

Regeringens proposition

2001/02:179

Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i
Afghanistan

Prop.
2001/02:179

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 maj 2002

Göran Persson

Anna Lindh
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för utvecklingen i Afghanistan sedan årsskiftet, stationeringen av en internationell styrka i Afghanistan och det svenska deltagandet i denna styrka. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella styrkan i Afghanistan under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger fortsatt mandat för styrkan och längst till och med december månad 2002.

Innehållsförteckning

Prop. 2001/02:179

1. Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2. Ärendet och dess beredning.....	4
3. Bakgrund.....	4
4. Svenska insatser	8
5. Internationell fredsstyrka.....	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 maj 2002.....	10

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella styrkan i Afghanistan under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger fortsatt mandat för styrkan och längst till och med december månad 2002.

Deltagarna i den av Förenta nationerna arrangerade konferensen i Bonn om Afghanistans politiska framtid enades den 5 december 2001 om att anmoda Förenta nationernas säkerhetsråd att överväga en snabb insats av en FN-auktoriserad styrka. Den 20 december 2001 beslutade Förenta nationernas säkerhetsråd resolution 1386 där säkerhetsrådet auktoriserade inrättandet av en internationell säkerhetsstyrka med uppgift att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess omgivningar under sex månader dvs. till och med den 20 juni. Storbritannien erbjöd sig att leda den internationella styrka som fick namnet International Security Assistance Force (ISAF).

Regeringen överlämnade den 28 december 2001 propositionen Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan (prop. 2001/02:60) till riksdagen. Riksdagen beslutade den 18 januari 2002 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:UFö2, rskr. 2001/02:140). Regeringen beslutade samma dag att Försvarsmakten under sex månader räknat från den 20 december 2001 skulle delta med en väpnad styrka i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan. Den 14 mars beslutade regeringen att insatsen skulle förlängas till den 31 augusti 2002 under förutsättning att FN:s säkerhetsråd ger förnyat mandat till den internationella styrkan samt att riksdagen godkänner en förlängning av det svenska truppbidraget.

3 Bakgrund

Afghanistan, som nådde fullständig självständighet från Storbritannien 1919, har sedan 1973 lidit av politisk oro som lett till våld och svårt lidande för civilbefolkningen. Under denna period växte extrema religiösa grupper sig starkare vilket ledde till talibanrörelsens framväxt. I september 2001 kontrollerade talibanrörelsen ungefär 95 procent av landet, övriga fem procent var under Nordalliansens kontroll.

Den USA-ledda koalitionen insatser i Afghanistan har bidragit till maktförändringar vilket i sin tur skapade förutsättningar för den överenskommelse om Afghanistans politiska framtid som slöts i Bonn. I avtalet fastslogs att en interimadministration skulle styra Afghanistan under sex månader. Samtidigt skulle en oberoende kommission inleda arbetet med att sammankalla en Loya Jirga (ett traditionellt rådslag) som i sin tur inom sex månader skulle utse en övergångsregering med uppgift att styra landet i två år varefter val skulle hållas. Parterna enades om att en multinationell styrka skulle säkra Kabul med omgivning.

Interimadministrationen tillträdde den 22 december under ledning av ordförande Hamid Karzai. Arbetet med att utse delegater till Loya Jirgan har fortskridit enligt riktlinjerna i Bonn-avtalet. Loya Jirgan planeras att inledas den 10 juni och övergångsregeringen förväntas tillträda den 22 juni.

Även om den politiska utvecklingen på många sätt går i rätt riktning är den humanitära situationen fortfarande besvärlig med svår matbrist i

otillgängliga delar av landet. Jordbävningar och översvämningar har ytterligare försämrat situationen liksom det faktum att omkring 850 kvadratkilometer av Afghanistan är minerat. Återvändandet av flyktingar både inom landet samt från Pakistan, Iran och Tadzjikistan har varit omfattande sedan det afghanska regimskiftet. Samtidigt har grupper av afghaner, framförallt från den pashtunska folkgruppen, flytt till Pakistan på grund av säkerhetsläget. Omkring tre fjärdedelar av det afghanska folket är fortfarande beroende av internationella organisationer för service inom hälsosektorn. Det internationella samfundet utlovade i samband med en givarkonferens i Tokyo i januari 2002, sammanlagt omkring 4,5 miljarder dollar över en femårsperiod till akut humanitärt bistånd så väl som långsiktig återuppbyggnad av Afghanistan.

Säkerhetsrådet beslutade den 28 mars i resolution 1401 att godkänna etableringen av United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) under en 12 månaders period. UNAMA skall samla existerande FN-närvaro i Afghanistan till en mission. Dess uppgifter är att a) fullfölja det uppdrag FN tilldelats i Bonn-avtalet vad avser mänskliga rättigheter, genderfrågor samt rättsstatsprincipen (*rule of law*), b) bidra till nationell försoning samt c) organisera FN:s humanitära bistånd och återuppbyggnadsverksamhet. UNAMA inkluderar inga militära komponenter förutom ett begränsat antal militärrådgivare. Sverige deltar med en militär rådgivare i UNAMA.

Den internationella säkerhetsstyrkans nuvarande organisation och sammansättning omfattar omkring 4500 man. 19 länder, varav 13 EU-länder, deltar. Den leds för närvarande av Storbritannien. Turkiet kommer dock att ta över ledningsansvaret under sex månader. Tidpunkten för detta är ej bestämd. Att inneha ledningsansvar innebär att landet, utifrån det givna FN-mandatet, planerar styrkans sammansättning, uppgifter och därefter leder det praktiska genomförandet. Häri ingår även att ta ställning till de samordningsbehov som föreligger gentemot Operation Enduring Freedom dvs. den insats som för närvarande sker i Afghanistan under amerikansk ledning och med medverkan från flera länder. Operation Enduring Freedom genomförs bland annat i områden som geografiskt ligger nära den internationella säkerhetsstyrkans insatsområde och innebär omfattande rörelser både i luften och på marken. I det brev som den brittiske försvarsministern tillställde FN:s generalsekreterare inför antagande av resolution 1386 den 20 december 2001 föreslogs en gemensam koordineringsenhet bestående av representanter från det amerikanska centralkommandot med ansvar för bland annat för operationen i Afghanistan US CENTCOM, den afghanska interimadministrationen och ISAF vilket också etablerades. Samordningen mellan de två insatserna syftar ytterst till att undvika vådabeskjutning. Detta underlättas av att en operativ stab för Operation Enduring Freedom är grupperad inom ISAF:s område, på flygplatsen Bagram.

På ett strategiskt plan sker även samordning av internationell militär verksamhet i Afghanistan vid den amerikanska staben US CENTCOM i Florida. Regeringen beslutade den 14 mars att två svenska officerare skall vara placerade vid den staben t.o.m. den 30 september 2002 som ett led i det svenska engagemanget i den internationella kampen mot terrorism.

Säkerhetssituationen har förbättrats framför allt i Kabul sedan den internationella säkerhetsstyrkan etablerades, men det förekommer fortfarande oroligheter på flera platser i landet, framförallt i sydöst och sydväst. Motståndsfickor av talibaner och utländska anhängare av terroristnätverket Al Qaida existerar alltjämt. Säkerhetsläget kan tänkas försämrans ju närmare Loya Jirgan kommer då viktiga afghanska aktörer kommer försöka stärka sina maktpositioner. Befolkningen har även protesterat våldsamt mot interimadministrationens försök att förstöra opiumskördar som utgör en viktig inkomstkälla för såväl odlare som försäljare. Det pågår även en maktkamp mellan centralmakten och regionerna. Detta bör dock ses i ljuset av att centralmakten av tradition är svag i Afghanistan. Interimsadministrationen domineras framför allt av minoritetsgruppen tadjjiker, i första hand från panjshirdalen, som kontrollerar inrikes-, utrikes- och försvarsministerierna. Om tadjjikernas dominans blir alltför tydlig kan detta leda till att den största folkgruppen pashtunerna reagerar kraftigt.

Under juni månad 2002 förväntas säkerhetsrådet besluta om en resolution som ger mandat för en fortsättning av den internationella styrkans närvaro. Dess uppgifter förväntas förbli att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten i första hand i Kabul och dess omgivning. Regeringens bedömer att en förlängning av det nuvarande mandatet med sex månader är det mest troliga alternativet. I de förberedande diskussionerna har dock också möjligheten nämnts att det geografiska ansvaret utvidgas till att inkludera andra urbana center än Kabul. En begränsad men effektiv närvaro skulle i så fall kunna bli aktuell i städer som exempelvis Mazar-i-Sharif, Jalalabad, Herat, Kandahar, m. fl. Även möjligheten att uppdra åt en internationell styrka att göra strategiska rörelser till utvalda områden utan att etablera en permanent närvaro i dessa har diskuterats.

Hur den internationella styrkans organisation och sammansättning kommer att se ut framdeles beror av det nya FN-mandatet. Den slutliga organisationen kan fastställas först när styrkegenereringsprocessen är avslutad. Med stor sannolikhet kommer nuvarande truppbidragarländer och Turkiet att bidra. Ytterligare några truppbidragarländer kan tillkomma.

Den 10 april 2002 redogjorde Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten inför det gemensamma utrikes- och försvarsutskottet för regeringens bedömning av utvecklingen i Afghanistan och erfarenheter av den svenska insatsen i ISAF. Försvarsmaktens redovisning innehöll bland annat följande erfarenheter:

- Den snabba politiska beredningen möjliggjorde nödvändig tid för förberedelser. Förbundet kunde därför vara på plats som en av de första enheterna i insatsen.
- Förbundet har haft lämpliga uppgifter. De har bland annat bestått av underrättelsetjänst, samverkan, utbildning, skydd av särskilda personer och identifiering av lämpliga objekt för civil återuppbyggnad.
- Förbundet har varit uppskattat av civilbefolkningen och de andra deltagande nationerna.

Regeringen beslutade den 14 mars 2002 om ett fortsatt svenskt truppbidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan t.o.m. den 31 augusti 2002. För tiden efter den 20 juni 2002 gäller regeringens beslut under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger förlängt mandat till den internationella styrkan samt att riksdagen godkänner en förlängning av det svenska truppbidraget. Truppbidraget omfattar en underrättelsepluton om högst 45 personer av det slag som regeringen redovisade i prop. 2001/2002:60.

Försvarsdepartementet anmodade den 18 april 2002 Försvarsmakten att senast den 4 maj redovisa förslag till ett fortsatt svenskt bidrag till den internationella styrkan i Afghanistan för tiden efter den 31 augusti 2002 samt förslag till andra insatser, exempelvis utbildningsinsatser, som kan stödja en positiv utveckling i Afghanistan.

Av redovisningen framgår att Försvarsmakten kan bidra med personal inom följande specialistområden:

- Utbildning i minkunskap (s.k. Mine Education Team)
- Civil-militär samverkan (CIMIC),
- Flygledare
- Stabspersonal

Därtill skulle militärinstruktörer kunna ställas till förfogande för utbildning av de afghanska säkerhetsstrukturerna. De av Försvarsmakten redovisade förslagen till fortsatt truppbidrag är av mindre omfattning personellt och ekonomiskt jämfört med nuvarande svenskt bidrag. Försvarsmakten redovisar att kostnaderna för de föreslagna enskilda enheterna under tiden fram till 31 december 2002 uppgår till mellan 8 och 30 miljoner kronor.

Regeringen anser att Försvarsmaktens olika förslag till fortsatt svenskt truppbidrag till ISAF väl faller inom ramen för de uppgifter som ISAF skall lösa. Det är däremot i dagsläget inte möjligt att närmare ange hur ett svenskt fortsatt truppbidrag skall se ut. Det är beroende av den framtida utvecklingen i Afghanistan och vad den internationella styrkan framdeles efterfrågar. Regeringen avser hålla riksdagen fortlöpande informerad.

Regeringen kan konstatera att Försvarsmaktens förslag till svenskt bidrag till den internationella styrkan är väl avvägda vad avser storlek och kostnader.

Utgifterna för ett svenskt truppbidrag avses finansieras från sjätte utgiftsområdets anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Enligt 10 kap. 9 § regeringsformen krävs riksdagens medgivande för att svensk väpnad styrka skall få sättas in i strid eller sändas utomlands. Detta gäller dock inte om ett sådant medgivande finns i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om en skyldighet att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt.

Sverige har varit och är en betydande biståndsgivare till Afghanistan. Sedan 1982 har Sverige genom Sida bidragit med mer än 1,5 miljarder kronor till den drabbade civilbefolkningen i Afghanistan och flyktingkrisen i regionen. Det svenska biståndet har varit humanitärt men även syftat till att stödja långsiktigt hållbara lösningar. Biståndet har främst kanaliserats via FN, Röda Korset och svenska enskilda organisationer. Svenska Afghanistankommittén har sedan 1982 en omfattande verksamhet på landsbygden med drygt 500 skolor och 170 kliniker i 18 provinser. Svenska Röda Korset stöder lokala Röda halvmånens arbete med afghanska flyktingar i Iran och Internationella Rödakorskommitténs verksamhet i Afghanistan. Svenska Rädda Barnen samarbetar sedan flera år med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och bidrar med barnrättsexperter som ansvarar för social verksamhet i flyktingläger. År 2001 uppgick det svenska humanitära biståndet till den afghanska krisen till ca 250 miljoner kronor.

I januari 2002 fattade regeringen beslut om att inom ramen för en ny landstrategi avsätta mellan 750 miljoner och en miljard kronor under tre år för humanitärt bistånd till och utvecklingssamarbete med Afghanistan. Hittills i år har beslut om insatser på cirka 200 miljoner kronor fattats. Sverige har stött den afghanska interimadministrationen med 25 miljoner kronor genom den fond som administreras av FN:s utvecklingsprogram (UNDP). I landstrategin framgår att en av målsättningarna med det svenska utvecklingsarbetet med Afghanistan är att stärka kvinnans position i det afghanska samhället. Detta manifesteras främst genom att jämställdhet integreras i alla biståndsinsatser. Ett projekt som särskilt gynnar flickor och kvinnors situation i Afghanistan är FN:s barnfonds (UNICEF) *Back-to-School*-kampanj som Sverige har stött med 25 miljoner kronor. Projektet syftade till att ge 1,7 miljoner afghanska barn möjlighet till gemensam skolstart den 22 mars 2002. Svenska Afghanistankommittén har fått 88 miljoner kronor under två år. Sverige kommer även stödja flyktingåtervändande från Iran och Pakistan genom ett särskilt stöd om 70 miljoner kronor till FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Sverige bidrar med 25 miljoner kronor till återuppbyggnad av vägar i Afghanistan. Inom kort väntas Sida även fatta beslut om bl.a. ytterligare 45 miljoner kronor till olika insatser inom ramen för FN:s samlade biståndsinsatser för Afghanistan.

Humanitärt bistånd kommer att vara nödvändigt i Afghanistan under överskådlig framtid med rehabilitering och återuppbyggnad som parallella processer. Sverige har aldrig haft någon diplomatisk representation i Afghanistan. De diplomatiska förbindelserna med Afghanistan har varit suspenderade sedan Sovjetunionens invasion 1979 men har nyligen återupptagits sedan Sverige ambassadör i Islamabad sidoackrediterats till Kabul.

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella styrkan i Afghanistan under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger fortsatt mandat för styrkan och längst till och med december månad 2002.

Skälen för regeringens förslag: Den största hotet mot en fortsatt positiv utveckling i Afghanistan är ett fortsatt allvarligt och oförutsägbart säkerhetsläge. Säkerhetsläget måste tillåta att den nya övergångsadministrationen kan inrätta sig. När övergångsadministrationen finns på plats påbörjas arbetet med att konsolidera freden. Samtidigt måste invånarna i Afghanistan kunna garanteras ett minimum av säkerhet. Säkerhet och stabilitet är också en förutsättning för genomförandet av ett effektivt humanitärt bistånd och långsiktig återuppbyggnad. Utan dessa komponenter riskerar Afghanistan att återgå till kaos och konflikt. Arbetet med att inrätta en afghansk försvarsmakt och en afghansk poliskår har inletts. Dessa institutioner måste successivt ta över ansvaret för att säkerhet och ordning upprätthålls, men tills vidare behövs dock närvaro av en internationell styrka. Regeringens sammantagna bedömning är att den internationella styrkan har en avgörande betydelse för en framtida fredlig utveckling i Afghanistan. Det är också regeringens bedömning att det nuvarande svenska bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan på ett effektivt sätt har kunnat bidra till en ökad säkerhet i insatsområdet. Ett fortsatt svenskt deltagande i den internationella styrkan ligger i linje med Sveriges omfattande engagemang i Afghanistan.

Sveriges deltagande i en internationell styrka förutsätts regleras genom ett avtal om deltagande mellan Sverige och den stat som leder styrkan. Detta avtal reglerar bl. a. det interna förhållandet mellan den svenska truppen och den stat som leder styrkan samt förhållandet till övriga deltagare. Vidare regleras den rättsliga statusen för styrkans personal.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 maj 2002

Närvarande: Statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad.

Föredragande: statsrådet Lindh

Regeringen beslutar proposition 2001/02:179 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan.