

Regeringens proposition

2005/06:34

Utökat svenskt deltagande i den internationella
säkerhetsstyrkan i Afghanistan

Prop.
2005/06:34

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 oktober 2005

Bosse Ringholm

Laila Freivalds
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 375 personer till förfogande under 24 månader för deltagande inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Då regeringen anser att det svenska åtagandet i ISAF har en långsiktig inriktning avser regeringen återkomma till riksdagen före utgången av denna tvåårsperiod om den fortsatta svenska närvaron i ISAF därefter, också då under förutsättning av ett fortsatt giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Afghanistan och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan samt nuvarande och planerat svenskt deltagande i denna styrka beskrivs.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Den senaste utvecklingen i Afghanistan.....	5
	3.1 Parlamentsvalet den 18 september 2005	5
	3.2 Ett nytt ramverk för Afghanistan.....	5
	3.3 Flyktingåtervändande och avvärjning av milisförband	6
	3.4 Narkotikaproduktionen.....	6
	3.5 Svaga förvaltningsstrukturer	7
	3.6 Säkerhetsläget.....	7
	3.7 Framtida utveckling.....	8
4	Svenska humanitära insatser och biståndsinsatser	9
5	Den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF)	9
6	Svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan	12
7	Regeringens överväganden.....	15
	Förkortningar	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2005.....	19

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:34

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 375 personer till förfogande under 24 månader för deltagande inom ramen för 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

Vid en av Förenta nationerna anordnad konferens i Bonn i december 2001 enades deltagarna om ett ramverk för Afghanistanens politiska framtid. Deltagarna uppmanade samtidigt FN:s säkerhetsråd att överväga en insats av en FN-auktoriserad styrka. Den 20 december 2001 antog säkerhetsrådet resolution 1386 där en internationell säkerhetsstyrka (*International Security Assistance Force, ISAF*) gavs mandat att under FN-stadgans kapitel VII 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) och 1623 (2005). Det senaste mandatet hämtar sitt innehåll från resolutionerna 1386 och 1510 och sträcker sig till den 13 oktober 2006.

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. Riksdagen har därefter förlängt bemyndigandet i prop. 2001/02:179 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), prop. 2002/03:21 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71 samt i bet. 2003/04:UU8 rskr. 2003/04:100.

I proposition 2003/04:71 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan, överlämnad till riksdagen den 15 april 2004, föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga den att ställa en väpnad styrka om högst 150 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt FN-mandat för styrkan. Sedan riksdagen den 26 maj 2004 bifallit regeringens förslag bet. 2003/04: UFöU2, rskr. 2003/04:245 beslöt regeringen påföljande dag att förlänga den svenska insatsen, samt att bidraget bland annat skulle omfatta deltagande i en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad.

På uppdrag av Regeringskansliet har Försvarmakten i skrivelser av den 16 december 2004, den 2 april 2005 (Fö2005/730/MIL) och den 30 maj 2005 (Fö2005/730/MIL) redovisat förutsättningarna för att öka det svenska deltagandet i den internationella säkerhetsstyrkan.

I ett beslut den 22 juni 2005 (Fö2005/730/MIL) uppdrog regeringen åt Försvarmakten att fortsätta planering och förberedelser för ett övertagande av ledarrollen för den regionala enheten i Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan. Regeringen konstaterade samtidigt att en förutsättning för ett slutligt beslut var att riksdagen lämnade sitt medgivande till en utökad väpnad styrka. Försvarmakten har den 30 augusti 2005 lämnat en rapport avseende planeringsläget och detaljerade ekonomiberäkningar,

3 Den senaste utvecklingen i Afghanistan

3.1 Parlamentsvalet den 18 september 2005

För första gången sedan 1960-talet gick Afghanistans befolkning den 18 september 2005 till valurnorna för att välja representanter till landets parlament och provinsförsamlingar. Omkring 50 procent av de registrerade väljarna beräknas ha deltagit i valen, vilket – även om det var färre än de knappt 70 procent som deltog i fjolårets presidentval – står sig relativt väl vid en internationell jämförelse. Inför valen var oron stor över att säkerhetssituationen skulle förhindra ett brett deltagande. De afghanska myndigheterna lyckades dock att med stöd av enheter från den internationella säkerhetsstyrkan ISAF och från den amerikanskledda koalitionen (*Operation Enduring Freedom, OEF*) bidra till att valen kunde genomföras utan större säkerhetsincidenter.

Företrädare för internationella organisationer som övervakade valen, inklusive EU:s valobservatörsmission, har riktat en rad anmärkningar mot vad som förefaller vara i huvudsak lokalt iscensatta oegentligheter i samband med valen. Dessa utreds för närvarande av den afghanska valkommissionen i samarbete med FN:s civila stödmission i Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA*). Preliminära valresultat som presenterades den 22 oktober 2005 antyder att det nya afghanska parlamentet kommer att bli politiskt fragmentiserat och utan klara majoritetsgrupperingar. Detta väntas innebära politiska utmaningar för den afghanska regeringen. Ett viktigt praktiskt arbete återstår också för att etablera ett fungerande parlament. Utbildning av funktionärer och uppförande av en parlamentsbyggnad pågår och parlamentet väntas kunna inleda sin första sessionen i slutet av december 2005.

Genomförandet av valen innebar inte bara en milstolpe i strävan att demokratisera Afghanistan, utan utgjorde också den sista anhalten i det avtal om Afghanistans politiska framtid som ingicks i Bonn i december 2001. Bonnavalet har under de senaste fyra åren varit den grundläggande planen för demokratisering och återuppbyggnad av Afghanistan. Avtalet har bland annat reglerat hur Afghanistan skulle styras innan ett parlament kunde väljas, hur en ny konstitution skulle antas, att en kommission för mänskliga rättigheter skulle inrättas samt när de olika valen senast skulle genomföras.

3.2 Ett nytt ramverk för Afghanistan

Då denna process i och med parlamentsvalet nått sin slutpunkt, har FN under hösten 2005 påbörjat arbetet med ett nytt ramverk för det

internationella samfundets insatser till stöd för Afghanistan. Det nya ramverket skall diskuteras i samband med en större konferens som ska hållas i London i januari 2006. En utgångspunkt för arbetet är att Afghanistan självt skall ha det avgörande ägarskapet i den fortsatta processen samt att FN även framledes skall spela en central roll i samordningen av det internationella samfundets stöd. Exakt hur FN:s stödjande roll kommer att utformas och vilka omstruktureringar det innebär för FN:s civila mission UNAMA är ännu oklart. Sverige bidrar i dagsläget med två poliserådgivare till FN:s civila mission i Afghanistan. Ytterligare en konsekvens av att det politiska ramverket efter Bonnavalets fullbordan ännu inte lagts fast, är att det fortfarande är en öppen fråga vilken roll som EU kommer att spela i denna process.

3.3 Flyktingåtervändande och avväpning av milisförband

Även om mycket uppnåtts sedan talibanrörelsens fall hösten 2001 står Afghanistan fortfarande inför ett antal svåra problem som landet kommer att behöva internationellt stöd för att kunna hantera. Till framstegen hör att omkring 4,2 miljoner flyktingar har återvänt till Afghanistan sedan talibanregimens fall. Majoriteten har vänt tillbaka från exil i Pakistan och Iran. Denna glädjande utveckling har samtidigt inneburit en betydande utmaning; att återuppbygga den infrastruktur som de återvändande behöver och att återintegrera dem i det afghanska samhället.

Till framstegen hör vidare att merparten av de mujaheddin som tidigare ingått i olika milisförband under försvarsministeriets befäl har avväpnats och håller på att återintegreras i samhället. FN:s civila mission UNAMA och den internationella säkerhetsstyrkan ISAF har aktivt stött denna process. Afghanska myndigheter har nu med stöd av det internationella samfundet tagit sig an den svåra uppgiften att avväpna de illegala privatarméer och andra beväpnade grupper som står utanför regeringens kontroll. Dessa grupper bedöms innefatta upp till 130 000 personer och utgör en av de främsta orsakerna till den omfattande laglöshet som drabbar enskilda afghaner.

3.4 Narkotikaproduktionen

En huvudorsak till den utbredda kriminaliteten är att Afghanistan, enligt uppskattningar av FN:s fackorgan mot narkotika och brottslighet (UNODC), svarar för 87 procent av världens illegala produktion av opium. Den olagliga befattningen med opium och heroin bedöms under år 2004 ha haft ett exportvärde av omkring 2,8 miljarder dollar vilket motsvarar ca 60 procent av landets bruttonationalprodukt. Individer med höga poster inom förvaltningen utpekade ofta som inblandade i narkotikahandlingen. De illegala narkotikainkomsterna ger näring åt krigsherrarnas makt, bidrar till att finansiera de militanta extremistgrupperna samt stör prismekanismerna i den legala delen av ekonomin till hinder för investeringar och tillväxt. Storbritannien samordnar det internationella samfundets insatser och stödjer den afghanska regeringen i kampen mot narkotikaproduktionen. Under året

har rapporterats att den totala odlingsarealen för opiumvallmo minskat med ca 17 procent vilket tolkas som ett tecken på att insatserna mot narkotikaproduktionen långsamt har börjat få effekt.

3.5 Svaga förvaltningsstrukturer

Ett betydande hinder för att Afghanistan effektivt skall kunna tillgodogöra sig internationellt stöd och komma tillrätta med missförhållanden är att den inhemska förvaltningen fortfarande är under uppbyggnad. Den centrala förvaltningen har förstärkts, men är ännu svag och har ett otillräckligt inflytande i provinserna. Den lokala förvaltningen i provinser och distrikt är fortfarande på en embryonal nivå och måste ofta konkurrera med lokala krigsherrar som, trots försök att minska deras makt, har behållit ett stort inflytande såväl genom formella som genom informella maktstrukturer. De insatser som gjorts för att förbättra utnämningsspolitiken, professionalisera förvaltningen och ersätta korrupta provinsguvernörer med dugliga ämbetsmän har hittills varit otillräckliga.

Den svaga förvaltningen och avsaknaden av ett fungerande rättssystem bidrar även till att situationen i fråga om mänskliga rättigheter fortfarande är oacceptabel. I synnerhet gäller detta för flickor och kvinnor. Traditionella maktstrukturer och bristande säkerhet utgör de främsta bakomliggande orsakerna till att kränkningar av de mänskliga rättigheterna fortgår. Den oberoende afghanska kommissionen för mänskliga rättigheter bedriver dock ett viktigt arbete för att påtala överträdelser och medverka till att mänskliga rättigheter respekteras. Kommissionen har numera kontor i de största regionala städerna.

3.6 Säkerhetsläget

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats under det senaste halvåret. Över ettusen personer har hittills under år 2005 förlorat livet i strider och i attentat. En förklaring till de högre förlusterna är att den nationella afghanska armén (Afghan National Army, ANA) och den amerikanskleda koalitionen på ett mer aktivt sätt än tidigare har konfronterat taliban-, Hezb-e Islami Gulbuddin och al-Qaida-grupperingar i de södra, sydöstra och östra delarna av landet, samtidigt som den pakistanska arméns insatser delvis har försvårat för dessa grupper att finna en fristad i bergsområdena på den pakistanska sidan av gränsen.

Talibanrörelsen har samtidigt genomfört en rad attacker mot personer som företräder eller anses samarbeta med den folkvalda regeringen, liksom mot företrädare för den internationella närvaron. Såväl militär personal som civila har utsatts för attacker. Talibanrörelsen bedöms visserligen inte allvarligt kunna hota centralmakten, men har likväl visat sig kunna störa den politiska processen och återuppbyggnadsinsatserna. Även om kriminalitet och narkotikarelaterat våld sällan får samma utrymme i media som politiskt- eller religiöst motiverat våld är det mätt i antalet drabbade det avgjort största hotet mot den enskilde afghanens säkerhet. Den afghanska regeringens förmåga att med internationellt stöd

skapa en godtagbar säkerhet kommer att bli avgörande för vilket förtroende den kan upprätthålla hos afghanen i gemen. Bristen på fungerande säkerhet i provinserna fortsätter att vara ett problem. Insatserna för att bygga upp och stärka de nationella afghanska säkerhetsstrukturerna kommer därför att bli av stor vikt för utvecklingen på längre sikt. Den nya afghanska armén (ANA) uppgår för närvarande till ca 30 000 soldater och förväntas kunna uppnå målet 70 000 personer år 2009. Utbildningen sker under amerikansk ledning. Även utbildningen av den afghanska poliskåren (Afghan National Police, ANP) fortgår under tysk ledning. Många av de ca 48 000 poliser som idag ingår i ANP saknar dock helt den utbildning som behövs.

Utvecklingen i norra Afghanistan återspeglar på många sätt de tendenser som gäller i landet som helhet. Situationen präglas av maktspelare (krigsherrar) som genom sin tillhörighet till viss etnisk grupp eller stam och genom etablerade lojalitetsband dominerar den lokala politiken. De lokala maktspelarna är inte starka nog för att utmana centralmakten i nationell skala men denna saknar i sin tur effektivt inflytande lokalt. Det aktuella förhållandet mellan de lokala maktspelarna bestämmer hur spänd den regionala säkerhetssituationen är. Den illegala hanteringen av narkotika står i centrum och kriminaliteten är mycket omfattande. Den avgörande skillnaden mellan provinserna i norr och övriga Afghanistan är den jämförelsevis svaga närvaron av och det begränsade hotet från militanta islamistiska extremistgrupper. Den allmänna situationen bedöms idag vara relativt lugn men med en inneboende instabilitet.

3.7 Framtida utveckling

Afghanistan är fortfarande ett land i snabb förändring. Utvecklingen är därför vanskelig att förutsäga såväl på kort som på lång sikt. Det nyvalda parlamentet ska under de närmaste åren finna sin roll och en ny politisk kultur skall ta form. Hur denna kommer att påverka och påverkas av de traditionella maktstrukturerna är oklart. Samtidigt ska man etablera ett förvaltningssystem och nationella säkerhetsstrukturer. Afghanistans utveckling kommer att i stor utsträckning bli beroende av om dessa institutioner kvarstår under konstitutionell kontroll, eller om de blir instrument för enskilda grupper och därmed för de centrifugala krafterna i landet. Det råder inget tvivel om att en internationell militär och civil närvaro även fortsättningsvis kommer att krävas för att stödja den framväxande demokratin, bidra till att skapa säkerhet och säkra den fortsatta återuppbyggnaden. FN-systemets olika organ och den internationella säkerhetsstyrkan har därför nyckelroller att spela för att trygga en fortsatt stabil utveckling i Afghanistan.

4 Svenska humanitära insatser och biståndsinsatser

Prop. 2005/06:34

Efter drygt 20 år av krig och oroligheter var Afghanistan år 2001 förstört i grunden. Behoven av hjälp- och återuppbyggnadsinsatser var enorma. I dag är Afghanistan det sjätte fattigaste landet i världen vilket också framgår av statistiken som är nedslående ifråga om kort medellivslängd, hög barnadödlighet och omfattande analfabetism.

Sverige har ett långvarigt engagemang i Afghanistan. Mellan åren 1982 och 2000 bidrog Sverige med omkring 100 miljoner kronor per år i humanitärt bistånd till Afghanistan. Efter talibanregimens fall utlovade Sverige ett långsiktigt bistånd med ett åtagande över tre år (2002-2004) på upp till en miljard kronor för stöd till utveckling och humanitära insatser. Afghanistan blev därmed den tredje största mottagaren av svenskt bistånd. Det svenska biståndet för år 2005 väntas uppgå till ca 250 miljoner kronor.

Inledningsvis användes merparten av det svenska biståndet till akuta humanitära insatser, men inriktningen har successivt förflyttats mot mer långsiktiga återuppbyggnadsinsatser. Fokus har legat på utbildning, demokratiutveckling, infrastruktur samt på ett omfattande stöd till den av Världsbanken förvaltade Fonden för återuppbyggnad av Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF*). Stöd har även kanaliserats via Svenska Afghanistankommittén, som framförallt arbetar med hälsa och utbildning. Inom utbildningssektorn har Sverige stött FN:s barnfonds (UNICEF:s) ”Back to School”-kampanj som syftade till att ge afghanska skolbarn möjligheten att börja skolan igen. Det svenska utbildningsstödet har därefter fokuserat på flickors utbildning.

Sverige har även stött den demokratiska processen i landet. Inför presidentvalet hösten 2004 bidrog Sverige med 20 miljoner kronor till väljarregistrering och valförberedelser. Parlaments- och provinsvalen som hölls den 18 september 2005 stöddes med 19 miljoner kronor. Vid presidentvalet deltog två svenska observatörer i EU:s valexpertmission och två i OSSE:s valobservatörsmission. Vid parlamentsvalet bidrog Sverige med fyra observatörer i EU:s valobservatörsmission. Sida har dessutom bidragit med tio miljoner kronor till utbildning av det afghanska parlamentets stabspersonal.

En ny samarbetsstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan är för närvarande under utarbetande och skall beslutas i december 2005. Samarbetsstrategin kommer därefter att träda i kraft den 1 januari 2006 och sträcka sig över tre år. Regeringens inriktning är att Sverige även fortsättningsvis skall lämna ett substantiellt bidrag till utvecklingsinsatserna i Afghanistan.

5 Den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF)

För att bidra till genomförandet av Bonnavalets program för stabilisering och demokratisering av Afghanistan auktoriserade FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 (2001) tillskapandet av en internationell säkerhetsstyrka

(ISAF) som skulle bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i huvudstaden Kabul. Styrkans huvudsyfte var att genom säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för genomförande av den politiska processen samt att möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser och återuppbyggnad. Styrkans mandat har senare utvidgats genom resolution 1510 (2003) och innefattar numera Afghanistan i dess helhet, samt stöd även till andra delar av Bonnavalet, exempelvis till insatser för att avväpna 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. Säkerhetsrådet konstaterade i september 2005 att den internationella säkerhetsstyrkans närvaro fortsatt behövdes i Afghanistan och förlängde i oförändrad form dess mandat med ett år till den 13 oktober 2006. Säkerhetsrådets mandat liksom samtycke från den afghanska regeringen utgör var för sig en folkrättslig grund för insatsen.

För att uppfylla sitt mandat krävs att säkerhetsstyrkan samarbetar med den afghanska regeringen och med övriga viktiga aktörer i Afghanistan. En sådan central samarbetspartner är bland annat FN:s civila stödmission UNAMA som etablerades i mars 2002 för att samla och koordinera det internationella samfundets insatser i Afghanistan. En annan viktig partner är den militära koalitionen OEF. Till skillnad från den internationella säkerhetsstyrkan har koalitionen också till uppgift att bekämpa kvarvarande talibanstyrkor och al-Qaida-grupperingar. En annan skillnad är att koalitionen grundar sin närvaro på en inbjudan av den afghanska regeringen samt på de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog efter terroråden 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 samt i ett ordförandeskapsuttalande uppmanat fler länder att bidra.

Som en följd av säkerhetsrådets uppdrag i oktober 2003 att successivt utvidga insatsen från Kabul till resten av Afghanistan tog ISAF i ett första steg under 2003 och 2004 över ansvaret för den militära närvaron i nio provinser i norra Afghanistan. Det huvudsakliga verktyget för denna och senare expansioner har varit att etablera mindre regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Teams, PRT*) som genom militär observatörsverksamhet, samverkan, samt rådgivning och stöd till lokala myndigheter bidrar till säkerhet och återuppbyggnad i landets provinser.

I ett andra steg har den internationella säkerhetsstyrkan under sommaren 2005 övertagit ansvaret i fyra provinser i västra Afghanistan. Planläggning pågår för att säkerhetsstyrkan i senare steg skall kunna ta över ansvaret för södra respektive östra Afghanistan. Enligt regeringens mening är detta en välkommen utveckling. FN:s generalsekreterares särskilde representant för Afghanistan har vid ett flertal tillfällen inför säkerhetsrådet rapporterat om behoven av ytterligare insatser för att förbättra säkerhetsläget i Afghanistan. En utökad och utvidgad insats av den FN-mandaterade internationella säkerhetsstyrkan bedöms kunna bidra till stabiliteten även i södra och östra delarna av landet.

Som en del av förberedelserna för en sådan utvidgning pågår under hösten inom Nato och i det euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR, ett

arbete för att anpassa den internationella säkerhetsstyrkan. Expansionen innebär nämligen inte bara ett större geografiskt ansvar. I och med de förestående utvidgningarna kommer styrkan att få ansvar för områden där talibanrörelsen har haft och har sitt starkaste stöd och där säkerhetsläget är sämre än i Kabul och i norra och västra Afghanistan. Detta kommer att innebära ökade krav på de delar av säkerhetsstyrkan som verkar i de nya områdena. Genom utvidgningen kommer vidare dessa delar av styrkan att etableras närmare områden där den nationella afghanska armén och den amerikanskledda koalitionen verkar. Därmed kommer den samverkan som redan idag finns mellan insatserna att behöva öka; exempelvis för att koordinera flygrörelser, undvika att enheter av misstag beskjuter varandra, och för att öka effektiviteten i respektive uppdrag. Utvidgningen ökar samtidigt möjligheterna att skapa synergier genom att utbyta information och underrättelser och på ett mer effektivt sätt utnyttja det internationella samfundets samlade resurser för t.ex. undsättning och för evakuering av skadade.

Hur den internationella säkerhetsstyrkan skall anpassas till dessa nya krav har varit centrala frågeställningar i diskussionerna inom Nato. Detta arbete kommer att fortgå under hösten och bedrivs i nära samverkan med de av styrkans truppbidragare som inte är medlemmar i Nato. Politiska och militära konsultationer kommer att ske i enlighet med de principer om insyn och inflytande som tidigare har etablerats.

Även om arbetet med att anpassa styrkan ännu inte har avslutats har vissa grundläggande principer redan slagits fast. En sådan princip är att den internationella säkerhetsstyrkan ISAF och koalitionen OEF även fortsättningsvis skall vara två distinkt skilda insatser som verkar under separata mandat och befälskedjor. För att förbättra koordinationen mellan de båda skilda insatserna och för att utnyttja möjligheterna till synergier förutses en högre koalitionsbefälhavare ges rollen som en av två biträdande chefer för den internationella säkerhetsstyrkan. När denna person agerar inom ISAF gör han eller hon det inom ramen för ISAF:s krishanteringsmandat och befälskedja.

Beträffande uppgiftsfördelningen är det vidare klarlagt att ansvaret för operativ terrorismbekämpning även i fortsättningen skall ligga på koalitionen OEF och på den afghanska armén. Sådana uppgifter skall alltså inte lösas av den internationella säkerhetsstyrkan. ISAF skall istället fortsatt ha som huvuduppgift att inom sitt operationsområde genomföra de stabiliserings- och säkerhetsinsatser som behövs för att den afghanska regeringen skall kunna upprätthålla säkerheten och nå ut med sitt inflytande i provinserna. Skillnaderna mellan de olika insatsernas uppgifter kan därmed något förenklat beskrivas så att den internationella säkerhetsstyrkans uppgift skall vara orienterad mot skydd av ett område och dess befolkning (*geografiskt orienterad uppgift*) medan koalitionen uppgift fokuseras mot kända militanta grupperingar (*styrkeorienterad uppgift*).

Vid sidan av de åtgärder som vidtas för att direkt möjliggöra en fortsatt utvidgning av säkerhetsstyrkan diskuteras under samma process vissa andra förändringar. Dessa grundar sig på de erfarenheter som säkerhetsstyrkan har fått under de senaste två årens verksamhet i Afghanistan. Ett område där hittillsvarande insatser anses ha varit otillräckliga är stödet till uppbyggnaden av den afghanska nationella

polisen (ANP) och av den nationella armén (ANA). Dessa insatser behöver öka om den afghanska regeringen på sikt själv skall kunna ansvara för säkerheten. Den internationella säkerhetsstyrkan bör kunna bidra med ytterligare stöd, exempelvis i form av utbildningsinsatser, stöd med mentorer och samverkanspersonal eller med t.ex. underrättelser, transporter och logistik. Motsvarande gäller säkerhetsstyrkans stöd till de insatser som den afghanska regeringen och andra aktörer genomför för att bekämpa narkotikaproduktionen.

Med ett större antal regionala enheter har vidare ett behov identifierats av att stärka ledning och samordning av enheternas verksamhet. En ny mellannivå av högre regionala staber (Regional Area Coordinator/Commander, RAC) är därför under upprättande. De skall bland annat säkerställa informationsutbytet och koherensen mellan de olika regionala enheterna, och mellan dessa och ISAF:s högkvarter.

I enlighet med Natos/PFF:s traffickingpolicy tillämpas inom ISAF särskilda riktlinjer mot människohandel, vilka 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.

6 Svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan

Sverige har deltagit med trupp i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) sedan insatsen upprättades vid årsskiftet 2001/02. Tidigare svenska bidrag har bland annat innefattat underrättelse- och spaningsenheter, enheter för civilmilitär samverkan (CIMIC), räddningstjänstpersonal vid Kabuls flygplats samt stabs- och samverkansofficerare vid ISAF:s högkvarter och Kabuls garnison. Sveriges stöd till den politiska processen och önskan att bidra till en grundläggande säkerhet för Afghanistans befolkning och internationella hjälparbetare har varit skäl som motiverat ett svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan.

I samband med att den internationella säkerhetsstyrkan i juli 2004 expanderade sitt ansvarsområde till norra Afghanistan utökades det svenska bidraget till ett knappt hundratal personer. Merparten av den svenska truppen har sedan dess bidragit till bemanningen av en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) och en framskjuten understödsbas (Forward Support Base, FSB) under brittisk ledning i Mazar-e-Sharif, en huvudort i norra Afghanistan. I samband med presidentvalet hösten 2004, och vid parlaments- och provinsvalen hösten 2005, har Sverige därutöver under tre månader vid respektive tillfälle understött säkerhetsstyrkan med ett transportflygplan av typen C-130 (Tp84) Hercules samt det trettiofem personer som denna insats krävt. Ett mindre antal svenskar har också fortsatt varit verksamma i Kabul.

De svenska erfarenheterna av deltagande inom ramen för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad är hittills mycket goda. Enheterna

har trots begränsade personalresurser, men med tillgång till en trovärdig uppbackning i form av flyg och robusta förstärkningsförband, visat sig ha ett mycket stort inflytande i de områden som de verkat i. Det har givit goda möjligheter att i nära samverkan med FN:s civila mission påverka utvecklingen och minska spänningarna. PRT:s stora rörlighet och låga profil har ytterligare underlättat möjligheterna att stödja den afghanska konstitutionella regeringens inflytande i provinserna. Under hösten 2004 framgick att Storbritannien troligen skulle komma att flytta huvuddelen av sitt bidrag till södra Afghanistan när säkerhetsstyrkan i ett senare skede utvidgades dit. Mot bakgrund av intresset av att upprätthålla en kontinuitet i den regionala enhetens operationsområde stod det samtidigt klart att ett svenskt erbjudande att överta ledningsansvaret för enheten skulle välkomnas av Nato och övriga truppbidragare.

Under hösten 2004 anmodade därför Regeringskansliet Försvarmakten att redovisa ett förslag till ett utökat svenskt bidrag till den regionala enheten i Mazar-e-Sharif, inklusive möjligheten att ta över ansvaret för ledningen av enheten. Försvarmaktens svar på anmodan överlämnades den 16 december 2004 och har, efter konsultationer med Nato och med andra tänkbara truppbidragare, kompletterats i skrivelser av den 2 april och av den 30 maj 2005.

Baserat på Försvarmaktens underlag beslutade regeringen den 22 juni 2005 att planering och förberedelser skulle vidtas för att möjliggöra ett utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan med inriktningen att Sverige i mars 2006 skulle kunna överta ledarrollen för den regionala enheten.

Under förutsättning att riksdagen medger att regeringen sänder en utökad väpnad styrka för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan avser regeringen att uppdra åt Försvarmakten att till Nato anmäla att Sverige övertar ledningen för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif. I samband med övertagande av ledningen för enheten kommer andra bidrag att avvecklas och den svenska militära närvaron i Afghanistan att kraftsamlas till denna region.

Tyngdpunkten i den svenska insatsen planeras ligga vid den regionala enheten som ansvar för de fyra nordliga provinserna Jowzjan, Sar-e-Pol Balkh och Samangan. Huvuduppgifterna kommer fortsatt att vara att bidra till säkerheten genom militär närvaro, samverkan med lokala civila och militära makthavare, stöd till genomförande av säkerhetssektorreformer samt att underlätta och understödja de återuppbyggnadsinsatser som provinsregeringarna, FN och andra hjälporganisationer genomför i regionen.

Sverige kommer att ansvara för chef och stab samt för personal för ledning och nödvändig logistik vid enheten. De fältinriktade insatserna kommer i huvudsak att bestå av provinskontor och rörliga militära observatörsteam samt vakt- och eskortenheter. Till den regionala enheten knyts också särskilda utbildningsgrupper som skall bidra till att bygga upp och stödja den nationella afghanska armén. Diskussioner förs nu med andra länder rörande bidrag till att bemanna enhetens militära delar.

För att möjliggöra ett övertagande har Sverige planerat att förstärka deltagandet med stabspersonal i den befälskedja som utgör den regionala enhetens ledningsorganisation. Det innebär bland annat att svensk

personal deltar i den av Tyskland ledda högre regionala staben (Regional Area Coordinator/Commander, RAC) i Konduz, som har till uppgift att samordna de regionala enheterna i det norra området, och i ISAF:s högkvarter i Kabul.

Sverige planerar vidare att fortsatt bidra med viss logistikpersonal till den framskjutna understödsbasen i Mazar-e-Sharif. Utöver de nu nämnda enheterna kommer nationella resurser för t.ex. underrättelsebearbetning och logistik att avdelas för att stödja de samlade svenska insatserna. Det kan liksom tidigare bli aktuellt att ha personal eller enheter vid ISAF:s knutpunkter i de omgivande länderna samt personal vid de staber som samverkar med säkerhetsstyrkan.

Till de regionala enheternas huvuduppgifter hör som tidigare nämnts att samverka med lokala företrädare för att stärka den afghanska regeringens inflytande i provinserna, stödja genomförandet av säkerhetssektorreformer samt skapa förutsättningar för andra organisationer att genomföra återuppbyggnadsinsatser. För att lösa dessa uppgifter och för att upprätthålla ett brett kontaktnät i det lokala samhället och med FN och övriga internationella aktörer behöver även civila rådgivare knytas till de regionala enheterna. Sverige kommer därför att , som en förberedelse för en senare ledarroll, bidra med en politisk rådgivare, en utvecklingsrådgivare samt en polisrådgivare till den internationella säkerhetsstyrkan med placering vid den regionala enheten i Mazar-e-Sharif. Förutom att sköta kontakter inom sina respektive kompetensområden skall rådgivarna följa utvecklingen och delta i enhetens ledningsgrupp. Samtliga rådgivare samverkar med sina afghanska motparter och med den internationella närvaron enligt de förutsättningar som gäller på respektive fackområde.

Det planerade svenska militära bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan kommer efter ett övertagande av den regionala enheten att bestå av omkring 185 personer. Skulle bara ett ytterligare land välja att bidra med personal till den regionala enheten kan det svenska bidraget behöva utökas med ca 20 personer. Det kan heller inte uteslutas att det i framtiden kan ställas krav på att Sverige omstrukturerar styrkan inom PRT eller t.ex. under kortare tid understödjer säkerhetsstyrkan med transportflygplan, en insats som i så fall skulle kräva ett trettiotal personer. Beroende på tillgång och efterfrågan av styrkebidrag kan dock bidragets närmare sammansättning komma att skifta under denna period.

Regeringen konstaterar att, även om situationen för närvarande är relativt lugn i norra Afghanistan, det inte kan uteslutas att läget förändras. Vid en försämring av säkerhetsläget kan en situation snabbt uppkomma där den svenska närvaron tillfälligt behöver förstärkas med särskild nyckelpersonal eller med större enheter. Händelserna i Kosovo den 17-18 mars 2004 utgör exempel på ett tillfälle då ett relativt lugnt läge förbyttes i en extraordinär situation, som innebar fara för liv för svensk trupp och som inte enkelt kunde lösas med resurser på plats i insatsområdet. Under sådana förhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de insatser som Sverige genomför. Erfarenheter visar att en förstärkning omfattar en styrka om minst 65 personer och materiel. Därutöver skulle en undsättnings- eller evakueringsinsats kräva en inte oväsentligt större styrka för att kunna

lösa sin uppgift. Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande för en personalram om sammanlagt 375 personer.

Om riksdagen lämnar sitt medgivande till deltagande med en utökad väpnad styrka planeras huvuddelen av den militära kontingenten sändas till Afghanistan i mitten av februari 2006 och ett formellt övertagande av ledaransvaret för den regionala enheten ske i mitten av mars 2006.

Försvarsmakten bedömer de sammantagna säkerhetshoten mot svensk trupp och mot annan personal som låga till medelnivå. Mest utsatta är de som verkar på stora avstånd från andra enheter, t.ex. observatörsgrupper. Upplopp kan förekomma i samband med demonstrationer. Hotet från kriminalitet medvetet riktad mot militär närvaro (eller civil personal med militär eskort) bedöms annars i allmänhet som lågt. Risken ökar dock med graden av engagemang i narkotikabekämpning. Risken för terrorism bör beaktas främst på grund av de potentiellt allvarliga följderna.

I budgetpropositionen för 2006 proposition. 2005/06:1, utgiftsområde 6, anslagspost 6:1 angav regeringen att kostnaden för ett utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan har beräknats till 280 miljoner kronor för 2006. Denna beräkning bygger på antagandet att ytterligare bidrag med personal till den regionala enheten, utöver det bidrag som Sverige står för, kommer att ges. Om ingen ytterligare nation väljer att bidra med personal och om det svenska bidraget därmed behöver utökas med omkring 20 personer skulle kostnaden bli ca 35 miljoner kronor högre än beräknat. Regeringen beräknar därför att totalkostnaden för nuvarande och planerade militära insatser i Afghanistan i ett sådant läge skulle uppgå till maximalt omkring 315 miljoner kronor under 2006. Kostnaden för insatsen kan dock komma att minska beroende på hur logistikstödet regleras med Tyskland. Kostnaderna för insatserna finansieras från sjätte utgiftsområdet, anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 375 personer till förfogande under 24 månader för deltagande inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan 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 godkänt. Regeringen kan konstatera att det i det utökade svenska bidrag som regeringen planerar att sända till den internationella säkerhetsstyrkan ingår komponenter som är att betrakta som 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 internationell överenskommelse av vilken skyldigheten följer, har regeringen att begära

riksdagens medgivande för deltagande med den utökade väpnade styrkan.

Som regeringen redogjort för i det föregående 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 samtidigt att den internationella styrkan också verkar i Afghanistan under uttryckligt samtycke av landets folkvalda regering.

Styrkans mandat har genom säkerhetsrådets resolution 1623 (2005) utsträckts att gälla till och med den 13 oktober 2006. FN kan antas fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan med ett år i taget. Regeringen begär i denna proposition riksdagens bemyndigande för att utöka insatsen i Afghanistan under 24 månader under förutsättning att ett giltigt mandat för den internationella styrkan även fortsättningsvis föreligger enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Då regeringen anser att det svenska åtagandet i ISAF har en långsiktig inriktning avser regeringen återkomma till riksdagen före utgången av denna tvåårsperiod om den fortsatta svenska närvaron därefter, under förutsättning av ett fortsatt giltigt mandat från FN:s säkerhetsråd. För det fall säkerhetsrådet vid en senare tidpunkt skulle besluta att *inte* förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan, skulle regeringen därmed få återkomma till riksdagen med en ny proposition, alternativt återkalla det svenska bidraget.

I propositionen har regeringen hittills redogjort för ett utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan omfattande cirka 185 personer. Regeringen bedömer dock att det bemyndigande som den föreslår att riksdagens skall lämna för ett deltagande med en väpnad styrka bör uppgå till 375 personer. Skulle endast ett ytterligare land välja att bidra med personal till den regionala enheten kan det svenska bidraget behöva utökas till upp till 210 personer. Därutöver motiveras det större bemyndigandet av att regeringen även bör ha en marginal för att vid behov och efter samråd med Nato tillfälligt kunna förstärka eller evakuera styrkan. Möjligheter att genomföra sådana insatser utgör enligt regeringens bedömning en viktig dimension av statens ansvarstagande för sin personal. Det bör dock konstateras att Sverige liksom övriga truppbidragare vid ett försämrat läge i operationsområdet skulle komma i utnyttjande av de förstärkningsresurser som ställs till förfogande inom ISAF. En mindre del av medgivandet kan därutöver komma att behöva utnyttjas för förändringar av bidragets omfattning, allteftersom tillgången och efterfrågan på styrkebidrag varierar i det aktuella området.

Antagandet av en ny konstitution och genomförandet av president-, parlaments- och provinsval har för första gången lagt en hjälplig grund för fred och demokrati i Afghanistan. Genom att trotsa hotelser och delta i valen har en majoritet av det afghanska folket visat att man föredrar en politisk process framför våld som medel att omforma Afghanistan. Samtidigt plågas landet fortfarande av svaga institutioner och en grundläggande brist på säkerhet och stabilitet.

Sveriges militära insats i Afghanistan är högt prioriterad av regeringen och avsedd att vara ett långsiktigt åtagande. Det utökade bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan som nu planeras, och som bland annat innefattar övertagandet av ledningen för en regional enhet för säkerhet

och återuppbyggnad i norra Afghanistan, har enligt regeringens bedömning goda förutsättningar att på ett verksamt sätt bidra till stabilisering och återuppbyggnad i den region där den är belägen. Bidraget ligger därmed helt i linje med de civila och humanitära insatser som görs från svensk sida i Afghanistan och stärker dessa. ISAF är ett exempel på en fredsfrämjande insats som i sin verksamhet visar det nära och ömsesidiga samspelet mellan utveckling och säkerhet.

Regeringen delar uppfattningen att den internationella säkerhetsstyrkan på sikt bör utvidgas till att omfatta hela Afghanistan och att detta skall ske inom ramen för en insats med ett fortsatt tydligt FN-mandat. Ett utökat ansvar för den FN-mandaterade internationella säkerhetsstyrkan bedöms positivt kunna bidra till legitimiteten i de internationella fredssträvandena och förbättra stabiliteten även i andra delar av landet. Regeringen delar vidare uppfattningen att utvidgningen bör ske med bibehållande av i huvudsak samma uppgifter som idag. ISAF:s uppdrag att skapa säkerhet innebär att ISAF fortsatt kommer att spela en central roll i att skydda befolkningen från hela spektrumet av hot mot säkerheten, inkl från terrorismen. Regeringen stödjer att åtgärder vidtas för att öka samordningen av det internationella samfundets insatser för att skapa säkerhet, inklusive samverkan mellan de militära insatserna. Regeringen bedömer att det är av stor betydelse att ISAF fortsätter att verka under ett mandat från FN:s säkerhetsråd och anser att ISAF och OEF bör fortsatt utgöra distinkta insatser med skilda uppdrag och befälskedjor. Regeringen tar fasta på att denna distinktion utgör en grundprincip i de pågående diskussionerna med truppbidragarna till ISAF kring de framtida relationerna mellan ISAF och OEF. Detta är en ståndpunkt som vi delar med andra centrala truppbidragare till ISAF.

Afghanistan är idag världens sjätte fattigaste land. Avsaknaden av säkerhet underminerar den folkvalda regeringens möjlighet att påverka utvecklingen och är ett av de allvarligaste hindren mot effektiva återuppbyggnadsinsatser och mot ekonomisk utveckling. Utan förstärkta institutioner och återuppbyggnad riskerar Afghanistan att fastna i en ond cirkel som leder till ytterligare fattigdom och instabilitet. En sådan utveckling skulle innebära stora lidanden för den afghanska befolkningen. På grund av Afghanistans geografiska läge och särskilda historia skulle en sådan utveckling enligt regeringens bedömning även riskera att få allvarliga konsekvenser för säkerheten i regionen och globalt, inklusive för vår egen säkerhet.

Tillsammans med satsningar på alternativa inkomstkällor är en förbättrad säkerhet slutligen ett villkor för att på sikt komma till rätta med världens mest omfattande produktion av opium. Enligt regeringens mening ligger det också i Sveriges intresse att bidra till en sådan utveckling. Omkring 80 procent av det heroin som idag säljs i Sverige bedöms ha sitt ursprung i Afghanistan.

Genom en utökad insats i norra Afghanistan kan Sverige bidra till att frigöra resurser för den ytterligare utvidgningen av den internationella säkerhetsstyrkan. Sverige kan därmed stödja säkerhetsstyrkans samlade insatser och även bidra till ökad säkerhet och utveckling också i delar av Afghanistan där Sverige inte deltar i insatsen.

Förkortningar

ANA	Afghan National Army (Afghanistans nya försvarsmakt)
ANP	Afghan National Police (Afghanistans nya poliskår)
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund (av Världsbanken förvaltat fond för återuppbyggnad av Afghanistan)
C-130	Transportflygplan typ Hercules (svensk beteckning Tp84)
CIMIC	Civil-Military Cooperation (enhet för civilmilitär samverkan)
FSB	Forward Support Base (framskjuten underhållsbas)
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvarsorganisationen)
OEF	Operation Enduring Freedom (Internationell koalition i Afghanistan)
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PRT	Provincial Reconstruction Team (mindre regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
RAC	Regional Area Coordinator/Commander (högre regional stab)
TP84	Transportflygplan typ Hercules (internationell beteckning C-130)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s mission i Afghanistan)
UNICEF	United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (FN:s fackorgan mot narkotika och brottslighet)
PFF	Partnerskap för fred

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2005

Närvarande: Statsrådet Ringholm, ordförande, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 2005/06:34 Utökad svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan