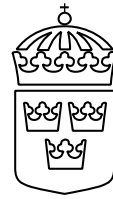


Regeringens proposition

2019/20:27



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

Prop. 2019/20:27

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 oktober 2019

Stefan Löfven

Ann Linde
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan till och med den 31 december 2020. 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 bistå de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd i syfte att konsolidera försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Styrkebidraget kommer att vara verksam vid baser där säkerheten så medger. Styrkebidraget kommer även att bestå av personal som tjänstgör i för insatsen relevanta staber och ledningsstrukturer.

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	Folkrättslig grund för insatsen	7
6	Den internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission	8
7	Det svenska bidragets målsättningar och måluppfyllnad	9
8	Det föreslagna svenska bidraget	11
9	Regeringens överväganden och förslag	12
10	Ekonomiska konsekvenser	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:27

Regeringens förslag:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande till och med den 31 december 2020 för att på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer delta i utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan (avsnitt 9).

2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 godkände Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka, International Security Assistance Force (Isaf), i enlighet med det så kallade Bonnavalet om tillfälliga arrangemang i Afghanistan, för att i enlighet med kapitel VII i Förenta nationernas stadga (SÖ 1946:1) bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul och att stödja övergången till demokratiskt styre i Afghanistan. Vid årsskiftet 2014/15 upphörde Isaf och en ny icke-stridande utbildnings- och rådgivningsinsats, Resolute Support Mission (RSM), inleddes under ledning av Nato. Insatsen genomförs på inbjudan av den afghanska regeringen. Inbjudan utgör grunden för det så kallade SOFA-avalet (Status of Forces Agreement) mellan den afghanska regeringen och Nato som undertecknades i september 2014. FN:s säkerhetsråd har välkomnat upprättandet av RSM, 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), prop. 2014/15:13 (bet. 2014/15:UFöU2, rskr. 2014/15:73), prop. 2015/16:41 (bet. 2015/16:UFöU1, rskr. 2015/16:107), prop. 2016/17:33 (bet. 2016/17:UFöU1, rskr. 2016/17:108), prop. 2017/18:32 (bet. 2017/18:UFöU1, rskr. 2017/18:133) och prop. 2018/19:5 (bet. 2018/19:UFöU1, rskr. 2018/19:58). I propositionen 2018/19:5 föreslog regeringen att riksdagen skulle medge regeringen att ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 50 personer till förfogande, för att delta i RSM på inbjudan från Afghanistans regering till Nato och berörda partnerländer. Om situationen så krävde skulle det finnas möjlighet att högst tillfälligt sätta in en förstärknings- och evakueringsstyrka om högst ytterligare 150 personer till och med den 31 december 2019. Riksdagen beslutade den 5 december 2018 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. Parlamentsvalet, som genomfördes den 20 oktober 2018, präglades av våldsamheter och stora logistiska och administrativa utmaningar. Samtidigt visade ett relativt högt valdeltagande

på befolkningens stöd till en demokratisk valprocess. Den 28 september 2019 genomfördes ett presidentval som ursprungligen skulle ha ägt rum i april.

Den afghanska regeringens fredssträngningar fortsätter. President Ghani presenterade 2018 en färdplan för fred samt erbjöd talibanerna villkorslösa förhandlingar. Talibanerna har hittills konsekvent vägrat att inleda en direkt dialog med regeringen Ghani. Sedan oktober 2018 har emellertid bilaterala samtal pågått i Doha mellan det amerikanska sändebudet Zalmay Khalilzad och talibanerna.

En amerikansk överenskommelse med talibanerna skulle eventuellt kunna bana väg för förhandlingar mellan parterna i Afghanistan om ett ramverk för framtida fredsförhandlingar. Ett centralt tema i förhandlingarna har varit förutsättningarna för vapenvila och minskad våldsanvändning – vilket förts fram som viktiga målsättningar från amerikansk sida.

Trots fredssträngningarna har den väpnade konflikten förvärrats i omfattning och intensitet och den utgör det största hindret för Afghanistans utveckling.

FN rapporterar om 3 812 civila offer under första halvåret 2019, varav 1 366 döda (144 kvinnor, 895 män och 327 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. Det väpnade motståndet, i första hand talibanerna, har genomfört offensiva väpnade operationer i flera delar av landet. Daesh har visst fotfäste i Afghanistan, främst i de östra delarna, 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. Kvinnor är underrepresenterade i nästan samtliga yrkeskategorier, vilket försämrar kvinnors och flickors möjligheter till ett fullgott deltagande i samhällslivet. Rättssäkerheten är svag och olagliga frihetsberövanden och våldsbrott förekommer i stor skala. Tortyr är alltjämt vanligt förekommande även om vissa framsteg skett genom åren.

Den humanitära situationen i Afghanistan har försämrats under det senaste året. Konflikten förblir den främsta anledningen, men Afghanistan har också i perioder lidit av omfattande torka. FN:s humanitära kontor (OCHA) och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) uppgav i augusti 2019 att omkring 6,3 miljoner människor var i behov av akut humanitär hjälp i Afghanistan. Möjligheten för de humanitära aktörerna att nå ut till de behövande begränsas av säkerhetsläget, bristande infrastruktur och hot. UNHCR har rapporterat att det 2018 fanns över 2,1 miljoner internflyktingar i Afghanistan till följd av konflikten. Antalet asylsökande från Afghanistan till Sverige har minskat under de senaste tre åren, men har legat på en relativt konstant nivå till EU och afghanska medborgare utgör den näst största gruppen asylsökande i EU efter syriska medborgare.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder och cirka 55 procent av befolkningen uppges leva under fattigdomsgränsen. Den ekonomiska tillväxten har varit låg de senaste åren. Under 2019 beräknas BNP-tillväxten uppgå till cirka 1 procent medan befolkningstillväxten beräknas till 1,4 procent. Arbetslösheten förblir hög. Den politiska osäkerheten, det

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

Opiumproduktionen nådde rekordhöga nivåer 2017. Bland annat på grund av torka skedde en minskning under 2018.

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. Sverige har sedan hösten 2016 ett samförståndsavtal med Afghanistan om återtagande av afghanska medborgare.

Sverige har ett brett och långsiktigt partnerskap med Afghanistan, civilt och militärt. Från 2012 reducerades gradvis den svenska militära närvaron samtidigt som det svenska engagemanget gavs ökat civilt fokus för att främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. Sveriges bidrag till RSM är en del i en strategisk helhet, och i linje med slutsatserna i betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16) från Afghanistanutredningen bör hela det svenska engagemanget i Afghanistan vara fortsatt samordnat, även om ramarna och dynamiken för det militära respektive civila stödet skiljer sig åt.

Sverige har aviserat att utvecklingssamarbetet ska uppgå till cirka 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. Strategin uppgick till 10,6 miljoner kronor under 2018–2019 och hade särskilt fokus på kvinnors deltagande i fredsprocesser. Därtill bidrar Sverige med humanitärt bistånd som 2018 uppgick till 211 miljoner kronor. Sverige bidrar också med kärnstöd till ett antal humanitära organisationer som är närvarande i Afghanistan, såsom OCHA, UNHCR, WFP och ICRC, samt med stöd till en gemensam humanitär fond som finansierar akuta humanitära insatser i Afghanistan. Sverige är den femte största bilaterala givaren av bistånd till Afghanistan. USA, Japan, Storbritannien och Tyskland är de största biståndsgivarna till Afghanistan.

EU är en stor givare och EU:s utvecklingssamarbete med Afghanistan för perioden 2014–2020 har ett indikativt belopp på 1,4 miljarder euro. EU har en Afghanistanstrategi för 2017–2020. Strategins fokus är att 1) främja fred, stabilitet och regional säkerhet, 2) stärka demokratin, rättsstatsprincipen och skyddet för mänskliga rättigheter samt främja god

förvaltningssed och kvinnors ställning, 3) stödja ekonomisk och mänsklig utveckling samt 4) möta migrationsrelaterade utmaningar. EU och Afghanistan ingick 2016 en politisk överenskommelse på migrationsområdet, kallad Joint Way Forward. Ett långsiktigt partnerskapsavtal mellan EU och Afghanistan, Cooperation Agreement on Partnership and Development, undertecknades i februari 2017. EU finansierar ett projekt till stöd för en inkluderande fredsprocess, Afghan Peace Support Mechanism (APSM), där Sida är genomförande partner och Folke Bernadotteakademien uppdragits att bidra.

Vid en internationell givarkonferens i Bryssel 2016 bekräftade det internationella samfundet sitt fortsatta stöd till Afghanistans utveckling till 2020. Konferensen följdes upp av ett möte i Genève 2018 där givarna och Afghanistans regering bekräftade sina ömsesidiga åtaganden.

FN:s stöduppdrag i Afghanistan – United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Unama) har sedan 2002 spelat både en betydande politisk roll och en roll som partner till afghanska myndigheter och det civila samhället i återuppbyggnadsarbetet. Under 2017 genomförde Unama en strategisk verksamhetsöversyn som föreslår utökat stöd från insatsen till den afghanska regeringens fredssträngningar och reformprocess samt givarsamordning. Unamas mandat inkluderar även arbete med humanitär tillträde, mänskliga rättigheter, genderfrågor och stöd till regionalt samarbete. Unamas nuvarande mandat löper till och med den 17 september 2020. 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 Folkrättslig grund för insatsen

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

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

6 Den internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen Resolute Support Mission

Som regeringen 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.

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 allierades och partners utökade truppbidrag till RSM under 2018 efter önskemål från USA, som även utökade sin bilaterala militära insats, Operation Freedom's Sentinel (OFS), i linje med den nya Sydostasienstrategin. Som en följd av de samtal som USA förde med talibanerna, kan en justering av truppbidragen till RSM komma att ske. Det finns emellertid ännu inga beslut fattade. Inriktningen är att RSM fortsatt ska bidra med utbildning och rådgivning till de afghanska styrkorna, om än i en något mindre skala än förra året. Bidragsgivare till ANA Trust Fund fattade under sommaren 2018 beslut om att fortsätta bidra till fonden till och med år 2024.

RSM har brett internationellt stöd och omfattar i dagsläget 39 bidragande länder, varav 13 inte är medlemmar i Nato. RSM-insatsen omfattar för närvarande drygt 17 000 personer, baserade i och omkring Kabul, Herat, Kandahar, Laghman och Mazar-e-Sharif. Arbetet samordnas i Afghanistan och via Natos politiska beslutsprocess i Bryssel. Den afghanska fredsprocessen är ett återkommande diskussionsämne mellan de länder som bidrar till RSM. Insatsen måste kontinuerligt anpassas efter förhållandena på marken, de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkornas behov samt de bidragande ländernas önskemål och bidragsnivåer. Denna diskussion har aktualiserats under 2019 i ljuset av besked om en minskad

amerikansk truppnumerär på sikt. Sådana eventualiteter behöver RSM ta med i beräkningarna vilket understryker vikten av den löpande dialog som förs mellan länderna som bidrar till RSM om förutsättningarna för insatsens arbete.

Sverige är i kontinuerlig dialog med Nato, men även med USA och andra länder som deltar i RSM, om situationen i landet och förutsättningarna för insatsen. Om och när något land fattar beslut om att dra ned sin militära närvaro, kommer alla länder som deltar i insatsen, även Sverige, att i dialog med insatsens ledning behöva ta ställning till hur förändringen påverkar insatsens möjlighet att genomföra sitt mandat samt vilka konsekvenser det får för det egna landets bidrag. I dagsläget har inget land fattat beslut om att dra sig ur RSM, och det är därför för tidigt att uttala sig om hur eventuella tillbakadraganden skulle inverka på det svenska militära bidraget.

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

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 förbättrats, 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 nått de uppställda 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 ojämma och begränsade kan en positiv utveckling av förmågan hos styrkorna konstateras. Det är därmed regeringens samlade bedömning att 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 anpassa bidraget efter av Nato identifierade behov hos styrkorna samt i relation till andra länders bidrag.

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

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

Ytterligare en målsättning med Sveriges deltagande i RSM är att bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber. Sveriges deltagande i RSM har gett svensk militär personal erfarenheter av att tjänstgöra i en internationell kontext, vilket har bidragit till att höja 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 säkerhetssamarbeten till utvecklingen av den enskilda individens förmåga i sin militära profession.

Sammantaget har det svenska militära bidraget under 2019 verkat i linje med och bidragit till de uppställda målen. Regeringen konstaterar samtidigt att Sveriges bidrag till RSM måste utvärderas utifrån en helhetsbedömning. Sveriges politiska, utvecklingspolitiska och humanitära engagemang på andra områden, samt utvecklingen i sin helhet inom ramen för det internationella samfundets engagemang i Afghanistan måste vägas in i resultatutvärderingen, också inför beslut om förlängning av insatsen efter den 31 december 2020.

Riksdagens tillkännagivande om mål för utvärdering

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet anfört om mål för och utvärdering av det svenska deltagandet i RSM (bet. 2016/17:UFöU1 punkt 3, rskr. 2016/17:108).

Regeringen återrapporterade vid tre tillfällen under 2017 och tre tillfällen 2018 till det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet kring insatsens bidrag till måluppfyllnad. Som anføres ovan görs en sammanvägd bedömning och uppföljning av målen baserat på såväl Natos insatsuppdateringar, rapportering och dialog med försvarsmakten avseende det svenska styrkebidraget samt rapportering och dialog med ambassaden i Kabul. Genom nämnda återrapporteringar samt vad som anförts ovan i fråga om hur målen följs upp anser regeringen att riksdagens tillkännagivande har tillgodosetts fullt ut och att tillkännagivandet därmed är slutbehandlat.

8 Det föreslagna svenska bidraget

Afghanistan har ett fortsatt behov av internationellt militärt stöd för utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstrukturernas förmåga att hantera säkerheten i landet. 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 försvars- och säkerhetsstrukturernas förmåga där det är mest efterfrågat. Det övergripande syftet är att åstadkomma en långsiktig stabilitet i landet.

Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan. Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för att möjliggöra räddnings-, evakuerings-, förstärknings- och fritagningsinsatser om behov uppstår. Det svenska bidraget ska då kunna uppgå till högst 200 personer totalt.

Det svenska styrkebidraget till RSM kommer att bestå av rådgivare till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna, personal i för insatsen relevanta staber och ledningsstrukturer samt personal för nationellt stöd. För att kunna stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstrukturernas förmåga där det är mest efterfrågat ska det finnas möjlighet att omfördela det svenska bidraget inom ramen för RSM. Styrkebidraget kommer att vara verksamt vid baser där säkerheten så medger.

Enligt insatsens operationsplan ska förhållandena på marken avgöra insatsens fortsatta utveckling mot ett framtida eventuellt fokus på rådgivning och utbildning i Kabul. Detta kan innebära att RSM under 2020 kommer 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. Hittills har den svenska styrkan i huvudsak varit verksam i norra delen av landet, inom ramen för den verksamhet som genomförs av Train Advise Assist Command-North (TAAC-N). Nato analyserar säkerhetssituationen löpande och gör hot- och riskanalyser kopplade till RSM.

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 2020 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 fortsatt stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstrukturernas kapacitet att ansvara för säkerheten inom landet genom den av Nato ledda RSM-insatsen. Det finns ett behov och en efterfrågan av fortsatt militärt bidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen, inte minst mot bakgrund av det 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 tidigare inriktning har varit och är fortsatt att Sverige ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar för att stödja utvecklingen av de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkornas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan. Denna inriktning vilar på en flerpartiöverenskommelse från 2013. Sverige kommer följaktligen 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 7) har Sverige aktivt verkat för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och följer noga dess tillämpning.

Det svenska styrkebidraget till insatsen under 2020 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 50 personer. Den personal som ingår i styrkebidraget kommer inte ha stridande uppgifter.

Det finns risk för att den svenska personalen utsätts för väpnat våld. Personalen behöver då kunna hantera uppkomna situationer som går utöver självförsvar. Det kan också uppstå situationer där det svenska bidraget får svårt att lösa sina uppgifter, exempelvis om andra länders stöd i form av skydd uteblir eller bedöms som alltför svagt. Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför genom att tillföra en förstärknings- och evakueringsstyrka. En undsättningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 200 personer till förfogande för deltagande i Natos militära utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan till och med den 31 december 2020.

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 gets i lag eller om det finns en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen, och det finns inte heller någon internationell förpliktelse att ställa en svensk styrka till förfogande för insatsen. Därför krävs riksdagens

Prop. 2019/20:27 medgivande för att Sverige ska kunna delta i den internationella insatsen i Afghanistan med en väpnad styrka.

10 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2020 kommer att uppgå till högst 60 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppförda anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt och är beräknade utifrån 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 24 oktober 2019

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

Föredragande: statsrådet Linde

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