förlängt och utökat mandatet för den internationella styrkan till att omfatta hela Afghanistans territorium samt stöd för uppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Detta har skett genom resolutionerna 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003), 1563 (2004), 1623 (2005), 1707 (2006), 1776 (2007), 1833 (2008), 1890 (2009), 1943 (2010), 2011 (2011) och 2069 (2012). Den senaste resolutionen, 2120 (2013) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till och med den 31 december 2014.

Det svenska deltagandet inom ramen för ISAF har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), i prop. 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), i prop. 2002/03:21 (bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71), i bet. 2003/04:UU8 (rskr. 2003/04:100), i prop. 2003/04:71, (bet. 2003/04:UFöU2, rskr. 2003/04:245), i prop. 2005/06:34 (bet. 2005/06:UFöU1, rskr. 2005/06:83), i prop. 2006/07:83, (bet. 2006/07:UFöU3, rskr. 2006/07:192), i prop. 2008/09:69 (bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146), i prop. 2009/10:38 (bet. 2009/10:UFöU1, rskr. 2009/10:60), i prop. 2010/11:35 (bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108), i prop. 2011/12:29 (bet. 2011/12:UFöU2, rskr. 2011/12:81), samt i prop. 2012/13:41 (bet. 2012/13:UFöU1, rskr. 2012/13:130).

I proposition 2013/14:33, beslutad av riksdagen den 17 november 2013, föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställde en väpnad styrka bestående av högst 600 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan fram till utgången av december månad 2014 under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Därutöver bedömde regeringen att Sverige skulle delta i förberedelser av Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) syftande till att fortsatt stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Riksdagen biföll den 17 december 2013 regeringens förslag (bet. 2013/14:UFöU1, rskr. 2013/14:129).

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har Försvarsmakten den 12 september 2014 redovisat nuvarande förbandsbidrag samt förslag till bidrag inom ramen för Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM under 2015.

3.1 Den politiska situationen

Läget i Afghanistan är fortfarande allvarligt. Utvecklingen har i år dominerats av det afghanska presidentvalet och dess politiska efterspel, samtidigt som betydande utmaningar gällande säkerheten, det ekonomiska läget och den humanitära situationen kvarstår. Presidentvalet och val till provinsråd genomfördes den 5 april. Den 29 september svors Ashraf Ghani in som Afghanistans nye president. Ghani leder nu en samlingsregering där hans främsta utmanare i valet, Abdullah Abdullah, innehar en premiärministerliknande post. Valet som genomfördes i två omgångar blev en stor manifestation för afghanernas tilltro till demokrati och är det första demokratiska maktskiftet i landets historia. Trots överhängande hot om våld och trakasserier uppnåddes ett högt valdeltagande.

Det preliminära resultatet från den andra omgången, som ägde rum den 14 juni, visade att Ghani hade fått flest röster. Detta ledde till kraftiga protester och hot om avhopp från Abdullah, och hans sympatisörer. Abdullah, som fick flest röster i den första valomgången, utan att nå upp till 50 procent, ansåg att omfattande valfusk hade ägt rum till Ghanis fördel. Samtidigt kritiserades den oberoende valkommissionen för hanteringen av valprocessen. Den inledande entusiasmen som präglade valet förbyttes därmed till en politisk kris. Under juli månad inledde USA tillsammans med FN förhandlingar mellan kandidaterna varpå en överenskommelse nåddes om att samtliga röster skulle granskas och räknas om. Parallellt inleddes en diskussion om en samlingsregering, National Unity Government, och den 21 september nådde Ghani och Abdullah en politisk uppgörelse som ledde till att Ghani utropades till Afghanistans nye president och att en samlingsregering etablerades.

FN, USA och EU gjorde omfattande insatser för att den politiska uppgörelsen skulle kunna uppnås. EU, OSSE och flera frivilligorganisationer bidrog med valstöd och valövervakning. EU:s valobservatörsmission, som sammantaget bestod av drygt 400 observatörer, konstaterade att omfattande valfusk hade förekommit och beklagade att röstsiffrorna inte hade presenterats när valresultatet tillkännagavs. I den politiska uppgörelse som Ghani och Abdullah nådde framgår att omfattande reformer av valsysteget ska genomföras, något som välkomnades av det internationella samfundet. Våldsnivåerna i samband med valen bedöms ha varit i paritet med presidentvalet 2009. Till skillnad från förra gången ansvarade nu de afghanska säkerhetsstyrkorna för säkerheten.

3.2 Ekonomisk utveckling

Afghanistan är fortsatt ett av världens fattigaste länder. Mer än hälften av befolkningen lever under fattigdomsgränsen. Kvinnor och flickor är särskilt utsatta. Under de senaste tio åren har tillväxten i snitt legat på 9 procent per år. År 2013 skedde en kraftig inbromsning och tillväxten

sjönk till under 4 procent. Huvudorsaker är tillbakadragandet av de internationella trupperna och osäkerheten kring den politiska situationen, som har resulterat i minskad ekonomisk aktivitet och valutaflykt. Nedgången märks framförallt inom den tjänstesektor som växte fram i anslutning till den internationella militära närvaron. Förutom ökad arbetslöshet har detta lett till minskade statsintäkter och ett omfattande budgetunderskott med svårigheter att upprätthålla statlig verksamhet som följd. Det lågproduktiva jordbruket som utgör en tredjedel av ekonomin och sysselsätter nästan 80 procent av den afghanska befolkningen är den sektor där tillväxtpotentialen är störst. Ett allvarligt problem är dock att den illegala narkotikaproduktionen växer (odlingen av opium ökade med 36 procent under 2013) och tränger ut laglig verksamhet. Få afghanska varor kan konkurrera på exportmarknader och lokalt dominerar billiga importvaror. Den mycket omfattande korruptionen genomsyrar hela samhället och utgör ett allvarligt hinder mot en hållbar utveckling. Ekonomiska prognoser förutspår att Afghanistan kommer att vara starkt beroende av extern finansiering under en överskådlig framtid.

3.3 Säkerhet

Säkerhetssituationen i Afghanistan är fortsatt utmanande och skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Presidentvalsprocessen och ISAF:s utfasning samt de afghanska säkerhetsstyrkornas övertagande av säkerhetsansvaret har ökat positioneringen inom det väpnade motståndet och dess bundsförvanter. Under 2014 har säkerhetssituationen i landets södra och östra delar försämrats jämförelsevis med motsvarande period 2013 och det väpnade motståndet har kunnat återta kontrollen över områden, framförallt på landsbygden. Återkommande attacker har genomförts även i andra delar av landet, inklusive i Kabul. Säkerhetsläget är alltså bättre i norra Afghanistan än i de södra och östra delarna av landet. Samtidigt kontrollerar det väpnade motståndet vissa områden i norr och har förmågan att genomföra attacker. Enligt FN har 1 564 civila dödats och 3 289 sårats till följd av attentat och stridigheter under första halvåret 2014. Det är en ökning med 24 procent jämfört med samma period föregående år. FN uppskattar att cirka 74 procent av de civila sårade och döda är åsamkade av attacker från regeringsfientliga grupper. Antalet attacker riktade mot afghanska politiker, ämbetsmän och företrädare för säkerhetsstrukturerna fortsätter att vara högt. Det har även skett en ökning av attacker mot internationella organisationer och biståndsarbetare. Såväl inhemska som utländska journalister är en mycket utsatt grupp. Den 11 mars 2014 mördades SR-journalisten Nils Horner på öppen gata i Kabul.

Antalet attacker mot ISAF har under 2014 fortsatt att minska i takt med att säkerhetsansvaret lämnats över till de afghanska säkerhetsstyrkorna (ANSF). Samtidigt har antalet attacker mot ANSF, och därmed antalet dödade och sårade inom säkerhetsstyrkorna, ökat markant under 2014.

Den utdragna konflikten utgör det största hindret för Afghanistans utveckling. Några framsteg mot en fredlig lösning har inte skett även om försök, också med internationellt stöd, har gjorts. Förhoppningar finns att

president Ghani kan gjuta nytt liv i fredsprocessen. Det internationella trupptillbakadragandet kan också skapa ett nytt utrymme för förhandlingar. Samtidigt kommer pressen mot ANSF att öka i takt med att talibanrörelsen flyttar fram sina positioner. Flertalet grupper inom det väpnade motståndet konkurrerar om makt och positioner och har principiellt skilda inställningar till fredsprocessen. Detta innebär att förutsättningarna för en fredlig lösning på konflikten kan komma att förändras beroende på vilka av dessa grupper som får mest utrymme och inflytande.

Sedan juli 2014 ansvarar ANSF för säkerheten i hela landet och ISAF har övergått till en stödjande roll. Målbilden om 352 000 personer inom ANSF är nu uppfylld och säkerhetsstyrkornas kvalitet har förbättrats. Betydande problem kvarstår dock, främst inom den afghanska polisen, som präglas av omfattande korruption, låg utbildningsgrad och lågt förtroende hos den afghanska allmänheten. Den afghanska armén har också betydande problem, främst med den höga personalomsättningen samt den bristande tillgången till kritiska förmågor såsom flygunderstöd, skyddade fordon och sjukvårdsresurser. Det finns fortsatt ett omfattande behov av internationellt stöd avseende utbildning, rådgivning och finansiering till ANSF.

Afghanistans grannländer ser med oro på utsikterna för säkerhet och stabilitet i Afghanistan. Relationerna med Pakistan är komplicerade. En försvårande omständighet är det långsträckta och otillgängliga gränsområdet mellan länderna som utgör en oroshärd och en fristad för olika väpnade grupper. Under 2013 och 2014 har antalet incidenter och skärmytslingar ökat längs gränsen vilket bidragit till allvarliga spänningar. Samtidigt finns en ömsesidig insikt om vikten av ett närmande. Pakistans premiärminister Nawaz Sharif gratulerade såväl Ghani som Abdullah när valresultatet och den politiska uppgörelsen stod klar. Han uttryckte förhoppning om att ett fördjupat samarbete skulle kunna utvecklas. Pakistan har i tidigare sammanhang också uppmanat talibanledare att delta i den afghanska fredsprocessen. Indien ger ett omfattande bistånd till Afghanistan och de bägge länderna har ett strategiskt partnerskapsavtal. Kina har under senare tid ökat sitt engagemang för Afghanistan, inte minst på det ekonomiska området.

Det finns en utbredd insikt bland grannländerna om vikten av säkerhet och stabilitet i Afghanistan. Ett uttryck för detta är den så kallade Istanbulprocessen, även benämnd Heart of Asia, som syftar till att skapa förtroende, stärka säkerheten, samt förbättra den ekonomiska tillväxten och den sociala utvecklingen i Afghanistan och i regionen. Förutom de närliggande staterna deltar 17 länder, däribland Sverige och övriga nordiska länder.

3.4 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan fortsätter att försämrans. Den pågående konflikten, säsongbetonade översvämningar, återkommande torka, jordbävningar och andra extrema väderförhållanden är de huvudsakliga anledningarna till den svåra situationen i landet. Under

2014 beräknas 9 miljoner människor vara i behov av humanitär hjälp. Säkerhetsläget påverkar dock de humanitära aktörernas möjlighet att verka i landet och begränsar möjligheten att nå ut till de behövande. Det finns omkring 620 000 internflyktingar i Afghanistan. Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR har 5,7 miljoner flyktingar återvänt till Afghanistan det senaste årtiondet. Det finns dock fortfarande nästan 1,6 miljoner registrerade afghanska flyktingar i Pakistan och omkring 840 000 i Iran. Utöver detta beräknas det finnas 2,4 miljoner icke registrerade flyktingar i de båda länderna.

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. Enligt FN har antalet rapporterade fall av våld mot kvinnor ökat kraftigt men lagföringen av sådana våldsbrott är begränsad med utbredd strafffrihet som följd. Mörkertalen är stora. Rättssäkerheten är svag och lagföring grundas på erkännanden som ibland tvingas fram genom tortyr. Den utbredda våldsanvändningen från olika grupperingar i samhället bidrar till de stora utmaningarna kring mänskliga rättigheter i Afghanistan. I takt med ett minskat internationellt engagemang och en möjlig framtida politisk uppgörelse med talibanerna ökar risken för en tillbakagång för de mänskliga rättigheterna.

4 Sveriges och det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

4.1 Internationella samfundets och Sveriges diplomatiska relationer med Afghanistan

Det internationella samfundet, främst genom FN:s stödmission United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) men även på bilateral bas, har en stark politisk och diplomatisk närvaro i Afghanistan. EU har en särskild representant som också leder EU-delegationen i landet. Över hälften av EU:s länder finns representerade i Afghanistan.

Sverige har sedan 2008 en ambassad i Kabul. I samband med att den svenska militärbasen Camp Northern Lights stängdes i juni 2014 flyttades sektionskansliet, som utgör en del av ambassaden, till det tyska generalkonsulatet i Mazar-e Sharif. Syftet är att kunna ha en fortsatt diplomatisk bevakning av utvecklingen i norra Afghanistan samt att bibehålla och vidareutveckla kontakterna med samhällsföreträdare i denna del av landet. Sedan våren 2014 har Afghanistan en ambassad i Stockholm.

4.2 Utvecklingssamarbete och humanitärt engagemang i Afghanistan

Prop. 2014/15:13

De civila insatserna har blivit allt viktigare i takt med att ansvaret för säkerheten har lämnats över till afghanska myndigheter. Regeringen antog i juli 2014 en ny resultatstrategi för det svenska biståndet till Afghanistan. Strategin ska gälla under perioden 2014–2019 och biståndet uppgår sammanlagt till 4,87 miljarder kronor. Sammantaget har Sverige aviserat ett totalt indikativt volymspann om 8-8,5 miljarder kronor för perioden 2015–2024. Det indikativa volymspannet har sin utgångspunkt i Tokyoramverket (TMAF) från juli 2012, som slår fast det internationella samfundets och den afghanska regeringens ömsesidiga åtaganden gällande utvecklingssamarbetet i Afghanistan. Dessa åtaganden och framtida reformprioriteringar följs upp vid en ministerkonferens i London hösten 2014.

Inriktningen på den svenska strategin är att stödja Afghanistans egen utveckling och kan sammanfattas i begreppen: stöd till den egna förmågan (*Empowerment*), utbildning (*Education*), sysselsättning (*Employment*), privatsektor- och landsbygdsutveckling (*Enterprise*) och ekonomisk integration (*Economic Integration*). Utvecklingssamarbetet genomsyras av arbete för ökad jämställdhet och mot korruption och särskilt fokus läggs vid situationen för kvinnor och barn. Sverige har också inlett förhandlingar om ett bilateralt avtal med Afghanistan. Förutom det svenska utvecklingsbiståndet bidrar Sverige med humanitärt bistånd som 2013 uppgick till cirka 140 miljoner kronor.

4.2.1 FN-UNAMA

FN:s stödmission – UNAMA – spelar en politisk roll och en roll som partner gentemot afghanska myndigheter och det civila samhället. UNAMA:s uppdrag inbegriper ledning och koordinering av civila insatser samt löpande uppföljning av Tokyoramverket i syfte att stötta afghanskt ägarskap och ledarskap. Missionen har även mandat att stödja en freds- och försoningsprocess. Förutom via UNAMA sker FN:s biståndsverksamhet bland annat genom United Nations Development Programme (UNDP), som bedriver en omfattande verksamhet i landet, främst kring kapacitetsutveckling inom en rad områden.

4.2.2 EU

Flera viktiga steg har tagits för att åstadkomma en mer samstämmig och effektiv politik inom ramen för EU:s insatser. I juni 2014 antogs en ny EU-strategi för perioden 2014–2016 som ersätter handlingsplanen för Afghanistan och Pakistan som inrättades under det svenska ordförandeskapet 2009. EU förhandlar sedan 2011 ett långsiktigt partnerskapsavtal med Afghanistan och har för perioden 2014–2020 avsatt 1,1 miljard euro till utvecklingssamarbete (ej inräknat 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. EUPOL Afghanistans nuvarande mandat löper till och med den 31 december 2014. Rådet uttryckte i juni 2014 beredskap att förlänga mandatet till slutet av 2016. Ett arbete pågår med övergången av insatsens uppgifter till framför allt afghanska myndigheter. Sverige är ett av de största bidragande länderna till EUPOL Afghanistan och insatsen har sedan 2012 en svensk chef. Sverige ställer även en politisk rådgivare till förfogande för EU:s särskilda representant i Afghanistan.

4.3 Det internationella militära engagemanget

4.3.1 ISAF/RSM

Inriktningen för ISAF har ändrats sedan ANSF tog över säkerhetsansvaret för hela Afghanistan och omfattar nu huvudsakligen rådgivning till ANSF. Under andra halvåret 2014 genomgår ISAF en omställning för att möjliggöra en friktionsfri övergång till rådgivnings- och utbildningsinsatsen, RSM, som ska vara fullt operativ 1 januari 2015.

4.3.2 Operation Enduring Freedom

Den bilaterala amerikanska insatsen *Operation Enduring Freedom* (OEF) fortgår. Insatsen fokuserar på antiterrorism och utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna och verksamheten regleras i det bilaterala säkerhetsavtalet mellan Afghanistan och USA.

5 Den internationella 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 ("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

5.2 Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling

Vid Natotoppmötet i Chicago i maj 2012 beslutade de allierade tillsammans med samtliga ISAF-partner och den afghanska regeringen att Nato skulle etablera en utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan efter 2014. Syftet med insatsen är att det internationella samfundet fortsatt ska bistå de afghanska säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera ANSF:s förmåga att självständigt kunna hantera säkerheten i landet. Inrättandet av RSM är ett led i den gradvisa utfasningen av ISAF i och med att säkerhetsansvaret överlämnats till de afghanska säkerhetsstyrkorna. År 2011 inleddes transitionen i enlighet med det beslut som fattades vid Natotoppmötet i Lissabon 2010 och i nära samråd med den afghanska regeringen. Mellan 2011 och 2014 har ISAF successivt minskat i numerär och gradvis intagit en mer stödjande roll. Sommaren 2014 hade ANSF övertagit säkerhetsansvaret för hela landet.

RSM är en utbildnings- och rådgivningsinsats, vars fokus kommer att ligga på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, på högre stabs- och ledningsnivå (kärnivå) för de reguljära styrkorna och ner till taktisk nivå för specialförbanden. Därutöver kommer rådgivning ges vid berörda afghanska institutioner (till exempel försvarsministeriet). Insatsen kommer inte att ha 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).

Vid Natohögkvarteret i Bryssel pågår planeringen för RSM. Ramarna för insatsen är politiskt fastställda och den militära operationsplanen (OPLAN) endosserades vid Nato:s utrikesministermöte i juni 2014. Insatsen är uppbyggd kring tre olika faser i form av en fortsatt begränsad regional närvaro som sedan ska övergå till en Kabul-centrerad närvaro och slutligen en utfasning av trupperna. De tre faserna är inte tidsbestämda utan operationsplanen utgår från att omständigheterna, i förhållande till i förväg identifierade kriterier, avgör den exakta tidpunkten för övergången från en fas till nästa ("conditions based approach"). Operationsplanen lyfter också fram det fortsatta och framtida behovet av civil-militärt samarbete mellan Nato och det internationella samfundet (till exempel FN/UNAMA, EU, NGO:er).

RSM har ett brett internationellt stöd och beräknas i november 2014 att uppgå till cirka 42 truppbidragande länder, varav 14 inte är medlemmar i Nato. Beslut om den framtida insatsens exakta storlek har ännu inte fattats, men insatsen väntas omfatta cirka 12 000 personer.

USA planerar för en fortsatt, men begränsad, provinsial närvaro vilket innebär att USA med början 2015 kommer att bidra med cirka 9 800 personer inom ramen för sitt militära engagemang i Afghanistan, varav sannolikt cirka 6 500 personer kommer att ingå i RSM. I slutet av 2015

Prop. 2014/15:13 bedöms den amerikanska militära närvaron vara halverad för att från och med slutet av 2016 ytterligare dras ner, men med en fortsatt militär säkerhetsnärvaro knuten till den amerikanska ambassaden.

5.3 Sveriges deltagande i RSM

Inriktningen är att Sverige fortsatt ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar att stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga och därtill relevanta afghanska institutioners förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Syftet är att åstadkomma en långsiktig stabilitet och förbättrad säkerhetsutveckling i landet. Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet. Denna inriktning fastslogs november 2013 av den dåvarande regeringen efter överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna och låg till grund för riksdagens bemyndigande i december 2013 (bet. 2013/14:UFöU1, rskr. 2013/14:129).

Sverige avser därför bidra till RSM med högst 50 personer på plats i Afghanistan. Bidraget ska ses som ytterligare ett steg i utvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan. Det svenska bidraget kommer i huvudsak vara verksamt i norra delarna av Afghanistan och främst bestå av rådgivare till regional ledningsnivå vid *Operation Coordination Centre-Regional* (OCC-R), afghanska arméns 209:e kår samt i Kabul vid det afghanska försvarsministeriet. Vidare tillkommer bidrag med stabsofficerare till de staber som leder RSM i Mazar-e Sharif (högkvarteret för *Train Advice Assist Command-North/TAAC-N*) respektive Kabul (högkvarteret för RSM). Styrkebidraget innebär att Sverige fortsatt kommer att ansvara för rådgivning på regional ledningsnivå vid OCC-R. Sverige avser därutöver bidra med hanteringspersonal till den militära flygbasen *Marmal Air Base* på den tyska basen Camp Marmal.

Inom ramen för det svenska bidragets inriktning och omfattning kan det svenska bidraget komma att utökas med fler utbildare och rådgivare och stabsofficerare under 2015. RSM kommer att bestå av multinationella styrkebidrag där Sverige och övriga nationer bidrar med enheter och personal som sätts samman till ett förband. Utbildnings- och rådgivningsenheten till OCC-R planeras exempelvis bestå av svensk, finländsk och lettisk personal. Genom Tysklands försorg, i egenskap av ansvarig ramnation för TAAC-N, säkerställs att annan nation kommer att tillhandahålla transporter, skydd och eskort ("force protection") för det svenska styrkebidraget.

Den svenska personalen, förutom de som tjänstgör i Kabul, kommer att förläggas vid Camp Marmal i Mazar-e-Sharif och erforderligt logistiskt stöd kommer att erhållas från Tyskland.

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för RSM under 2015 uppgår till högst 93 miljoner kronor. Kostnaderna belastar utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap anslaget 6.1.2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*.

I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan ISAF och RSM under hösten 2014, har delar av det svenska bidraget som kommer att ingå inom RSM från och med den 1 januari 2015 verkat inom ramen för ISAF under hösten 2014. Under perioden november–december 2014 består det svenska styrkebidraget av cirka 35 personer på plats i Afghanistan efter att omstruktureringsstyrkan (OMS 4), som arbetat med avveckling av infrastruktur och hemtagning av materiel, i sin helhet har återgått till Sverige.

6 Regeringens överväganden om svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan

Regeringens förslag: 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 2015, 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 2015 och i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet. Bidraget ska ses som ytterligare ett steg i avvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan. Utöver de högst 50 personerna i RSM ges möjlighet att högst tillfälligt sätta in en evakuerings- och förstärkningsstyrka om högst 200 personer om sådant behov skulle uppstå.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som regeringen redogjort för (avsnitt 5) har Afghanistans regering inbjudit Nato och partnerländer att delta i att vidareutveckla de afghanska säkerhetsstrukturernas kapacitet att bibehålla och trygga säkerheten inom landet genom den av Nato ledda RSM.

Det internationella engagemanget i Afghanistan är långsiktigt och syftar till att möjliggöra stabilisering och utveckling av landet i demokratisk riktning. Det är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt stödjer och bistår den afghanska regeringen i dess strävan efter ett stabilt och säkert samhälle efter avslutandet av ISAF. En negativ utveckling i landet får konsekvenser för säkerheten i regionen och även globalt.

Sveriges medverkan i de olika internationella insatserna i Afghanistan sker med utgångspunkt i de beslut som fattats i samråd med företrädare för Afghanistan under de internationella konferenser som behandlat

utvecklingen i landet, bland andra; London och Kabul 2010, Bonn 2011, Chicago 2012 samt Cardiff 2014.

Sveriges engagemang för Afghanistan är brett och långsiktigt. Sverige kommer – inom ramen för arbetet i FN och EU, men också genom kraftigt utökad 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. Vid givarkonferensen i Tokyo i juli 2012 aviserade Sverige en långsiktig ambition för hela landet för perioden efter 2014, om att Sveriges bistånd till Afghanistan ska ses på 10–15 års sikt. Sammantaget har Sverige aviserat ett indikativt volymspann om 8–8,5 miljarder kronor för perioden 2015–2024.

Vid den av FN och Afghanistan gemensamt ledda Kabulkonferensen i juli 2010 lades fast att den afghanska regeringen vid utgången av 2014 ska ha övertagit huvudansvaret för landets säkerhet, utveckling och samhällsstyre. Mellan 2011 och sommaren 2014 har ISAF successivt minskat i numerär och gradvis intagit en mer stödjande roll. Transitionen av säkerhetsansvaret från ISAF till ANSF är nu genomförd.

För att bistå Afghanistan att möta de utmaningar som ANSF fortsatt står inför vad gäller att trygga säkerheten i landet har den afghanska regeringen och Nato överenskommit att den nya utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM ska upprättas. Fokus kommer att ligga på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna på högre stabs- och ledningsnivå (kårnivå) samt berörda ministerier. RSM planeras vara fullt operativ den 1 januari 2015 och innefatta totalt cirka 12 000 personer. Inriktningen är att insatsen genomförs utifrån huvudfokus förlagt till Kabul samt fyra regionala baser.

Regeringens och riksdagens tidigare inriktning är att Sverige även efter 2014 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 att bidra till RSM i syfte att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till ANSF. Personalen ingående i detta bidrag kommer inte att ha stridande uppgifter. I planeringsarbetet för RSM har Sverige drivit frågan om genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet.

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. Givet rådande säkerhetsläge i Afghanistan är hotbilden för den svenska personalen fortsatt relativt hög. Försvarsmakten har även i fortsättningen i uppgift att löpande göra hot- och riskbedömningar och utifrån dessa bedömningar vidta eventuella åtgärder. Regeringen fäster stor vikt vid säkerheten för all svensk personal. Det finns exempelvis risk för att den svenska personalen ska utsättas 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. Bidraget ska ses som ytterligare ett steg i avvecklingen av den svenska militära närvaron i Afghanistan.

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 2015. Därutöver ska det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer om situationen så kräver. Härmed genomförs den inriktning som riksdag och regering sedan tidigare givit uttryck för när det gäller ett svenskt styrkebidrag till en ny utbildnings- och rådgivningsinsats efter ISAF:s avslut (prop. 2013/14:33).

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för RSM under 2015 uppgår till högst 93 miljoner kronor. Kostnaderna belastar anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* under utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. Kostnader för deltagande i RSM samt eventuella merkostnader för tillfällig förstärkning och eller evakuering ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Förkortningar

ANSF	Afghan National Security Forces (Afghanska säkerhetsstyrkorna)
EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan (EU:s polisinsats i Afghanistan)
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
NGO	Non-governmental organization
OCC-R	<i>Operation Coordination Centre-Regional</i>
OEF	Operation Enduring Freedom (internationell koalition i Afghanistan)
OMS	Omstruktureringsstyrka
OPLAN	Operationsplan
OSSE	Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa
RSM	Resolute Support Mission
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

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2014

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 M Wallström

Regeringen beslutar proposition Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan