

Regeringens proposition 2003/04:71

Fortsatt svenskt deltagande i en internationell
säkerhetsstyrka i Afghanistan

Prop.
2003/04:71

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 april 2004

Göran Persson

Laila Freivalds
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Afghanistan, den humanitära situationen och det svenska engagemanget i landet. Den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan samt nuvarande och planerat svenskt deltagande i denna styrka beskrivs. Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst 150 personer till förfogande för deltagande inom ramen för Internationella Säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Den senaste utvecklingen i Afghanistan.....	4
4	Svenska humanitära och andra insatser.....	6
5	Internationell säkerhetsstyrka.....	7
6	Svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan.....	9
7	Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen m.m.....	12
8	Regeringens överväganden.....	13
	Förkortningar.....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004.....	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:71

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 150 personer till förfogande för deltagande inom ramen för 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.

2 Ärendet och dess beredning

Den 5 december 2001 enades deltagarna i den av Förenta nationerna anordnade konferensen i Bonn om Afghanistans politiska framtid om att anmoda Förenta nationernas säkerhetsråd att överväga en snabb insats av en FN-auktoriserad styrka. Den 20 december 2001 antog säkerhetsrådet resolution 1386 där en sådan internationell säkerhetsstyrka (ISAF) auktoriserades med ett mandat under FN-stadgans kapitel VII.

I regeringens proposition 2001/02:60, överlämnad till riksdagen den 28 december 2001, föreslog regeringen riksdagen att Sverige skulle bidra med en väpnad styrka som bidrag till den internationella styrkan. 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 genom regeringens propositioner 2001/02:179 (bet. 2001/02: UFöU3, rskr. 2001/02:323) och 2002/03:21 (bet. 2002/03: UFöU1, rskr. 2002/03:71).

Efter en föredragning av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet i samråd med Försvarsdepartementet) beslöt utrikesutskottet efter hörande av försvarsutskottets uppfattning i frågan den 27 november 2003 att hos riksdagen väcka förslag om ett t.o.m. den 25 februari 2004 förlängt bemyndigande för regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (bet. 2003/04:UU8, rskr. 2003/04:100).

Sedan riksdagen bifallit utskottets förslag den 11 december 2003 fattade regeringen samma dag beslut om att förlänga insatsen med en väpnad styrka som ett bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan t.o.m. den 25 februari 2004. I regeringsbeslut den 19 februari 2004 ändrades bidraget till att istället för en väpnad styrka avse viss stabs- och samverkanspersonal, samt en nationell logistikenhet.

Den 13 februari anmodade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) Försvarsmakten att redovisa förslag till ett svenskt säkerhetshöjande bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan. Försvarsmakten inkom med svar på anmodan (HKV 01 800:63877) den 5 mars 2004. I svaret redovisade Försvarsmakten bland annat möjligheten att bidra till den internationella säkerhetsstyrkans utvidgning till Mazar-e-Sharif-området i norra Afghanistan.

3 Den senaste utvecklingen i Afghanistan

Efter år av ockupation, inbördeskrig, talibanstyre och krig kunde det afghanska folket genom en s.k. konstitutionell Loya Jirga, ett rådsmöte med 500 ledamöter, varav 100 kvinnor, anta en ny konstitution den 4

januari 2004. Även om viss kritik redan har riktats mot den nya konstitutionen, bland annat för de vida maktbefogenheter den ger presidentämbetet och för de svaga garantierna för mänskliga rättigheter, är de flesta bedömare överens om att antagandet av konstitutionen var ett viktigt steg mot ett nytt stabilt och demokratiskt Afghanistan i enlighet med Bonnöverenskommelsen.

Genom antagandet av konstitutionen lades också principerna fast för de första demokratiska president- och parlamentsvalen som nu förbereds och som enligt Bonnprocessens tidtabell skulle hållas i juni 2004. Både övergångsregeringen och FN:s civila mission i Afghanistan (UNAMA) har genom arbetet i valkommissionen viktiga roller att spela för att tillse att valen blir så rättvisa och säkra som möjligt. Ett allvarligt hot mot genomförandet av valen är emellertid den grundläggande bristen på säkerhet i Afghanistan som försvårar både registreringen av väljare och partiernas möjligheter att verka fritt. Dessa problem har gjort att övergångsregeringen nyligen har beslutat att skjuta upp valen till i september 2004.

För den pashtunska befolkningen, som är den största etniska gruppen i Afghanistan, är valen nu särskilt betydelsefulla. Sedan talibanregimens fall har denna grupp känt sig förfördelad i det politiska livet jämfört med företrädarna för den tidigare norra alliansen och då framför allt av panjshiri-tajikerna som dominerat försvarsministeriet och andra viktiga delar av den afghanska maktapparaten. Då pashtunerna av tradition och ikraft av sitt antal har haft en maktställning i Afghanistan har detta skapat spänningar och en grogrund för missnöje, framför allt i de södra och sydöstra delarna av landet som domineras av denna folkgrupp.

Ett annat svårt problem som fortsätter att prägla Afghanistan är flyktingproblematiken. Sedan början på 2002 har cirka tre miljoner afghaner återvänt till sitt hemland från grannländerna Iran och Pakistan. Denna i grunden positiva utveckling har dock inneburit en stor brist på bostäder, arbetstillfällen och annan samhällsservice. Fortfarande finns det omkring tre miljoner flyktingar kvar i nämnda länder. Under 2004 uppskattar FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) att ytterligare cirka en miljon afghaner kommer att återvända. Dessutom finns det fortfarande omkring 180 000 internflyktingar i de södra delarna av landet.

Även om talibanregimens organiserade förtryck har upphört är situationen för de mänskliga rättigheterna fortsatt dålig i Afghanistan. Vissa bedömare gör gällande att brotten mot mänskliga rättigheter återigen ökar i landet. Särskilt utsatta är kvinnor och flickor. En av många frågor som diskuteras i FN:s kommission för mänskliga rättigheter (MRK) är hur de senaste decenniernas omfattande brott mot mänskliga rättigheter skall hanteras.

Säkerhetssituationen i Afghanistan har under det senaste året försämrats markant både i de södra och norra delarna av landet liksom i Kabul. Antalet attacker som har riktats mot den internationella närvaron har ökat och flera tecken tyder på att islamistiska grupperingar som är fientligt inställda till den nya regimen – främst kvarvarande talibanstyrkor, Hezb-e-Islami Gulbuddin och al-Qaida – nu koncentrerar sina attacker mot civil FN-personal och mot företrädare för olika hjälporganisationer.

För den enskilde afghanen är dock de olika rivaliserande krigsherrarna snarast ett större hot mot säkerheten än de militanta islamisterna. Det närmast feodala inflytande som krigsherrarna och deras underlydande befälhavare har beror till stor del på den afghanska regeringens bristande förmåga att nå ut med sitt inflytande i landets olika regioner. Bristen på fungerande offentliga institutioner är akut i provinser och distrikt, inte minst när det gäller för säkerheten relevant myndighetsnärvaro. Den hittills långsamma återuppbyggnadstakten på landsbygden har också skapat utrymme för krigsherrar och talibaner. Det finns dock skäl till en försiktig optimism. Etableringen av en internationell militär närvaro på den afghanska landsbygden i form av regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (eng. *Provincial Reconstruction Teams*, PRT)¹ syftar bland annat till att stärka övergångsregeringens möjligheter att utöva sina befogenheter enligt konstitutionen. Övergångsregeringen har vidare under 2003 förmått byta ut ett antal regionala funktionärer, inklusive guvernörer som visat sig inte hålla måttet.

Ett annat allvarligt problem som också har nära kopplingar till den dåliga säkerhetssituationen och övergångsregeringens svaga ställning är den växande produktionen och handeln med narkotika. I 28 av Afghanistans 32 provinser odlas nu opium. Odlingen och handeln hjälper till att finansiera krigsherrarnas privatarméer och förvärrar dessutom säkerhetssituationen genom den rivalitet som den orsakar mellan olika krigsherrar.

Utvecklingen i Afghanistan är svårbedömd och osäker även på kort sikt. Politisk instabilitet, starka centrifugala krafter och en omfattande kriminalitet kännetecknar just nu Afghanistan. De närmaste månaderna, inför och under valen, torde vara kritiska för hur situationen skall utveckla sig. De flesta bedömare är eniga om att en bred internationell militär och civil närvaro är det enda som i nuläget kan erbjuda en förbättrad säkerhetssituation och möjliggöra rättvisa val. UNAMA (på den civila sidan) och ISAF (på den militära sidan) har därför viktiga funktioner för att säkerställa och koordinera det internationella stödet.

4 Svenska humanitära och andra insatser

Sverige har en lång historia av engagemang för den humanitära situationen och utvecklingen i Afghanistan. Efter talibanregimens fall har Sverige utlovat ett långsiktigt bistånd till Afghanistan. Sverige har gjort ett åtagande över tre år (2002–2004) på upp till en miljard kronor för stöd till utvecklingen och humanitära insatser i Afghanistan. För år 2004 är beräkningen att 250 – 300 miljoner kronor kommer att utbetalas. Afghanistan är därmed den tredje största mottagaren av svenskt bistånd. Huvudområden i biståndet är bland annat utbildningssektorn, flyktingåtervändande och infrastruktur (vägar). Sverige har dessutom

¹ Eftersom benämningen *Provincial Reconstruction Team* (PRT) inte återspeglar enheternas uppgifter och verksamhet på ett riktigt sätt har det föreslagits att de istället borde benämnas *Provincial Stabilization Team* (PST). I denna proposition används dock fortsatt beteckningen PRT, vilket också överensstämmer med det språkbruk som används inom Nato.

nyligen fattat beslut om att stödja förberedelserna inför de afghanska valen med 10 miljoner kronor.

Sverige kommer även fortsättningsvis att i första hand kanalisera sitt bistånd till Afghanistan via FN-systemet, enskilda organisationer som Svenska Afghanistankommittén (SAK), andra organisationer så som den Internationella Röda Korskommittén (ICRC) samt till *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF).

Sverige har sedan länge varit aktivt i minröjningsarbetet i Afghanistan. Avväpning av barnsoldater och stöd till deras återanpassning till samhället är ett annat exempel på projekt som stöds av Sverige.

Sverige bidrar också med 2 miljoner kronor till *International Legal Assistance Consortium* (ILAC). ILAC ska med hjälp av internationella advokatsamfundet bygga upp det afghanska advokatsamfundet och bland annat utbilda afghanska advokater i mänskliga rättigheter.

I FN-missionen UNAMA finns bland annat en svensk polisrådgivare. Hos EU:s särskilde representant (EUSR) för Afghanistan, Francesc Vendrell, finns en svensk politisk rådgivare.

Europeiska unionen är en av de största biståndsgivarna i Afghanistan. Sverige vill gärna se också en starkt politisk roll för EU i Afghanistan. I detta sammanhang är EUSR:s funktion och roll ett viktigt instrument. Inom EU råder en samsyn om vilka områden som bör vara prioriterade för våra insatser: säkerhetshöjande åtgärder, den politiska processen och valen, återuppbyggnaden och situationen för mänskliga rättigheter – i synnerhet kvinnor/flickors situation – samt bekämpningen av narkotikan.

I anslutning till det nya säkerhetshöjande bidrag som regeringen avser att lämna inom ramen för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad kommer regeringen samtidigt att utvärdera behoven och möjligheterna till att separat lämna ett mindre civilt bidrag med inriktning mot t.ex. stärkande av lokala institutioner, konfliktförebyggande eller till stöd för säkerhetssektorreformer.

5 Internationell säkerhetsstyrka

För att säkerställa afghanernas och det internationella samfundets möjligheter att genomföra det program för stabilisering och demokratisering av Afghanistan som lades fast i Bonnöverenskommelsen beslutade Förenta nationernas säkerhetsråd, i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan, den 20 december 2001 att upprätta en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan. Enligt den ursprungliga resolutionen, 1386 (2001) och senare förlängningar i resolutionerna 1413 (2001) och 1444 (2002), skulle styrkan bistå interimregeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd. Ansvar för att leda den internationella säkerhetsstyrkan föll inledningsvis på Storbritannien. Därefter har i tur och ordning Turkiet respektive Nederländerna och Tyskland ansvarat för säkerhetsstyrkan till dess att Nato tog över ledningen i augusti 2003.

En viktig samarbetspartner blev tidigt den civila FN-missionen UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) som etablerades i mars 2002 för att ge stöd åt den afghanska interimregeringen i dess strävanden att uppnå fred och säkerhet i landet.

UNAMA har till uppdrag att assistera och koordinera de insatser i fredsplanen som stadfästes i Bonn. Missionen har ett samordnande ansvar för all FN-verksamhet i landet liksom en koordinerande roll för det internationella samfundets stöd till Afghanistan. I UNAMA:s mandat ingår vidare att i nära samarbete med de afghanska myndigheterna arbeta med frågor relaterade till mänskliga rättigheter, rättsväsendet inklusive polisväsendet, genderfrågor, humanitära- och återuppbyggnadsinsatser, narkotikafrågor samt demobilisering. I missionen finns olika rådgivare som stödjer generalsekreterarens särskilde representant (SRSG) inom dessa respektive områden. Över 400 personer arbetar sammanlagt vid UNAMA:s huvudkontor i Kabul och i de sju regionala kontoren i landet.

En annan viktig samarbetspartner för den Nato-ledda internationella säkerhetsstyrkan har varit den koalition av länder som under benämningen *Operation Enduring Freedom* (OEF) har fortsatt att bekämpa kvarvarande talibanstyrkor och al-Qaida. Denna koalition, som leds av Förenta staterna och som också har en roll att höja säkerheten i Afghanistan utanför Kabul, grundar sin närvaro på en inbjudan av president Hamid Karzai och den afghanska övergångsregeringen samt på de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog efter terrordåden i USA den 11 september 2001, de s.k. terrorismresolutionerna; 1368, 1373 och 1378. Själva resolutionerna utgör dock enligt svensk uppfattning inte en tillräcklig folkrättslig grund för koalitionen att agera i Afghanistan.

Förutom bekämpandet av utländska anhängare av terroristnätverket al-Qaida och kvarvarande fickor av talibanstyrkor har koalitionen under det senaste året ansträngt sig för att etablera en mer långsiktigt säkerhetshöjande internationell närvaro i de afghanska regionerna. Det viktigaste instrumentet för denna strävan har varit att utplacera ett antal regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad med uppgift att genom observatörsverksamhet, samverkan och rådgivning samt stöd till lokala myndigheter bidra till säkerheten och återuppbyggnaden i landets provinser. Erfarenheten av dessa enheter har varit positiv. Enligt UNAMA:s bedömningar har säkerhetssituationen förbättrats överallt där sådana enheter hittills har upprättats. I ett uttalande av säkerhetsrådets ordförande i juni 2003 välkomnade också säkerhetsrådet etablerandet av regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) och uppmanade fler länder att bidra. Utöver USA har Storbritannien och Nya Zeeland tagit ledningen för var sin enhet inom ramen för koalitionen *Operation Enduring Freedom*. Dessa båda länder har uttryckt önskemål om att deras enheter skall föras över till ISAF, i samband med ISAF:s utvidgning.

I takt med att ISAF visade sig framgångsrik i Kabul, och i kontrast till det fortsatt osäkra säkerhetsläget i resten av landet, framstod behoven av ett utvidgat geografiskt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan allt tydligare. Den tidigare chefen för UNAMA, Lakhdar Brahimi, rapporterade vid ett flertal tillfällen till säkerhetsrådet om behovet av en internationell närvaro och ett förbättrat säkerhetsläge på den afghanska landsbygden som en förutsättning för landsomfattande humanitära, fredsbyggande- och utvecklingsinsatser.

På initiativ av Tyskland antog säkerhetsrådet i oktober 2003 resolution 1510 om en utökning av ISAF:s geografiska mandat för att möjliggöra en successiv etablering av den internationella säkerhetsstyrkan även utanför

Kabul. Syftet med utvidgningen är fortsatt att skapa säkerhet för de afghanska myndigheterna samt för FN och övrig internationell personal verksam inom återuppbyggnad och humanitär verksamhet, samt att därutöver möjliggöra stöd till exempelvis valprocessen och reformerna av den afghanska säkerhetssektorn.

Under hösten 2003 bereddes inom Nato frågan om hur organisationen bäst skulle göra verklighet av säkerhetsrådets begäran och det utvidgade mandatet. Efter ett inledande försök med en tyskt regional enhet i Kunduz kommer Nato att etablera ISAF:s närvaro genom en kombination av regionala enheter understödda av framskjutna operationsbaser (eng. *Forward Support Bases*, FSB), samt av rörliga styrkor för tillfälliga förstärkningar där behov kan uppstå. ISAF skall även stödjas från baser i grannländer till Afghanistan bland annat beroende på den dåliga infrastrukturen i landet. Den första fasen i utvidgning förväntas ske i norra Afghanistan. Liksom tidigare i Kabulområdet väntas samverkan och understöd från koalitionen *Operation Enduring Freedom*, avseende t.ex. evakuering och flygunderstöd regleras i ett avtal.

I Natos koncept för de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad betonas vikten av att förbättra säkerheten genom en synlig närvaro och militär observatörsverksamhet, att stärka övergångsregeringens inflytande, samt att stödja reformerna av den inhemska säkerhetssektorn. En nära samverkan mellan den civila verksamheten ledd av övergångsregeringen och UNAMA samt den internationella säkerhetsstyrkan bedöms fortsatt viktig. Önskan att bistå den afghanska övergångsregeringen med säkerhetshöjande insatser till stöd för valprocessen understryker detta behov.

Av särskild betydelse för den långsiktiga stabiliteten är enligt Nato det pågående arbetet med att skapa en nationell afghansk försvarsmakt och en nationell poliskår oberoende av inflytande från lokala krigsherrar. I anslutning till denna process måste vidare ett stort antal milisförband demobiliseras, avväpnas och återintegreras i samhället på ett ordnat sätt. De nya säkerhetsinstitutionerna måste successivt ta över ansvaret för säkerhet och ordning om en hållbar fred skall kunna byggas. Innan detta kan ske, och för att understödja de reformer som måste genomföras, kommer det dock att behövas en närvaro av en internationell styrka under en avsevärd tid.

Regeringen delar i huvudsak de slutsatser som Nato har dragit i de delar som här har redovisats. Det är därför också regeringens sammantagna bedömning att den internationella säkerhetsstyrkan har en fortsatt avgörande betydelse för den fredliga utvecklingen i Afghanistan.

6 Svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan

Sverige har deltagit i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan sedan den etablerades vid årsskiftet 2001/02. De svenska bidragen bestod inledningsvis av en underrättelseenhet och av spaningsförband. Under perioden mellan september 2002 och februari 2004 har det svenska bidraget främst bestått av enheter för civilmilitär samverkan (CIMIC)

samt av stabsofficerare inom ISAF:s högkvarter och av samverkansofficerare mellan ISAF:s högkvarter och Kabuls garnison. Insatsen har genom sina bidrag till ISAF:s ledning och såsom kontaktyta mellan ISAF:s ledning och lokalbefolkningen varit uppskattad och fyllt viktiga behov för den internationella styrkan.

På grund av det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan, en viss överetablering på området för civilmilitär samverkan i Kabul, samt behoven av en utvidgning av ISAF:s operationsområde beslöt regeringen att inte förlänga det svenska CIMIC-bidraget när enhetens tjänstgöringsperiod upphörde den 25 februari 2004. Från nämnda datum har den svenska insatsen istället begränsat sig till stabs- och samverkanspersonal samt nationell logistikpersonal. På begäran av Island och Nato har vidare regeringen beslutat att tillsammans med andra nordiska länder stödja en isländsk insats för bemanning av Kabuls internationella flygplats med räddningspersonal.

Under hösten 2003 genomfördes inom Regeringskansliet ett systematiskt arbete med att belysa och prioritera behoven för svensk militär och civil krishantering under 2004. Arbetet resulterade i att västra Balkan, Afghanistan och Liberia prioriterades som områden för militär krishantering. I fråga om Afghanistan ansågs det särskilt betydelsefullt att ett bidrag medverkade till att säkerhet och stabilitet samt övergångsregeringens inflytande kunde utsträckas också till de olika regionerna utanför huvudstaden.

Under vintern 2003 har regeringen aktivt sökt en lämplig form för ett svenskt deltagande i en regional insats i Afghanistan. Den 6 februari 2004 erbjöd sig Storbritannien att ta ett övergripande ansvar för den planerade utvidgningen av den internationella säkerhetsstyrkan i norra Afghanistan. Som en följd av detta anmodade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 13 februari Försvarsmakten att redovisa förslag till ett svenskt säkerhetshöjande bidrag till en regional enhet för stabilisering och återuppbyggnad och till en till denna enhet knuten framskjuten understödsbas. Den 5 mars 2004 överlämnade Försvarsmakten ett svar på anmodan. Försvarsmaktens förslag hade då samordnats med Storbritannien, Norge, Finland och Rumänien i avsikt att erbjuda den internationella säkerhetsstyrkan ett väl balanserat och enhetligt bidrag. Försvarsmakten förordade i svaret en svensk insats inom ramen för den brittiskledda utvidgningen av ISAF i Mazar-e-Sharif, en huvudort i norra Afghanistan.

Den 11 mars 2004 anmälde Sverige tillsammans med de ovan nämnda länderna sin preliminära avsikt att bidra till utvidgningen i enlighet med Försvarsmaktens förslag vid en konferens som anordnats av Nato för att generera styrkebidrag till ISAF:s utvidgning i norra Afghanistan. Den 14 april 2004 antog Nato en operationsplan som reglerar hur utvidgningen skall gå till och vilka uppgifter som de enheter till vilka Sverige avser att bidra skall ha.

Under förutsättning att riksdagen ger sitt medgivande till att sända en väpnad styrka till den internationella säkerhetsstyrkan avser regeringen att medverka till ISAF:s utvidgning genom att bidra till en regional enhet i den norra delen av landet, inledningsvis i Mazar-e-Sharif. Bidraget planeras bestå av militära observatörsteam och viss stabs- och underhållspersonal. Enheten leds av Storbritannien. Vid sidan av Sverige

kommer troligen Danmark och Rumänien att bidra till enheten. Huvuduppgifterna för observatörsteamet kommer främst att vara att tillhandahålla säkerhetshöjande närvaro och militär- och civil samverkan med lokala makthavare i provinserna. Teamet kommer preliminärt att få särskilda uppgifter till stöd för valprocessen.

Sverige avser vidare att bidra med personal inom ramen för den framskjutna understödsbasen i samma område som den regionala enheten. Inledningsvis kommer bidraget att utgöras av en del av ett lufttransporterat snabbinsatskompani. Den primära uppgiften för kompaniet förväntas bli att som militär reservstyrka kunna förstärka och undsätta de enheter som finns i regionen (exempelvis den planerade brittisk-finsk-norska enheten i närliggande Maimana) samt i övrigt utnyttjas för att etablera en säkerhetshöjande närvaro eller övervaka verksamhet som bedöms vara av särskild betydelse.

Sverige kommer slutligen, tillsammans med andra länder och på rotationsbasis, tillhandahålla transportflygplan av typ Tp84 Herkules (internationell beteckning C-130) med besättning och understödande personal. Flygplanet planeras inledningsvis att stationeras i Kabul med uppgift att understödja ISAF:s verksamhet med transporter i norra Afghanistan samt till och från underhållsbaser i de omgivande länderna.

Utöver de nu nämnda enheterna kommer nationella resurser för underrättelsebearbetning och logistik att avdelas för att stödja de samlade svenska insatserna inom ISAF. I fråga om logistik och stöd kan det vidare bli aktuellt att ha personal och enheter vid någon av ISAF:s baser i de omgivande länderna.

Närvaro i Kabul med stabs- och samverkansofficerare, stöd och logistik, samt med brandmän i räddningsstyrkan vid Kabuls flygplats är planerat att kvarstå och ingå i det nya utökade truppbidraget. Enligt Försvarmaktens nuvarande beräkningar (som dock är beroende av detaljkognoscering i området) kommer det svenska bidraget efter etablering att uppgå till omkring 112 personer. Styrkan kan i senare skeden, om förutsättningarna för det svenska bidraget förändras, behöva omfatta upp till 150 personer i regionala enheter eller i Kabul. Det kan vidare uppstå behov att snabbt förstärka styrkan om säkerhetsläget förändras.

Försvarmakten bedömer de sammantagna riskerna för svensk trupp i det aktuella operationsområdet som låga till medelhöga. Riskerna för att enheterna dras in i direkta stridigheter bedöms vara lägre än exempelvis risken av att drabbas av våld med anknytning till narkotikahandling eller annan kriminalitet. Det bör dock noteras att en del av den svenska insatsen utgörs av personal som ingår i ett snabbinsatskompani som bland annat kommer att utnyttjas vid ett eventuellt försämrat säkerhetsläge. Riskerna kan därmed också tillfälligt bli högre.

Regeringen beräknar att totalkostnaden för nuvarande och planerade insatser kommer att uppgå till omkring 176 miljoner kronor under 2004. Kostnaderna för insatserna finansieras från sjätte utgiftsområdet, anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.. Bidraget till den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad m.m. beräknas kosta högst 150 miljoner kronor, räddningspersonalen cirka 6,5 miljoner kronor under innevarande år och stabs- och samverkanspersonalen omkring 20 miljoner kronor.

Regeringens målsättning är att utsändandet av den svenska styrkan skall följa samma tidsplan som övriga länder som bidrar till nordvästra Afghanistan. Det innebär att stationeringen bör vara avslutad under juni månad. Regeringens utgångspunkt är vidare att huvuddelen av det svenska bidraget skall kunna stå till den internationella styrkans förfogande under flera års tid. Beroende på tillgång och efterfrågan av styrkebidrag kan bidragets närmare sammansättning dock komma att skifta under denna period.

7 Folkrättsligt mandat för den svenska insatsen m.m.

Som regeringen redogjort för i det föregående har FN:s säkerhetsråd etablerat den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan genom ett beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Säkerhetsrådet har samtidigt givit styrkan ett mandat att assistera den afghanska övergångsregeringen och dess efterträdare i upprätthållandet av en säker miljö i styrkans operationsområde. Genom säkerhetsrådets resolution 1510 (2003) har mandatet för styrkan förlängts till den 19 december 2004 och utvidgats till att avse insatser i hela Afghanistan.

Liksom hittillsvarande svenska insatser i Afghanistan har skett inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan avser regeringen att nu ställa en ny styrka till förfogande som bidrag till ISAF. De aktuella bidragen har därför utformats och anmälts inom ramen för den formella process som Nato har organiserat för utvidgningen av ISAF. De svenska bidragen kommer därmed enligt regeringens bedömning att omfattas av det folkrättsliga mandat som säkerhetsrådets resolution utgör så snart som bidraget har anlänt till Afghanistan och ISAF är i stånd att ta över den operativa ledningen över enheterna.

Från Natos sida har understrukits att ISAF skall ha tagit över ansvaret för fem regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad vid tidpunkten för toppmötet i Istanbul i slutet av juni 2004. Det faktum att Nato den 14 april 2004 antagit en operationsplan för denna etablering talar enligt regeringens bedömning entydigt för att så kommer att ske. Storbritanniens regering bekräftade vidare den 31 mars 2004 i en redogörelse för parlamentet att den regionala enhet till vilken Sverige avser att bidra kommer att överföras till ISAF. Regeringskansliet har informerats om att denna process skall inledas i början av juni och avslutas före månadens utgång. Samtidigt som den exakta tidpunkten för övertagandet alltså ännu inte har fastställts är det enligt regeringens bedömning av största vikt att etableringen av det nya säkerhetshöjande bidraget kan påskyndas så mycket som möjligt. Genom en snabb etablering kan ett viktigt stöd ges till bland annat den pågående valprocessen. Den svenska styrkan bör därför vid behov kunna inleda sin etablering i operationsområdet redan innan ISAF påbörjar sin operativa verksamhet, för att träda i funktion så snart som denna verksamhet startar.

Den rättsliga statusen för den svenska personalen som ingår i styrkan kommer att regleras av avtal mellan Sverige och Nato samt av ett

militärtekniskt avtal mellan Nato och det truppmottagande landet. Prop. 2003/04:71
Regeringen har den 25 mars 2004 bemyndigat Försvarsmakten att inleda förhandlingar om de avtal som kan komma att erfordras för insatsen.

8 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 150 personer till förfogande för deltagande inom ramen för 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 i det nu aktuella bidraget ingår komponenter som är att betrakta som en väpnad styrka i den bemärkelse som avses i regeringsformen. Då bemyndigande saknas för regeringen i detta fall och riksdagen inte kan anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse av vilken skyldigheten följer krävs riksdagens medgivande i detta fall.

I detta sammanhang vill regeringen också uppmärksamma riksdagen på att den föreliggande propositionen är den fjärde i ordningen som regeringen underställer riksdagens prövning rörande ett bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan. Skälet till detta är att bemyndigandet i tidigare fall har knutits till giltighetstiden för de resolutioner som gällt vid varje tillfälle. I detta avseende skiljer sig hanteringen av bidragen till den internationella säkerhetsstyrkan från vad som gällt exempelvis för bidrag till SFOR i Bosnien-Hercegovina eller bidrag till KFOR i Kosovo. I de senare fallen har bemyndigande istället lämnats utan en angiven bortre tidsgräns.

Enligt regeringens mening torde det inte komma ifråga att ha en svensk väpnad styrka utomlands utan stöd av ett giltigt FN-mandat, eller annan av regeringen uttryckligen redovisad folkrättslig grund. Mot bakgrund av att FN kan antas fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan med ett år i taget, bedömer regeringen att riksdagens bemyndigande för insatsen i Afghanistan nu borde kunna lämnas utan begränsning i tiden, men under förutsättning att ett giltigt mandat för den internationella styrkan även fortsättningsvis föreligger enligt beslut av FN:s säkerhetsråd. Om 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.

Genom den pågående politiska processen finns förutsättningar för en positiv utveckling i Afghanistan i enlighet med de riktlinjer som lades fast i Bonnöverenskommelsen år 2001. Det största hotet mot en demokratisk utveckling och en återuppbyggnad av det sargade afghanska

samhället utgörs för närvarande av den grundläggande bristen på säkerhet och stabilitet i stora delar av Afghanistan.

Som regeringen tidigare framhållit är kopplingen mellan säkerhet och utveckling påtaglig i Afghanistan. Utan dessa ömsesidigt förstärkande komponenter riskerar landet att återgå till en farlig instabilitet eller öppen konflikt. En sådan utveckling skulle enligt regeringens bedömning sannolikt innebära stora lidanden för den afghanska befolkningen och få allvarliga konsekvenser för säkerheten i regionen och globalt.

Det stöd som FN och det internationella samfundet ger centralmakten i Afghanistan för återuppbyggnad måste därför i större utsträckning kunna spridas ut i landets provinser. UNAMA arbetar tillsammans med den afghanska övergångsregeringen med att förverkliga omfattande projektförslag med målsättningen att stärka den lokala administrationen i flertalet provinser. ISAF har bland annat som mål att genom sin utvidgade säkerhetshöjande närvaro stödja denna viktiga process. Syftet är inte minst att skapa en långsiktig stabilitet och utveckling genom att successivt stärka Afghanistans egna resurser för att vidmakthålla säkerheten. För att det ska vara möjligt kommer inom överskådlig tid krävas en närvaro av en internationell säkerhetsstyrka och att säkerhetsläget även ute i landet förbättras. Denna avgörande betydelse av ett förbättrat säkerhetsläge har under en tid varit tydlig.

Ett svenskt bidrag till en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad och en därtill knuten främre understödsbas i norra Afghanistan är ett efterfrågat bidrag till ISAF:s utvidgning i Afghanistan. En sådan insats blir vidare en viktig komponent i det samlade stödet för att främja säkerhet och utveckling i Afghanistan. Bidraget till ISAF ligger helt i linje med de civila och humanitära insatser som görs från svensk sida i Afghanistan.

Genom den senaste utvecklingen inom Nato och möjligheten att koordinera en sådan insats med Storbritannien och våra nordiska grannländer anser regeringen att man funnit ett trovärdigt och hållbart samarbete.

På grund av det senaste årets försämrade säkerhetssituation och den nu inledda valprocessen bör enligt regeringens mening en utvidgning av den säkerhetshöjande närvaron påbörjas så snart som möjligt. Det koncept som Storbritannien utvecklat för sin regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif, med en tydlig säkerhetshöjande profil, bedöms av regeringen som väl avvägt. Verksamheten på plats bedrivs i huvudsak självständigt och på ett sätt som enligt regeringens bedömning motsvarar vad som i operationsplanen föreskrivits för de regionala enheterna under ISAF:s ledning.

Förkortningar

ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
C-130	transportflygplan typ Herkules (Tp84)
CIMIC	Civil-Military Co-operation (civilmilitär samverkan)
EUSR	EU:s särskilde representant
FSB	Forward Support Base (regional enhet inom ISAF för understöd till PRT)
ICRC	Internationella Röda Korskommittén
ILAC	International Legal Assistance Consortium
ISAF	International Security Assistance Force (internationell fredsstyrka i Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force (internationell fredsstyrka i Kosovo)
MRK	FN:s kommission för mänskliga rättigheter
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska försvarsorganisationen)
OEF	Operation Enduring Freedom (internationell koalition som störtade Talibanregimen)
PRT	Provincial Reconstruction Team (mindre regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
PST	Provincial Stabilization Team; ibland förekommande beteckning på PRT
SAK	Svenska Afghanistankommittén
SFOR	Stabilization Force (internationell fredsstyrka i Bosnien-Hercegovina)

SRS	Special Representative of the Secretary-General (FN:s högste representant i Afghanistan)
Tp84	transportflygplan typ Herkules (internationell beteckning C-130)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (civil FN-mission i Afghanistan)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissarie)

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 2003/04:71 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan