

# Regeringens proposition

## 2006/07:83

Fortsatt svenskt deltagande i den internationella  
säkerhetsstyrkan i Afghanistan

Prop.  
2006/07:83

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 mars 2007

*Fredrik Reinfeldt*

*Sten Tolgfors*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen, med ändring av tidigare beslut (rskr. 2005/06:83), medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 600 personer till förfogande till och med utgången av maj månad 2009 för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Afghanistan och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare beskrivs den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan samt det svenska deltagandet i denna styrka.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Den senaste utvecklingen i Afghanistan.....	5
	3.1 Den politiska utvecklingen.....	5
	3.2 Säkerhetssituationen i Afghanistan .....	6
	3.3 Internationella samfundets insatser .....	8
	3.4 Framtida utveckling.....	9
4	Svenska utvecklings- och andra insatser i Afghanistan .....	10
5	Den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) .....	12
6	Nuvarande svenskt deltagande i ISAF .....	14
7	Fortsatt svenskt deltagande i ISAF.....	15
	Förkortningar .....	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2007.....	20

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2006/07:83

Regeringen föreslår att riksdagen, med ändring av tidigare beslut (rskr. 2005/06:83, medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 600 personer till förfogande till och med utgången av maj månad 2009 för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

## 2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 auktoriserade Förenta nationernas 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 och stödja övergången till demokratiskt styre i Afghanistan. Säkerhetsrådet har senare förlängt och utökat mandatet för den internationella styrkan genom resolutionerna 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003), 1563 (2004), 1623 (2005) och 1707 (2006). Resolution 1707 (2006) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till den 13 oktober 2007.

I proposition 2001/02:60 Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan, överlämnad till riksdagen den 28 december 2001, föreslog regeringen riksdagen att Sverige under högst sex månader skulle delta med en väpnad styrka uppgående till högst 45 personer i den internationella säkerhetsstyrkan. Riksdagen beslutade den 18 januari 2002 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140) att bifalla regeringens förslag. Med stöd av riksdagens bemyndigande beslutade regeringen samma dag att ställa en svensk styrka till förfogande. Det svenska deltagandet inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan har därefter varit föremål för riksdagens förnyade prövningar i prop. 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), prop. 2002/03:21 (bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71), i bet. 2003/04:UU8 (rskr. 2003/04:100) samt i prop. 2003/04:71, (bet. 2003/04: UFöU2, rskr. 2003/04:245).

I proposition 2005/06:34, överlämnad till riksdagen den 3 november 2005, föreslog regeringen att riksdagen skulle medge att regeringen ställde en väpnad styrka bestående av högst 375 personer till förfogande under 24 månader för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt FN-mandat för styrkan. Detta utökade bidrag var avsett att möjliggöra övertagande av ledningsansvaret för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team, PRT*) i Mazar-e-Sharif (MeS) inom ramen för ISAF. Riksdagen biföll den 7 december 2005 regeringens förslag (bet 2005/06:UFöU1, rskr 2005/06:83). Sedan dess har regeringen den 26 januari 2006 beslutat att Försvarsmakten den 15 mars 2006 skulle överta ledningen av den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif. (Fö2005/3020/MIL, Fö2005/3050/MIL, Fö2005/2873/MIL).

### 3.1 Den politiska utvecklingen

I början av 2006 samlades ett sextiotal länder och ett tiotal organisationer till ett möte i London under gemensamt ordförandeskap av Afghanistan och Förenta nationerna. Konferensen föranleddes av behovet av att skapa ett ramverk för Afghanistans fortsatta utveckling, och en önskan att finna fungerande former för det internationella samfundets stöd till denna process. Resultatet av mötet sammanfattades i en överenskommelse kallad "*The Afghanistan Compact*" (ung. Afghanistanfördraget). I överenskommelsen identifierades säkerhet, samhällsstyrning inklusive rättstat och mänskliga rättigheter, samt ekonomisk och social utveckling som tre huvudområden där den afghanska regeringen och det internationella samfundet behövde stärka sina insatser. Inom dessa områden lades i sin tur detaljerade mål fast som skulle uppfyllas av parterna vid olika tidpunkter under den närmaste femårsperioden. En central princip i dokumentet är att det är den afghanska regeringen som har huvudansvaret för uppfyllandet av de mål som satts upp. En lika viktig utgångspunkt är att det internationella samfundet fortsatt skall finnas tillhands för att stödja Afghanistan i detta arbete.

Även om mycket har uppnåtts sedan talibanregimens fall hösten 2001 är landvinningarna på det politiska området i Afghanistan fortfarande sköra. Det politiska arbetet präglas av att konstitutionen har placerat betydande maktbefogenheter hos presidentämbetet, samtidigt som den nuvarande presidenten Hamid Karzai valt att inte samla något parti eller en partikoalition kring sig i parlamentet. Afghanistan har vidare en personorienterad politisk tradition, och en blandad etnisk och politisk sammansättning, som gjort att presidentens tid i stor utsträckning upptas av utnämningsfrågor och medling mellan konkurrerande grupper. Den tilltagande konflikten med talibanrörelsen samt det försämrade säkerhetsläget har dessutom inneburit att förtroendet för regeringen och presidenten gradvis har sjunkit.

Det folkvalda parlament som sammanträdde för första gången i december 2005 har påbörjat sitt arbete men har ännu inte helt funnit sig till rätta i sin roll. Ett viktigt arbete under det första året har varit att godkänna presidentens utnämningar av ministrar, domarna i högsta domstolen samt vissa andra höga befattningshavare. Parlamentet har i detta arbete överraskat positivt och har medverkat till att förvaltningen i viss mån har professionaliserats. En annan uppgift har varit att granska och godkänna de lagar och förordningar som regeringen utfärdat provisoriskt under de föregående fyra åren. Till parlamentets svagheter hör att det ännu saknas fungerande idéburna partigrupper. Arbetet kretsar istället fortsatt mycket kring personliga allianser. Detta minskar parlamentets möjlighet att fungera som politisk kontrollstation och effektiv motvikt till regeringsmakten. Positivt är dock att parlamentet har bidragit genom att kanalisera och stärka den nationella politiska debatten.

Vad som gäller på det nationella planet är i många avseende ännu mer påtagligt på den regionala och lokala nivån. Den förmella statsmakten i

provinserna är starkt samlad hos de av presidenten utsedda provinsguvernörerna, under det att de direktvalda provinsförsamlingarnas mandat är svagt och otydligt. Valen till de distriktsråd som skulle bidra till ett politiskt ägarskap i lokalsamhället har ännu inte hållits. Det demokratiska underskott som därmed har byggts in i systemet, delvis för att tygla de många lokala maktspelarna, motverkar troligen långsiktigt detta syfte. Att regeringen i allt högre grad konsulterar lokala och regionala rådslag med stamäldste (*jirgor*), istället för provinsförsamlingarna, är ett tecken på detta.

Bristerna är fortfarande stora i fråga om styrning och samverkan mellan centralregeringen och den regionala och lokala nivån. Bristande resurser och kapacitet hos de centrala och lokala förvaltningarna är en av huvudorsakerna, men den bristande viljan från många guvernörers sida att låta sig styras spelar också in. Ett reformarbete under ledning av Världsbanken har lett till vissa framsteg inom delar av den centrala byråkratin, men fränsett några pilotprojekt har inga samordnade insatser ännu vidtagits på provinsnivå.

Svagheter i förvaltningsstrukturerna är särskilt påtagliga inom rättsområdet. Detta har allvarligt begränsat möjligheterna att hantera säkerhetssituationen och försvårat arbetet för mänskliga rättigheter. Situationen för de mänskliga rättigheterna är fortfarande dålig, men präglas inte så mycket av medvetna övergrepp från den högsta statsledningens sida, som av en bristande förmåga – och inte sällan också en bristande vilja – att stävja övergrepp från lokala myndigheters och lokala maktspeleares sida. Grova överträdelser såsom utomrättsliga avrättningar, tortyr, olaga frihetsberövande, våldtäkt, illegal expropriering av privat egendom, människohandel och olika former av trakasserier av kvinnor pågår alltjämt. En kultur av straffrihet är utgångspunkten för att förstå vidden och omfattningen av dessa övergrepp. Bristen på respekt för de mänskliga rättigheterna är direkt kopplad till den bristfälliga säkerhetssituationen.

Svag eller osund samhällsstyrning, utbredd korrupcion och bristande ansvarsutkrävande är de främsta orsakerna till att skyddet för mänskliga rättigheter är svagt i Afghanistan. Det försämrade säkerhetsläget under det senaste året har tyvärr ökat kortsiktigheten i politiken och ytterligare minskat fokus på det långsiktiga institutionsbyggandet.

### 3.2 Säkerhetssituationen i Afghanistan

Under vintern 2005-2006 kunde man se tecken på att något nytt var på väg att hända i Afghanistan avseende säkerhetssituationen. Antalet självmordsattentat ökade och nedgången i stridigheter under vintersäsongen var inte lika markant som under de föregående vintrarna. Denna försämrade säkerhetssituation blev tydlig under sommaren 2006 samtidigt som ISAF, som stöd till den afghanska regeringen, övertog det huvudsakliga säkerhetsansvaret för södra Afghanistan och den internationella militära närvaron ökade i talibanrörelsens kärnområde i provinserna Helmand och Kandahar.

Konfliktens eskalering mellan 2005 och 2006 har liksom tidigare haft sin tyngdpunkt i södra och östra Afghanistan och kännetecknats av ett

ökat antal väpnade sammanstötningar, överfall mot regeringsföreträdare och återuppbyggnadsverksamhet samt attacker med fjärrstyrda mineringar. I södra Afghanistan har stridigheterna blivit intensivare och mer utdragna, vilket bidragit till en markant ökning av antalet omkomna under 2006. Antalet självmordsattacker har under samma tid ökat fyra gånger jämfört med föregående år. Samtidigt har situationen försämrats även i Kabul samt i landets östra och västra delar. Det regeringsfientliga våldet har inte varit lika omfattande där som i landets södra delar, men utvecklingen har likväl varit bekymmersam.

Bakgrunden till den försämrade säkerhetssituationen är sammansatt och skiljer sig dessutom åt mellan olika delar av landet. Det är dock helt klart att en ökad rekrytering har skett till de regeringsfientliga grupperna, i första hand till talibanrörelsen, och att organisation, finansiering, ledning, propaganda och stridsteknik har förbättrats. Även om taliban under de senaste åren har ökat sin dominans bland de regeringsfientliga grupperna, är dessa långt ifrån en homogen grupp. De består istället av en blandning av ideologiskt motiverade kadrer – med målet att upprätta en totalitär religiös stat – och av grupper och enskilda som bekämpar den konstitutionella regeringen på grund av stam- eller klanvister, för att säkerställa inflytande över narkotikahandlingen, eller som helt enkelt slåss i utbyte mot kontant betalning.

Även det internationella samfundet måste ta på sig en del av ansvaret för den negativa utvecklingen under de senaste åren. De militära och civila insatserna för att stabilisera och återuppbygga Afghanistan var inledningsvis otillräckliga och ökade inte heller i en takt som motsvarade behoven eller de regeringsfientliga gruppernas styrketillväxt. De insatser som gjordes för att åstadkomma förbättringar av samhällsstyret saknade tillräcklig långsiktighet, samtidigt som snabba och synliga tecken på återuppbyggnad uteblev i många områden. Detta innebar att förtroendet för den afghanska regeringen och det internationella samfundets vilja och förmåga minskade. Genom de insatser som genomförts under det senaste året har denna utveckling av allt att döma vänt. Mycket återstår dock, i synnerhet för att få igång effektiva återuppbyggnadsinsatser i de säkerhetsmässigt besvärligaste områdena.

En annan faktor som har bidragit till att konflikten eskalerat under det senaste året är att lokala grupper i Pakistan har knutits närmare talibanrörelsen och att de regeringsfientliga gruppernas möjligheter att finna fristad och stöd i gränsområdena mellan Afghanistan och Pakistan därmed har ökat. Denna utveckling har i sin tur inneburit att relationerna mellan Afghanistan och Pakistan har blivit alltmer ansträngda, vilket har försvårat åtgärder för att hantera de gränsöverskridande problemen. Ett fungerande samarbete finns mellan militära företrädare för Afghanistan, Pakistan och ISAF inom ramen för den så kallade trepartskommissionen, samt vissa nyligen upprättade kommittéer, men det finns ännu inte ett motsvarande fungerande samarbete på den politiska nivån. Ett initiativ som har överenskommits, men som ännu inte satts i verket, är anordnandet av gränsöverskridande rådslag med deltagande från Afghanistan och Pakistan. Syftet med rådslagen är att i högre grad engagera stambefolkningen i gränsområdena och det civila samhället i de båda länderna i ansträngningarna att stabilisera södra och östra Afghanistan.

I kontrast mot det besvärliga läget i södra och östra Afghanistan har situationen i norra Afghanistan fortsatt att vara spänd men utan utbredda attentat eller stridigheter. Situationen kännetecknas fortfarande mer av konkurrens mellan lokala och regionala maktspelare och av kriminalitet med anknytning till illegal hantering med narkotika, än av religiös extremism.

### 3.3 Internationella samfundets insatser

I och med överenskommelsen i London om *Afghanistan Compact* har FN tagit på sig en fortsatt tydlig roll för att samordna det internationella samfundets insatser tillsammans med Afghanistans regering. Ett viktigt format för denna samordning är den sammansatta styrelsen för samordning och övervakning (*Joint Coordination and Monitoring Board, JCMB*) som inrättades genom överenskommelsen. Inom ramen för JCMB samlas företrädare för ett trettiotal länder och organisationer regelbundet för att samordna insatser och följa upp genomförandet av delmålen i *Afghanistan Compact*. Ordförandeskapet delas mellan den afghanska regeringen och FN:s civila stödmission i Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA*), representerat av generalsekreterares särskilde representant i Afghanistan. Detta är viktigt, inte minst eftersom ansvaret för olika frågor hittills har varit starkt fragmentiserat inom det internationella samfundet. Förhoppningen är att stabiliseringen och återuppbyggnaden av Afghanistan även fortsättningsvis skall involvera många internationella organisationer och länder, men att de olika insatserna skall kunna samordnas bättre genom JCMB.

Bland de internationella insatser som kan och bör samordnas bättre återfinns reformerna av den afghanska säkerhetssektorn. Frånsett ansträngningarna för att utbilda och utrusta den nya afghanska armén (ANA), något som i huvudsak sker i samarbete mellan ISAF och amerikanska träningsenheter, råder enighet om att mer måste göras för att stärka den nya afghanska polisen (*Afghan National Police, ANP*) och övriga delar av rättsväsendet.

I februari 2007 beslöt EU:s ministerråd därför att unionen skulle påbörja planering för en civil insats i Afghanistan inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Insatsen kommer att ha sin tyngdpunkt i reformeringen och återuppbyggnaden av den afghanska polisen, men skall även ha länkar till övriga delar av rättsstatssektorn i Afghanistan. Den nu beslutade insatsen väntas inledas under sommaren 2007 och omfatta omkring 170 poliser, rättsexperter och annan stödjande personal. Det är regeringens avsikt att Sverige skall bidra till EU:s insats, men storleken på det svenska bidraget är ännu inte bestämd.

En bred samstämmighet råder vidare om behovet att bringa den illegala narkotikahandlingen under kontroll. Afghanistan står idag för 90 procent av världsproduktionen av opium, och de inkomster som handlingen genererar utgör viktiga inkomstkällor för de regeringsfientliga grupperna, liksom för de lokala och regionala maktspelare som utmanar den konstitutionella regeringens inflytande i



provinserna. Detta har dock visat sig vara svårt. Trots vissa intensifierade insatser från afghansk, amerikansk och brittisk sida ökade produktionen av opium i Afghanistan med omkring 60 procent under 2006. Huvuddelen av ökningen skedde i fem provinser i södra Afghanistan där säkerhetssituationen allvarligt försvårade verksamma insatser mot hanteringen. Även om den ökade produktionen under år 2006 till stor del kan hänföras till den svåra säkerhetssituationen, står det klart att större ansträngningar också behövs för att bekämpa narkotikahanteringen. Detta gäller inte minst i norra Afghanistan där säkerhetsläget inte i sig lägger hinder i vägen för mer omfattande insatser mot odling, raffinering och smuggling.

En fråga som är nära knuten till narkotikahanteringen är programmet för avväpning av illegalt beväpnade grupper (*Disarmament of Illegally Armed Groups, DIAG*). Enligt ett av delmål i *Afghanistan Compact* skulle avväpningsprocessen ha genomförts senast i slutet av 2007, men processen har istället saktat av under året, i enstaka fall till och med vänt, som en följd av säkerhetssituationen i södra Afghanistan. Nya insatser, inklusive en större beredvillighet att konfrontera lokala maktspelare, kommer att behövas för att få igång avväpningen igen. Även här finns de bästa förutsättningarna i de norra och centrala delarna av Afghanistan.

### 3.4 Framtida utveckling

Situationen i Afghanistan kännetecknas idag av att landet samtidigt befinner sig i minst tre olika konfliktnivåer. I landets södra delar pågår en intern väpnad konflikt. Landets östra och västra delar, liksom Kabul, är utsatta för omfattande terrorism och oroligheter, medan det i landets centrala och norra delar råder ett instabilt postkonflikttillstånd. Utvecklingen i var och en av dessa områden är svår att förutse, och det är ännu svårare att förutse hur utvecklingen i de olika regionerna kan komma att påverka varandra.

Det mest omedelbara hotet mot stabilitet och demokrati i Afghanistan är idag tveklöst det hot som taliban och liknande regeringsfientliga grupper utgör. Fortsatt omfattande militära och civila insatser från det internationella samfundets sida kommer att vara nödvändiga för att stödja den afghanska regeringens ansträngningar att åstadkomma stabilitet i de områden som omfattas av konflikten. För att skapa långsiktig stabilitet och hållbar ekonomisk och social utveckling krävs också omfattande åtgärder för att bekämpa den skenande narkotikaproblematiken samt förbättra samhällsstyrning, rättsväsende och andra institutioner. En gynnsam utveckling i alla delar av Afghanistan är en förutsättning för att skapa den motbild som behövs för att avvärja en ökande extremism och för att minska risken att konflikten eskalerar och sprider sig.

## 4 Svenska utvecklings- och andra insatser i Afghanistan

Prop. 2006/07:83

Afghanistan är inte bara ett av världens fattigaste länder utan också ett av de länder där fattigdomen, på grund av oroligheter, politisk instabilitet och ett bristande rättighetsperspektiv, drabbar befolkningen särskilt hårt. Medellivslängden i Afghanistan bedöms ligga mellan 42 och 46 år, spädbarnsdödligheten är världens högsta, 165 barn av tusen födda dör. Vart femte barn upplever aldrig sin femårsdag. Läskunnigheten är cirka 40 procent bland män, men enligt vissa uppskattningar så låg som 12 procent för kvinnor.

Utvecklingen i Afghanistan har i flera avseende gått bakåt under 2006 jämfört med tidigare år. Som exempel kan nämnas att den oberoende afghanska kommissionen för mänskliga rättigheter (*Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC*) uppskattat att talibangerillan under år 2006 bränt ned eller på annat sätt förstört omkring 200 skolor. Hur många ytterligare skolor som stängts då föräldrarna inte vågar sända sina barn dit på grund av hot eller trakasserier är oklart. Enligt den afghanska regeringen stod i mars 2006 omkring 100 000 barn, som året dessförinnan gått i skola, utan skolgång.

Det gradvis försämrade säkerhetsläget har också försvårat möjligheterna att nå ut med återuppbyggnadsinsatser och – på grund av ökade kostnader för säkerhet och bevakning – fördyrat de insatser som genomförs. Även kapacitetsbristerna på central och regional nivå i den afghanska förvaltningen, liksom bland enskilda organisationer, fortsätter att vara ett problem. Betydande delar av de medel som ställts till förfogande av det internationella samfundet har ännu inte kunnat användas, antingen på grund av det svåra säkerhetsläget eller på grund av konflikten mellan önskemål om lokalt ägarskap och den bristande mottagningsförmågan.

Samtidigt ökar behoven att snabbt åstadkomma resultat som är synliga och påtagliga för de afghanska medborgarna. Endast om befolkningen *upplever* konkreta förbättringar kan utvecklingsinsatserna bidra till att bromsa konfliktförloppet. Det finns en fundamental koppling mellan hur människor får sina grundläggande behov tillgodosedda och statens legitimitet och områdets stabilitet. Stabilitet och säkerhet utgör grundläggande förutsättningar för att bekämpa fattigdomen och genomföra biståndsinsatser med syfte att få till stånd en långsiktigt hållbar politisk, ekonomisk och social utveckling som värnar den fattige och hans eller hennes behov. Sambandet mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter slås också tydligt fast i den svenska Politiken för Global Utveckling, PGU. Utan att skapa säkerhet försvåras möjligheterna till utveckling, och utan utveckling och förbättrade levnadsvillkor hotas säkerheten. De militära, civila och återuppbyggnadsinsatser som görs i Afghanistan skall därför ses som kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i Afghanistan.

Sverige har ett långvarigt och omfattande biståndsenagemang för Afghanistan. Under den sovjetiska ockupationen och under inbördeskriget på 1990-talet bidrog Sverige, främst genom enskilda organisationer, med omkring 100 miljoner kronor per år i humanitärt

bistånd. Efter talibanregimens fall ökade biståndssamarbetet till ett åtagande om cirka en miljard kronor under en treårsperiod. Tonvikten i biståndet låg inledningsvis på akuta humanitära insatser, men har successivt övergått till mer långsiktiga insatser.

I den nuvarande samarbetsstrategin för Afghanistan, som gäller för perioden 2006 till 2008, betonas den ömsesidiga kopplingen mellan förbättrad säkerhet och ekonomisk och social utveckling. Överordnade mål är långsiktig fattigdomsbekämpning och stärkande av demokrati, rättsstaten, mänskliga rättigheter samt jämställdhet. Samarbetet skall också bidra till utveckling av det civila samhället och stärkande av säkerheten. Det svenska engagemanget skall alltså bidra till etablerandet av en legitim, effektiv och uthållig statsstruktur. Volymen i biståndet förutsätts komma att ligga mellan 900 och 1200 miljoner kronor under treårsperioden.

Under år 2005, som är det senaste hela år för vilken en fastställd redovisning finns, fördelades det svenska utvecklingssamarbetet med omkring 130 miljoner kronor på sektorn demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter och cirka 100 miljoner kronor på utbildningssektorn. Investeringar i infrastruktur och näringsliv stod vardera för cirka 15 miljoner kronor, medan hälsosektorn, konflikthantering, miljö och naturresurser och övriga insatser tillsammans uppgick till omkring 15 miljoner kronor. Vid sidan av detta användes cirka 45 miljoner kronor till humanitärt bistånd. Under år 2006 har bland annat tillkommit ett stöd om 16 miljoner kronor till den av FN:s utvecklingsorgan (UNDP) förvaldade narkotikabekämpningsfonden (*Counter Narcotics Trust Fund, CNTF*).

Merparten av det svenska utvecklingsbiståndet förverkligas genom multilaterala kanaler eller enskilda organisationer såsom FN:s barnfond (UNICEF), Svenska Afghanistankommittén (SAK) och *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC) på utbildningsområdet, eller via den av Världsbanken förvaldade afghanska återuppbyggnadsfonden (*Afghanistan Reconstruction Fund, ARTF*) på området för stöd till demokrati, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Endast på infrastrukturområdet har Sverige haft ett mer uttalat bilateralt samarbetsprogram.

Svenska insatser görs även på säkerhetssektorn. Det planerade svenska bidraget till den kommande EU-ledda polisinsatsen är ett exempel på en sådan insats. Regeringen har vidare nyligen givit Försvarsmakten i uppdrag att bidra med lärare till den afghanska försvarshögskolan i Kabul. Tanken är att på detta sätt medverka till att ytterligare stärka kompetensutvecklingen hos den afghanska armén. En förutsättning för att åstadkomma en hållbar fred i Afghanistan, och att den internationella militära närvaron skall kunna avslutas, är att afghanerna själva kan garantera landets och befolkningens säkerhet.

Sverige har kontinuerligt sekunderat personal till både UNAMA:s och EU:s särskilde representants kontor i Afghanistan. För närvarande bistår Sverige med en militärrådgivare till UNAMA.

Den 20 december 2001 auktoriserade FN:s säkerhetsråd i resolution 1386, i enlighet med Bonnavalet, upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka till Afghanistan (ISAF) för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul. Styrkans huvuduppgift var, och är fortfarande, att genom säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för den politiska stabiliseringsprocessen samt att möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser och återuppbyggnad i Afghanistan.

Genom resolution 1510 (2003) utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att innefatta hela det afghanska territoriet och till att omfatta stöd till insatser för att avvärja och demobilisera beväpnade grupper, till uppbyggnaden av den afghanska polisen och armén, samt stöd till de insatser som görs för att bekämpa den olagliga narkotikahandlingen. Den internationella säkerhetsstyrkan leds sedan hösten 2003 av Nato. Säkerhetsrådet konstaterade i resolution 1707 i september 2006 att den internationella säkerhetsstyrkans närvaro fortsatt behövdes i Afghanistan och förlängde dess mandat med ett år till och med den 13 oktober 2007. FN:s säkerhetsråds mandat liksom samtycke från den afghanska regeringen utgör var för sig en folkrättslig grund för insatsen.

ISAF har sedan hösten 2003 successivt utökat sin närvaro i Afghanistan. Sedan i början av oktober 2006 verkar ISAF i hela landet. Styrkan uppgår för närvarande till ca 35 000 personer från 37 länder. Det är avgörande för den politiska utvecklingen i Afghanistan att säkerheten förbättras och att den afghanska regeringen kan nå ut med sitt inflytande i landets alla regioner. ISAF:s närvaro i hela landet kan bidra till en sådan utveckling.

ISAF:s rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat. Rätten för ISAF att använda våld har preciserats i insatsregler som reglerar styrkans våldsanvändning. ISAF kan utifrån dessa insatsregler under vissa omständigheter tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar för att genomföra säkerhetsrådets mandat.

Huvuddelen av ISAF:s verksamhet utanför Kabul utgår från så kallade regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Teams, PRT*). I dag finns 25 PRT under ledning av 13 länder, såväl Nato-länder som icke Nato-länder. Dessa enheter ska bidra till säkerhet och stabilitet och därmed skapa förutsättningar för återuppbyggnad och för att den afghanska regeringen ska kunna nå ut i hela landet. För att uppnå detta krävs en organisation som medger aktiv närvaro i hela den regionala enhetens verksamhetsområde. Detta åstadkoms framför allt genom rådgivning och nära samverkan med befolkningen och lokala afghanska myndigheter. Utgångspunkt för all verksamhet som bedrivs genom de regionala enheterna är att den ska initieras av och genomföras tillsammans med lokalbefolkningen och företrädare för det afghanska samhället. Den exakta utformningen av varje enskild regional enhet beror dels på nationella prioriteringar, dels på säkerhetsläget och behoven på marken i det aktuella området.

ISAF är ett exempel på en fredsfrämjande insats som i sin verksamhet visar på det nära och ömsesidiga samspel som råder mellan åtgärder för

utveckling och åtgärder för säkerhet. Utöver kontakter med afghanska säkerhetsaktörer krävs ett nära samarbete med civila afghanska och internationella aktörer i Afghanistan, t.ex. FN och EU. Därför rekommenderar ISAF:s operationsplan att de regionala enheterna har en civil-militär struktur där de militära komponenterna kompletteras med civil personal.

ISAF samarbetar även med den amerikanskledda militära insatsen i Afghanistan, den så kallade koalitionen *Operation Enduring Freedom* (OEF.) Koalitionen har till uppgift att bekämpa al-Qaida och andra regeringsfientliga grupperingar i Afghanistan. Koalitionen grundar sin närvaro på en inbjudan av den afghanska regeringen samt på de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog efter terrordåden i USA den 11 september 2001. Genom inbjudan från den afghanska regeringen har OEF en folkrättslig grund för sin närvaro. FN:s säkerhetsråd har flera gånger välkomnat koalitionen insatser.

Sedan ISAF, i sin understödjande roll till den afghanska regeringen, övertagit ansvaret för säkerheten i hela Afghanistan har behovet av samverkan och informationsutbyte mellan den afghanska armén och ISAF samt kvarvarande koalitionsstyrkor ökat. ISAF och OEF samarbetar kring ambulans-, evakuerings- och understödsflyg och andra resurser för undsättning av utsatta enheter. Samverkan sker med bibehållande av respektive insats mandat, och underlättas av att en person i ISAF:s ledning även ingår i ledningen för koalitionsstyrkorna.

Utvidgningen av ISAF:s verksamhetsområde under sommaren och hösten 2006 till södra och östra Afghanistan innebär att ISAF nu verkar i områden där säkerhetssituationen är betydligt mer instabil än i norra och västra Afghanistan. I de södra delarna av Afghanistan utkämpas regelrätta strider och det råder en intern väpnad konflikt mellan å ena sidan den afghanska regeringen, med stöd av ISAF enligt gällande FN-mandat, och å andra sidan olika väpnade motståndsgupper. Företrädare för talibanrörelsen och andra liknande grupper motsätter sig aktivt och våldsamt den afghanska regeringens inflytande och den internationella säkerhetsstyrkans närvaro i landet. Därför är utmaningarna för den internationella säkerhetsstyrkan i södra och östra Afghanistan delvis annorlunda än de utmaningar som ISAF står inför i landets norra och västra delar. En viktig utmaning för ISAF under de kommande året blir därför att sträva efter att stabilisera de oroligaste provinserna i södra och östra Afghanistan, och samtidigt konsolidera säkerhetssituationen i de norra och västra delarna av landet. En positiv utveckling i norra och västra Afghanistan kan på många sätt tjäna som ett föredöme för befolkningen i södra och östra Afghanistan.

Särskilda riktlinjer mot människohandel tillämpas inom ISAF i enlighet med Natos och Partnerskap för freds (PFF:s) traffickingpolicy. Riktlinjerna innebär att styrkan inte på något sätt får bidra till människosmuggling och utnyttjande av människor för sexuella ändamål eller såsom tvångsarbetskraft. Nolltolerans gäller för såväl militär som civil personal. Riktlinjerna skall också säkerställa att styrkan i samverkan med afghansk polis och internationella och enskilda organisationer kan bidra till bekämpning av dessa företeelser. Detta är i enlighet med operationsplanen en av ISAF:s viktigaste stödjande uppgifter.

Sverige har deltagit med en väpnad styrka i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) sedan insatsen inrättades vid årsskiftet 2001/02. Riksdagens senaste medgivande för regeringen att utöka Sveriges deltagande i ISAF syftade till att möjliggöra övertagande av den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif (PRT MeS) i norra Afghanistan (prop. 2005/06:34, bet.2005/06:UFöU1, rskr. 2005/06:83).

Huvuddelen av det svenska bidraget till ISAF är placerat vid den regionala enheten i Mazar-e-Sharif, och består av chef och stab samt mer fältinriktade insatser. De senare utgörs i huvudsak av provinskontor och rörliga militära observatörsgrupper samt sjukvårds-, vakt-, eskort- och logistikenheter till enheten. Utöver dessa bidrag har nationella resurser för t.ex. logistik avdelats som stöd till de samlade svenska insatserna. Sverige har även personal och enheter i omgivande länder samt personal vid de staber som samverkar med styrkan. Det svenska bidraget till ISAF omfattar även personal till särskilda utbildnings- och samverkansgrupper som skall bidra till att bygga upp och stödja den nationella afghanska armén (*Operational Mentoring and Liaison Teams, OMLT*).

Sedan Sverige övertog ledningsansvaret för enheten den 15 mars 2006 har bidragets sammansättning förändrats och anpassats med hänsyn till behov, rådande säkerhetsläge i Afghanistan och vunna erfarenheter. Bland annat har det under 2006 tillförts fler befattningar inom sjukvårdsvakt- och eskortfunktionerna. Det osäkra säkerhetsläget samt åtagandet som ledningsansvarig nation ställer krav på förmåga till anpassning och flexibilitet för det svenska bidraget.

Den svenska ISAF-styrkans uppgift är att medverka till att det relativa lugnet i norra Afghanistan bibehålls. Förbandets sammansättning är dimensionerad utifrån denna utgångspunkt. Det är inte aktuellt att sända svenska förband till andra delar av Afghanistan.

För att tillvarata synergier mellan säkerhetsskapande och andra utvecklingsinsatser och för att beakta behovet av såväl militära som civila aktörer för samverkan med afghanska myndigheter och internationella organisationer inkluderar den regionala enheten civila rådgivare. I dag finns bl.a. en politisk rådgivare och en utvecklingsrådgivare som ett komplement till den militära verksamheten. Tillsammans med den militäre chefen utgör de civila rådgivarna den regionala enhetens ledningsgrupp. Genom de olika kompetenser som står till förfogande kan den regionala enheten vara en bättre partner till afghanska myndigheter och internationella organisationer som är verksamma i området.

Hotbilden för den svenska ISAF-styrkans personal varierar. Det åligger Försvarsmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs. Utifrån hot- och riskbedömningen vidtar Försvarsmakten nödvändiga åtgärder.

**Regeringens förslag:** Riksdagen, med ändring av tidigare beslut (rskr. 2005/06:83), medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 600 personer till förfogande till och med utgången av maj månad 2009 för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår bland annat att regeringen inte utan riksdagens medgivande får sända en svensk väpnad styrka utomlands, om inte detta är medgivet i lag eller följer av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt. Regeringen kan konstatera att det svenska bidraget är att betrakta som en väpnad styrka i den bemärkelse som avses i regeringsformen. Då bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och riksdagen inte har ingått en internationella överenskommelse av vilken en skyldighet att lämna bidraget följer, har regeringen att begära riksdagens medgivande för deltagande med väpnad styrka inom ramen för ISAF.

Som regeringen har redogjort för i avsnitt 5 har FN:s säkerhetsråd auktoriserat den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Säkerhetsrådets beslut utgör därmed en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att ISAF verkar i Afghanistan under ett uttryckligt samtycke av den afghanska regeringen.

Den internationella säkerhetsstyrkans mandat har genom säkerhetsrådets resolution 1707 (2006) utsträckts till att gälla till och med den 13 oktober 2007. FN kan antas komma att fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan med ett år i taget. Regeringen begär i denna proposition att riksdagen, med ändring av tidigare beslut (rskr. 2005/06:83), medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 600 personer till förfogande till och med utgången av maj månad 2009 för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan. Medgivandet skall gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett giltigt mandat för den internationella styrkan från FN:s säkerhetsråd.

Även om mycket har uppnåtts sedan talibanrörelsens fall hösten 2001 är landvinningarna på det politiska området i Afghanistan fortfarande sköra. Fortsatt omfattande militära och civila insatser från det internationella samfundets sida kommer därför att vara nödvändiga för att stödja framväxten av fungerande demokratiska strukturer och trygga utvecklingen mot fred och demokrati. Den internationella säkerhetsstyrkans närvaro i hela landet, och Sveriges bidrag till denna styrka, kan bidra till en sådan positiv utveckling, genom att förbättra säkerheten och bistå den afghanska regeringen att nå ut med sitt inflytande i landets alla regioner och möjliggöra återuppbyggnadsinsatser.

Regeringen har i avsnitt 6 redogjort för det bidrag som regeringen med riksdagens medgivande avser ställa till förfogande för den

internationella säkerhetsstyrkan. Sveriges bidrag till ISAF är en del av vårt breda engagemang för Afghanistans stabilisering och återuppbyggnad. Ett långsiktigt åtagande för ledningen för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif kan medverka till att bibehålla det relativa lugnet i norra Afghanistan. Ledningsansvaret stärker även Sveriges trovärdighet som truppbidragare till internationella krishanteringsinsatser samt vår förmåga att samverka under ledning av Nato. Det är därför regeringens avsikt att Sverige skall fortsätta att leda den regionala enheten i Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan.

Ledningsansvaret innebär att Sverige åtagit sig ett ansvar för att enheten har rätt sammansättning och förmåga för att kunna lösa de uppgifter som enheten har tilldelats. Strävan är att den regionala enheten skall vara ett multinationellt förband, och vi uppmuntrar aktivt andra länder att bidra. Samtidigt innebär det svenska ledningsansvaret en skyldighet att säkerställa att efterfrågade förmågor och resurser tillgodoses, antingen genom bidrag från ett annat land eller genom att Sverige anpassar sin insats för att fylla eventuella vakanser och brister som kan uppstå. Detta gör det svårt att förutse storleken på det svenska styrkebidraget över tiden, vilket medför att det bör finnas en beredskap för att såväl öka som minska den svenska andelen av det totala bidraget till den regionala enheten.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den unika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan under 2007 kommer att uppgå till 772 000 000 kronor och kan komma att omfatta upp till 365 personer. Verksamheten finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, anslag 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Regeringen har tilldelat 2 100 000 000 kronor till anslagsposten 6.1.2. Fredsfrämjande truppinsatser. Av dessa har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Försvarsmakten beslutat att 1 642 000 000 kronor får användas för fredsfrämjande truppinsatser. Regeringen har den 8 mars beslutat om prop. 2006/07:72 Fortsatt svenskt deltagande i Förenta nationernas insats i Libanon och där beräknat 94 000 000 kronor för en förlängning av insatsen i Libanon, UNIFIL. Därmed är i dagsläget 1 736 000 000 kronor beräknade för fredsfrämjande insatser 2007. Resterande belopp får användas först efter beslut av regeringen för exempelvis nya insatser och förstärkningsinsatser. Regeringen bedömer att eventuella merkostnader för en förstärkning och eller evakuering ryms inom idag tilldelade medel inom anslaget 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Sambandet mellan säkerhet och utveckling är tydligt i det pågående återuppbyggnadsarbetet i Afghanistan. En stabil säkerhetssituation är en förutsättning för verkningsfulla återuppbyggnadsinsatser, minskat



mänskligt lidande och en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afghanistan. Ett fortsatt svenskt bidrag till ISAF, i huvudsak i form av ansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan, innebär ett värdefullt stöd till Afghanistan och till den internationella säkerhetsstyrkans samlade insatser för Afghanistans återuppbyggnad. Prop. 2006/07:83

## Förkortningar

AIHRC	Afghan Independent Human Rights Commission (den oberoende afghanska kommissionen för mänskliga rättigheter)
ANA	Afghan National Army (Afghanistans nya försvarsmakt)
ANP	Afghan National Police (Afghanistans nya poliskår)
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund (av Världsbanken administrerad återuppbyggnadsfond)
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
CNTF	Counter Narcotics Trust Fund (av UNDP administrerad fond)
DIAG	Diarmament of Illegally Armed Groups (avväpning av illegalt beväpnade grupper)
ESFP	Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board (styrelse som samordnar och övervakar Afghanistan Compact)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvarsorganisationen)

OEF	Operation Enduring Freedom (Internationell koalition i Afghanistan)
OMLT	Operational Mentor and Liaison Teams (utbildnings- och samverkansgrupper för den afghanska armén)
PFF	Partnerskap för fred
PRT	Provincial Reconstruction Team (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
SAK	Svenska Afghanistankommittén
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
UNDP	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)
UNICEF	United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2007

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Tolgfors

---

Regeringen beslutar proposition 2006/07:83 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan