

# Regeringens proposition

## 2001/02:60

Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan

Prop.  
2001/02:60

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 december 2001

*Göran Persson*

*Björn von Sydow*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för bakgrunden till utvecklingen i Afghanistan, förutsättningarna för stationering av en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan och förberedelserna för svenskt deltagande i en sådan styrka. Det föreslås att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande under högst sex månader som ett svenskt bidrag till en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan efter ett beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

# Innehållsförteckning

Prop. 2001/02:60

Förslag till riksdagsbeslut.....	3
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	5
Svenska humanitära insatser och andra insatser.....	5
Internationell fredsstyrka.....	6
Avtal.....	8
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2001.....	9

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande under högst sex månader som ett svenskt bidrag till en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan auktoriserad av Förenta nationerna.

Tidigare försök att sätta stopp för tjugo år av väpnade konflikter i Afghanistan har misslyckats. För första gången uppträder nu världssamfundet samlat i ansträngningarna att åstadkomma fred i Afghanistan. Efter att under hösten ha konsulterat särskilt berörda regeringar och representanter för olika afghanska grupper arrangerade Förenta nationerna en konferens i Bonn om Afghanistans politiska framtid. Deltagarna i Bonn-konferensen enades den 5 december 2001 om att anmoda Förenta nationernas säkerhetsråd att överväga en snabb insats av en FN-auktoriserad styrka. Den 6 december 2001 antog Förenta nationernas säkerhetsråd resolution 1383 som välkomnar överenskommelsen i Bonn om provisoriska arrangemang och uppmanar de afghanska parterna att genomföra den till fullo.

Den 21 december 2001 förväntas Förenta nationernas säkerhetsråd besluta om en resolution där säkerhetsrådet auktoriserar inrättandet av en multinationell säkerhetsstyrka med uppgift att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten i missionsområdet, i första hand i Kabul och dess omgivning.

Storbritannien har tagit på sig att leda en sådan multinationell styrka under en övergångsperiod som uppskattas till cirka fyra månader. Storbritanniens ambassad kontaktade Utrikesdepartementet den 12 december 2001 för att inbjuda Sverige att delta i den multinationella styrkan. Sverige har deltagit vid förberedande truppbidragarmöten den 13, 18 och 19 december 2001 i London för att inhämta information om insatsens utformning.

Försvarsmakten har i en promemoria den 12 december 2001 (Fö2001/2583/SI) redovisat möjligheten att sända en underrättelsepluton med spaningsuppgifter till Afghanistan.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) anmodade den 18 december 2001 Försvarsmakten att påbörja förberedelser inför deltagandet med en underrättelsepluton med spaningsuppgifter i Afghanistan.

Regeringen beslutar denna dag att Försvarsmakten bl. a. medges att sända en förberedande styrka om cirka 5 personer till Afghanistan i syfte att förbereda och ge underlag inför en eventuell insats med en underrättelsepluton med spaningsuppgifter. Beslutet kan endast verkställas efter anvisning från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

I 10 kapitlet 9 § regeringsformen anges riksdagens medgivande som en förutsättning för att sätta in svensk väpnad styrka i strid eller sända den utomlands om inte medgivande i lag eller skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt föreligger.

Afghanistan blev självständigt 1919 i samband med det tredje anglo-afghanska kriget. Landet var en monarki från självständigheten fram till 1973 när kungen Zahir Shah störtades. Detta följdes av en period av politisk oro och ledde till Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979. Sovjetunionen ockuperade landet under nästan 10 år. Ockupationen följdes av kaos och laglöshet när de olika grupper som utgjort Mujaheddin kämpade om makten över Afghanistan. Under perioden förekom omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och Afghanistans befolkning led svårt av kriminalitet och laglöshet. 1994 förändrades maktbalansen i landet genom talibanrörelsens framväxt. Med taliban och den väpnade konflikten följde allt allvarligare brott mot mänskliga rättigheter och överträdelser av den humanitära rätten, vilket fick rörelsens inledande popularitet att snabbt dala. I september 2001 kontrollerade talibanrörelsen ungefär 95 procent av landet, övriga fem procent var under Nordalliansens kontroll.

Den av USA ledda koalitionen insatser i Afghanistan har bidragit till maktförändringar vilket i sin tur har skapat förutsättningar för den förhandlingsprocess som inleddes i Bonn. Den 5 december 2001 undertecknade fyra afghanska parter ett avtal om Afghanistans framtida politiska utveckling. I avtalet fastslås att en interimsmyndighet skall styra Afghanistan under sex månader. Samtidigt skall en oberoende kommission inleda arbetet med att sammankalla en Loya Jirga (ett traditionellt rådslag) som i sin tur inom sex månader skall utse en övergångsregering som skall styra landet i två år varefter val ska hållas. Parterna enades om att en multinationell styrka skall säkra Kabul med omgivning.

Sverige har aldrig haft någon diplomatisk representation i Afghanistan. De diplomatiska förbindelserna med Afghanistan har varit suspenderade sedan Sovjetunionens invasion 1979.

### 4 Svenska humanitära insatser och andra insatser

Även om den politiska utvecklingen på många sätt går i rätt riktning befinner sig upp till sex miljoner afghaner (av en befolkning på drygt 20 miljoner) i en nödsituation med mycket lite eller ingen mat för dagen. Mer än en miljon människor är internflyktingar.

Sverige har historiskt sett varit en betydande givare till Afghanistan. Sedan 1982 har Sverige genom Sida bidragit med mer än 1 miljard kronor till det drabbade folket i Afghanistan och de närmare fyra miljoner afghanska flyktingarna i de omkringliggande länderna. Dessa medel har främst kanaliserats via FN, Röda Korset och Svenska

Afghanistankommittén. Den primära målsättningen har varit att bistå människor som under 20 års tid utsatts för konflikter och återkommande naturkatastrofer.

År 2001 har det svenska humanitära biståndet till den afghanska krisen uppgått till ca 250 miljoner kronor. Flera svenska organisationer är verksamma i området. Svenska Afghanistankommittén har sedan 1982 en omfattande verksamhet på landsbygden med 500 skolor och 170 kliniker i 18 provinser. Svenska Röda Korset stöder lokala Röda Halvmånens arbete med afghanska flyktingar i Iran och Internationella rödakorskommitténs arbete i Afghanistan. Svenska Rädda Barnen samarbetar sedan flera år med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och bidrar med barnexperter som ansvarar för social verksamhet i flyktingläger.

Sveriges stöd till FN har framför allt gått till jordbruksrehabilitering, minröjning samt biståndssamordning. Under de senaste månadernas förvärrade kris har Sverige även finansierat ett logistikstöd till FN:s livsmedelsprogram (WFP) genom Statens räddningsverk, som har ställt 50 lastbilar till förfogande för livsmedelstransport och skickat en stödgrupp för att underlätta transporter inne i landet.

Humanitärt bistånd kommer att vara nödvändigt i Afghanistan under överskådlig framtid med rehabilitering och återuppbyggnad som parallella processer. Den största svårigheten för närvarande är ett fortsatt allvarligt och oförutsägbart säkerhetsläge. Strider pågår eller blossar upp tillfälligt i vissa områden. Transporter rånas på osäkra vägar. Ett förbättrat säkerhetsläge är en förutsättning för att effektivt bistånd ska kunna genomföras i landet. En multinationell säkerhetsstyrka placerad i Kabul kan bidra till en stabilisering av det politiska klimatet och därmed skapa förutsättningar för en förbättrad säkerhet i hela landet.

## 5 Internationell fredsstyrka

**Regeringens förslag:** Riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande under högst sex månader som ett svenskt bidrag till en av Förenta nationerna auktoriserad multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan efter ett beslut av Förenta Nationernas säkerhetsråd.

**Skälen till regeringens förslag:** Säkerhet är grundläggande för att den afghanska politiska processen skall kunna fortsätta utvecklas på ett positivt sätt. Säkerhetsläget måste tillåta att den nya interimadministrationen kan inrätta sig. Huvudstaden Kabul måste uppfattas som militärt neutral av de representanter som ingår i interimadministrationen och av den övriga befolkningen. När interimadministrationen finns på plats påbörjas också arbetet med att sammankalla det traditionella rådslaget, Loya Jirga. Samtidigt måste

invånarna i Afghanistan kunna garanteras ett minimum av säkerhet. Ett förbättrat säkerhetsläge är också en förutsättning för ett effektivt bistånd. På sikt måste dock säkerhet och ordning upprätthållas av det afghanska folket, men tills dess att ett afghanskt försvar och en afghansk polismakt kan upprättas behövs en internationell säkerhetsstyrka.

Den 21 december 2001 förväntas Förenta nationernas säkerhetsråd besluta om en resolution där säkerhetsrådet auktoriserar inrättandet av en multinationell säkerhetsstyrka med uppgift att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten. Vidare förväntas säkerhetsrådet uppmana medlemsstaterna att bidra med personal, utrustning och andra resurser till den multinationella styrkan.

Den multinationella säkerhetsstyrkan kommer att ledas av Storbritannien. Det innebär att Storbritannien, utifrån det givna FN-mandatet, planerar styrkans sammansättning och dess uppgifter. Här ingår även att ta ställning till de samordningsbehov som föreligger gentemot den amerikanska insats som för närvarande sker i landet. Den multinationella insatsen på marken kommer att ledas av en brittisk stab i Afghanistan. Det svenska truppbidraget kommer att stå under brittisk ledning.

Den multinationella styrkans organisation och sammansättning kan komma att omfatta mellan 3 000 och 5 000 man. Den slutliga organisationen kan bestämmas först när Storbritannien har avslutat den styrkegenereringsprocess som för närvarande pågår. Deltagare blir med stor sannolikhet förutom Storbritannien även Tyskland, Spanien, Italien, Nederländerna, Danmark, Norge, Polen, Tjeckien, Belgien och ett antal andra länder.

Den multinationella styrkans uppgifter är att stödja de afghanska myndigheterna med säkerhetsarrangemang. Regeringen anser att det är av vikt att ett eventuellt svenskt truppbidrag snabbt kan börja verka i det tilltänkta operationsområdet. Försvarsmakten har i en promemoria redovisat möjligheten att sända en underrättelsepluton med spaningsuppgifter till Afghanistan. I promemorian konstaterar Försvarsmakten att ett sådant förband bestående av mellan 20 och 30 man kan sättas in i mitten av januari 2002. Förbandet kan enligt Försvarsmakten verka i operationsområdet i ca fyra månader. Kostnaden för en sådan insats är beräknad till ca 35 miljoner kronor.

Förbandet består av två till tre patruller med lednings- och logistikfunktioner och kan genom övervakning, patrullering och rekognoscering bidra till en högre säkerhet i området. Inriktningen är att förbandet underställs den brittiska styrkan och därigenom stöds med logistik och underhåll m.m.

Regeringen konstaterar att de uppgifter förbandet kan lösa väl faller inom ramen för de uppgifter den multinationella säkerhetsstyrkan skall lösa. En liknande enhet är sedan sommaren 1999 insatt i den fredsbevarande styrkan i Kosovo (KFOR). De arbetar bland annat med den brittiska

brigaden i KFOR och bedöms av Försvarmakten vara ett effektivt svenskt bidrag med gott resultat. Prop. 2001/02:60

Enligt regeringens uppfattning är ca fyra månader en lämplig tid för förbandet att verka i operationsområdet. En förlängning med ca två månader kan dock komma att aktualiseras. Det finns enligt regeringens mening viss osäkerhet vad avser rotation m.m. i en internationell operations inledningsskede som kan påverka insatsens längd. Regeringen har därför begärt att Försvarmakten ytterligare utreder konsekvenserna av en sådan förlängning.

Regeringen bedömer således att en underrättelsepluton med spaningsuppgifter är ett väl avvägt och funktionellt svenskt bidrag till den multinationella styrkan.

Regeringen bedömer att utgifterna för det svenska truppbidraget kan finansieras inom Försvarmaktens ordinarie anslag.

Regeringens sammantagna bedömning är att en multinationell säkerhetsstyrka har en avgörande betydelse för att interimadministrationen skall kunna inleda sitt arbete, vilket är en förutsättning för en framtida fredlig utveckling i Afghanistan. Ett förbättrat säkerhetsläge är också en förutsättning för att effektivt bistånd ska kunna genomföras i landet. Ett svenskt deltagande i en fredsstyrka skulle ligga i linje med Sveriges redan mycket omfattande engagemang i Afghanistan och skulle dessutom visa att Sverige aktivt är berett att ta ett ansvar för FN:s fredsarbete i Afghanistan. Styrkan skall agera inom ramen för de s.k. Rules of Engagement (ROE:s) som gäller i missionen.

## 6 Avtal

Sveriges deltagande i en multinationell fredsstyrka förutsätts regleras genom ett avtal om deltagande mellan Sverige och den stat som leder styrkan. Detta avtal skall bl.a. reglera det interna förhållandet mellan den svenska truppen och den stat som leder styrkan samt förhållandet till övriga deltagare. Vidare bör rättslig status för fredsstyrkans personal avtalsregleras.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2001

Närvarande: Statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström.

Föredragande: statsrådet von Sydow

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:60 Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.