

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets
betänkande
2010/11:UFöU1



Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)

Sammanfattning

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2010/11:35 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) med följdnotioner.

Utskottet konstaterar i betänkandet att FN:s säkerhetsråd den 20 december 2001 antog 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. Den senaste resolutionen, 1943 (2010), grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig t.o.m. den 13 oktober 2011.

I betänkandet ansluter sig utskottet till regeringens ståndpunkt att Sveriges engagemang för Afghanistan är långsiktigt och starkt. Sverige kommer – inom ramen för FN och Europeiska unionen, men också i övrigt – att fortsätta ett aktivt engagemang för fred och försoning, utveckling och stabilitet och inte minst för respekten för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter i Afghanistan och i den vidare regionen.

Utskottet föreslår i betänkandet att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka på högst 855 personer till förfogande för deltagande i ISAF till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Styrkan beräknas uppgå till ca 500 personer under 2011. Dessutom föreslås ett tillskott för att förbättra säkerheten genom en helikopterenhets med sjukvårdsförmåga.

Samtliga motionsyrkanden i betänkandet avstyrks av utskottet. I ärendet finns 3 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Motionerna	6
Utskottets överväganden	8
Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afganistan (ISAF)	8
Reservationer	15
1. Tillbakadragande av den svenska insatsen inom ISAF år 2013, punkt 2 (SD)	15
2. Tillbakadragande av den svenska insatsen inom ISAF år 2013, punkt 2 (V)	16
3. Utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna, punkt 3 (SD)	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20
Propositionen	20
Följdmotionerna	20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Därmed bifaller riksdagen proposition 2010/11:35.

2. Tillbakadragande av den svenska insatsen inom ISAF år 2013

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:U2 och 2010/11:U3 yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V)

3. Utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna

Riksdagen avslår motion 2010/11:U3 yrkande 2.

Reservation 3 (SD)

Stockholm den 2 december 2010

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Urban Ahlin (S), Håkan Juholt (S), Cecilia Widegren (M), Walburga Habsburg Douglas (M), Åsa Lindestam (S), Hans Wallmark (M), Allan Widman (FP), Peter Jeppsson (S), Kerstin Lundgren (C), Kent Härstedt (S), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Hans Linde (V), Ulrik Nilsson (M) och Carin Runeson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen har i proposition 2010/11:35 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) beslutat att föreslå att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka på högst 855 personer till förfogande för deltagande i ISAF till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Två följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Propositionen har remitterats till utrikesutskottet. Utrikes- och försvarsutskotten har därefter beslutat – med stöd av 4 kap. 8 § riksdagsordningen – att bereda propositionen och tillhörande motioner i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott (UFöU).

Den 23 november 2010 höll biståndsminister Gunilla Carlsson och kabinetssekreterare Frank Belfrage från Utrikesdepartementet, statssekreterare Håkan Jevrell från Försvarsdepartementet och generallöjtnant Anders Lindström från Försvarsmakten en föredragning om propositionen och det humanitära läget i Afghanistan.

Bakgrund

Den 20 december 2001 godkände Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka (International Security Assistance Force, ISAF) i enlighet med Bonnavalet, för att under FN-stadgans kapitel VII bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul och att stödja övergången till demokratiskt styre i Afghanistan. Säkerhetsrådet har senare förlängt och utökat mandatet för den internationella styrkan till att omfatta hela Afghanistans territorium samt stöd för uppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Detta har skett genom resolutionerna 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003), 1563 (2004), 1623 (2005), 1707 (2006), 1776 (2007), 1833 (2008) och 1890 (2009). Den senaste resolutionen, 1943 (2010), grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig t.o.m. den 13 oktober 2011.

Det svenska deltagandet inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i proposition 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), proposition 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), i proposition 2002/03:21 (bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71), i betänkande 2003/04:UU8 (rskr. 2003/04:100), i proposition 2003/04:71, (bet. 2003/04:UFöU2, rskr. 2003/04:245) i proposition 2005/06:34 (bet. 2005/06:UFöU1, rskr. 2005/06:83) i proposition 2006/07:83, (bet. 2006/07:

UFöU3, rskr. 2006/07:192), i proposition 2008/09:69 (bet. 2008/09:UFöU1, rskr 2008/09:146) och i proposition 2009/10:38 (bet. 2009/10:UFöU1, rskr 2009/10:60).

I proposition 2009/10:38, överlämnad till riksdagen den 22 oktober 2009, föreslog regeringen att riksdagen skulle fortsätta att bemyndiga regeringen att bidra till den internationella säkerhetsstyrkan, inklusive ledningsansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif samt stöd till uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Riksdagen biföll den 19 november 2009 regeringens förslag (bet. 2009/10:UFöU1, rskr. 2009/10:60) och medgav att regeringen ställde en väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i ISAF fram till utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd

Den 2 mars 2010 informerade Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Förvarsmakten utrikes- och försvarsutskotten om den svenska insatsen i Afghanistan.

Den 18 mars 2010 höll kabinetssekreterare Frank Belfrage och statssekreterare Joakim Stymne vid Utrikesdepartementet en föredragning om civila insatser i Afghanistan för utrikes- och försvarsutskottet.

Den 15 juni 2010 lämnade FN:s representant i Afghanistan, Staffan de Mistura, information om Afghanistan till utrikes- och försvarsutskotten.

Regeringen antog den 8 juli 2010 en strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan.

Den 19 oktober 2010 fick utrikes- och försvarsutskotten information från ÖB, general Sverker Göransson, Förvarsmakten, om vissa händelser i Afghanistan.

Framtagandet av regeringens förslag i proposition 2010/11:35, som överlämnades till riksdagen den 4 november 2010, har föregåtts av överläggningar och en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna respektive Miljöpartiet de gröna.

På uppdrag av utrikesutskottet har riksdagens utredningstjänst sammanställt en rapport, daterad den 5 november 2010, som presenterar en översikt över de strategier som anammats av multilaterala aktörer, av internationella konferenser och enskilda länder.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i proposition 2010/11:35 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) att riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka på högst 855 personer till förfogande för deltagande i ISAF till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

I propositionen redogörs för den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i Afghanistan under 2010, säkerhetssituationen, den humanitära situationen och det internationella samfundets civila engagemang i landet. Vidare redogörs för ISAF:s folkrättsliga mandat och verksamhet, Sveriges engagemang i Afghanistan samt regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i ISAF.

Under 2011 uppges den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att vara ca 500 personer. Ett tillskott för att förbättra säkerheten genom en helikopterenhet med sjukvårdsförmåga planeras dessutom.

Motionerna

I kommittémotion 2010/11:U3 (SD) yrkande 1 fordrar *Sverigedemokraterna* att hela den svenska insatsen inom ISAF i Afghanistan dras tillbaka under 2013 och att en plan för detta upprättas under 2011. *Sverigedemokraternas* grundinställning är att det svenska försvaret i grund och botten existerar för att försvara Sverige och det svenska territoriet. I den mån insatser i andra länder ska äga rum ska de ligga i linje med Sveriges långsiktiga säkerhetsintressen, ske på FN-mandat, vara frivilliga för alla inblandade samt ha rimliga utsikter till framgång. Enligt *Sverigedemokraterna* är Afghanistaninsatsen inte en sådan insats. *Sverigedemokraterna* befarar att Sverige riskerar att dras in i insatser som kan vara i decennier och kosta det svenska försvaret miljarder som i stället kunde ha använts till en uppbyggnad av försvarsorganisationen i Sverige.

I yrkande 2 i samma motion lyfter *Sverigedemokraterna* fram frågan om att den svenska militära närvaron i Afghanistan ska fokusera på utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna och dessa styrkors egen förmåga. *Sverigedemokraterna* pekar på brister i de afghanska säkerhetsstyrkorna som etnisk snedrekrytering, hög korruption, låg läskunnighet och hög deserteringsnivå. *Sverigedemokraterna* är tveksamma till att ambitionen att bygga upp en stabil afghansk armé kommer att realiseras.

I kommittémotion 2010/11:U2 (V) yrkande 1 anför *Vänsterpartiet* att Sverige måste utveckla en ny civil strategi för det svenska stödet till Afghanistan och att ett tillbakadragande av de svenska trupperna ska påbörjas under inledningen av 2011 för att sedan minska successivt under mandatperioden och helt avslutas senast under det första halvåret 2013.

Det civila biståndet till Afghanistan bör enligt *Vänsterpartiet* öka kraftigt så att mer resurser kan satsas på utbildning, hälsovård, infrastruktur och stöd till den mycket svaga afghanska polisen. Detta ska ske samtidigt som en ny civil strategi för det svenska stödet till Afghanistan utvecklas. Den svenska styrkan i Afghanistan bör få en civil chef redan under 2011, och ett tillbakadragande av de svenska trupperna bör påbörjas under inledningen av 2011 för att sedan successivt minska ytterligare under mandatperioden under det att överlämningen fortsätter. Sverige ska, enligt *Vänsterpartiet*, ha avslutat trupptillbakadragandet senast under det första

halvåret 2013, vilket är i god tid före det datum som den internationella Kabulkonferensen har satt upp som slutdatum för när ISAF-styrkan ska ha överlämnat ansvaret för alla militära operationer i hela Afghanistan till den afghanska regeringen. Givet den informationen Vänsterpartiet i dag har om situationen i de provinser där Sverige finns representerat bör denna strategi fullföljas i sin helhet. Efter överlämningen ska Sveriges insats helt inriktas på civilt bistånd och utbildning av de afghanska säkerhetsstrukturerna.

Utskottets överväganden

Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)

Utskottets förslag i korthet

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Samtliga motionsyrkanden avstyrks.

Jämför reservationerna 1 (SD), 2 (V) och 3 (SD).

Allmänt

Den politiska, sociala, ekonomiska och humanitära utvecklingen i Afghanistan under 2010 beskrivs utförligt i propositionen. Där redogörs även för förändringar i säkerhetssituationen.

Utskottet vill särskilt lyfta fram betydelsen av Kabulprocessen och de internationella konferenserna i London i januari och i Kabul i juli 2010. Kabulprocessen tar på ett tydligt sätt utgångspunkt i en sammanhållen ansats, där utmaningarna inom områdena politik, ekonomi, utveckling och säkerhet ses i ett helhetsperspektiv. En successiv övergång till afghanskt ägarskap och ledarskap, i enlighet med säkerhetsrådsresolutionerna om Afghanistan, utgör en hörnsten i denna process. Lokalt ägarskap är en förutsättning för att åstadkomma långsiktighet och hållbarhet i de insatser som genomförs för att åstadkomma säkerhet, utveckling och ett mer demokratiskt samhälle, inklusive eliminandet av grogrunden för terrorism. Samtidigt behöver det internationella samfundet fortsätta att stödja denna process. Detta bör ske på ett mer samordnat sätt och tydligt i linje med de afghanska prioriteringarna, vilket också tydliggörs i kommunikéerna från både London- och Kabulkonferenserna. Utvecklingen i Afghanistan är även nära kopplad till utvecklingen i angränsande länder, inte minst i Pakistan. Vid Kabulkonferensen uttalades stöd för president Karzais ambition att låta nationella säkerhetsstyrkor ta huvudansvaret för att planera och leda militära insatser i samtliga provinser vid slutet av 2014. Det internationella samfundet bekräftade sitt åtagande att även därefter ge det stöd som behövs för att öka säkerheten i landet samt att fortsatt stödja uppbyggnaden av de afghanska nationella säkerhetsstyrkorna genom att bidra med

utbildning, utrustning och finansiering. Målet med stödet är att de afghanska säkerhetsstyrkorna på sikt själva ska kunna ansvara för säkerheten i landet.

För att kunna uppfylla sitt mandat samarbetar den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) med den afghanska regeringen och med övriga viktiga aktörer i Afghanistan. En sådan central samarbetspartner är FN:s civila stödmission (Unama) som etablerades i mars 2002 för att samla och koordinera det internationella samfundets insatser i Afghanistan. En annan aktör är den militära koalitionen OEF (Operation Enduring Freedom).

OEF i Afghanistan har genomgått stora förändringar det senaste året och antalet soldater i OEF har minskat till förmån för förstärkning av ISAF.

Utskottet noterar, så som har preciserats i tidigare betänkanden, att den internationella säkerhetsstyrkan ISAF och koalitionen OEF även fortsättningsvis ska vara två distinkt skilda insatser som verkar under separata FN-mandat.

Utskottet konstaterar att den politiska utvecklingen i Afghanistan under den senaste tiden har präglats av förberedelserna inför och genomförandet av valet till parlamentets underhus (Wolesi Jirga) den 18 september 2010. Vissa förbättringar i afghanska myndigheters planering och genomförande kunde noteras inför och under valet i förhållande till presidentvalet 2009. Antalet säkerhetsincidenter var dock större än vid förra årets val, även om antalet allvarliga tillbud var färre. Det finns uppgifter om oegentligheter och manipulation av valresultatet från flera provinser. Den afghanska valkommissionen (IEC) presenterade det slutliga valresultatet den 24 november 2010. Utskottet noterar att trots processens tillkortakommanden var valet, som var det första parlamentsvalet som organiserades av afghanerna själva, ett viktigt led i processen för att stärka demokratiska institutioner och utvecklingen av demokratisk kultur på central och lokal nivå.

Utskottet konstaterar vidare att korruption fortsätter att vara ett allvarligt problem och att den är utbredd på alla nivåer i samhället i Afghanistan. Utskottet anser att det är angeläget med fortsatta och intensifierade ansträngningar för att stärka förvaltningen på central och lokal nivå för att nå framsteg i kampen mot korruption och öka förtroendet för förvaltningen.

När det gäller den ekonomiska utvecklingen kan utskottet konstatera att trenden av snabb tillväxt har fortsatt under 2009 och 2010, även om utvecklingen har varit ojämn, särskilt inom jordbrukssektorn. Skatteintäkterna har ökat tack vare en förbättrad administration. Förbättringarna sker dock från en mycket låg nivå. En stor del av ekonomin utgörs av den informella sektorn. Säkerheten i landet, liksom bekämpningen av korruption, kommer att vara avgörande för den långsiktiga utvecklingen inom gruvnäringen, transportsektorn och jordbruket.

Den illegala narkotikahandlingen utgör fortfarande ett mycket stort problem i Afghanistan och för omvärlden.

Utskottet följer med oro utvecklingen i fråga om respekten för de mänskliga rättigheterna i Afghanistan. Reformtakten har avtagit sedan de första åren efter maktövertagandet från talibanregimen. Rättssystemet uppvisar fortfarande stora brister och straffriheten är utbredd. En stor del av befolkningen lever i extrem fattigdom, utan tillgång till grundläggande samhällstjänster. Enligt FN lever 36 % av befolkningen i extrem fattigdom och 37 % strax över denna gräns. Diskrimineringen av kvinnor är omfattande. Vissa förbättringar har skett när det gäller lagstiftningen, men efterlevnaden är oftast mycket bristfällig. Bristerna i rättskipningen är särskilt oroväckande. Under 2010 har flera fall av spöstraff och avrättningar genom stening förekommit.

Utskottet konstaterar att den humanitära situationen i Afghanistan har försämrats under det första halvåret 2010 som en följd av fortsatt ökade stridigheter och av naturkatastrofer med ett ökat antal internflyktingar till följd. Mest utsatta är kvinnor och barn.

Även säkerhetssituationen i Afghanistan har fortsatt att försämrats, men den har också förändrats under 2010. Utskottet noterar att ISAF-länderna i oktober 2009 godkände en ny militär strategi som i första hand syftar till att förbättra skyddet av civilbefolkningen från regeringsfientliga gruppers attacker och samtidigt påskynda utbildningen av de afghanska säkerhetsstyrkorna (ANSF). Genomförandet av denna strategi samt en ökad förmåga hos de afghanska säkerhetsstyrkorna har inneburit att ISAF, tillsammans med de afghanska styrkorna, i större utsträckning genomför gemensamma insatser för att öka säkerheten för civilbefolkningen och i nya områden som präglas av en större närvaro av motståndsrupperingar. Detta har sammantaget inneburit att antalet allvarliga säkerhetsincidenter har ökat under det första halvåret 2010 jämfört med motsvarande period 2009. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av att de regeringsfientliga grupperna nu i större utsträckning utmanas. Antalet civila dödsoffer som orsakats av afghanska och internationella styrkor har enligt FN minskat betydligt i förhållande till samma period förra året, vilket bl.a. kan förklaras av de ändrade riktlinjerna för ISAF:s agerande.

Utskottet noterar att situationen i norra Afghanistan fortfarande skiljer sig från den som råder i södra Afghanistan där läget präglas av en mer utbredd våldsanvändning. I de provinser i norra Afghanistan där Sverige har ledningsansvar för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif, liksom i övriga delar av norra Afghanistan, är dock den långsiktiga trenden att säkerhetsincidenterna ökat och att motståndsruppernas förmåga och våldsanvändning ökat. Motståndsrupper har också uppvisat förmåga att genomföra koordinerade eldöverfall, attacker med improviserade sprängladdningar och benägenhet att utföra självmordsattacker. Den sammantagna förmågan hos dessa grupper bedöms dock som begränsad i förhållande till motsvarande grupper i de södra delarna av landet. En betydande del av oroligheterna i norra Afghanistan härrör fortfarande från en blandning av kriminella, maktpolitiska, ekonomiska eller

personliga mellanhavanden. Även i norra Afghanistan har emellertid aktiva talibangrupperingar etablerat sig. Dessa grupper bedöms dock inte stå under lika stark kontroll av talibanrörelsen som sina motsvarigheter i söder.

Utskottet konstaterar att ISAF-toppmötet i Lissabon den 20 november 2010 bekräftade den politik som slogs fast i London och Kabul med ett successivt överförande av säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)

Utskottets övervägande bygger på att Sveriges medverkan i de internationella insatserna för att hjälpa Afghanistan sker på basis av beslut fattade av FN:s säkerhetsråd och den nya inriktning av den samlade politiken som lades fast av den av FN och Afghanistan gemensamt ledda Kabulkonferensen i juli 2010. Utskottet stöder att Sverige ska vara en aktiv partner i de ansträngningar som beslutats av FN:s säkerhetsråd och Kabulkonferensen. Som en följd av detta anser utskottet att det krävs en ny inriktning av de samlade svenska insatserna i Afghanistan.

Inom säkerhetsområdet delar utskottet regeringens uppfattning att Sverige aktivt ska medverka till att förverkliga Afghanistans presidents mål att de afghanska säkerhetsstyrkorna ska kunna leda och genomföra operationer i alla provinser i slutet av 2014.

Detta kommer, enligt utskottet, att kräva förstärkta internationella insatser för att utbilda och stödja de samlade afghanska säkerhetsstrukturerna. Det är framgången i dessa insatser som kommer att möjliggöra ett stegvis överlämnande av säkerhetsansvaret i olika delar av landet. De bedömningar och det arbete som kommer att utföras i gemensamma Joint Afghan-Nato Inteqal Board (Janib) kommer att styra hur denna process går i riktning mot det uppsatta målet. Utskottet utgår från att regeringen löpande kommer att informera riksdagen om hur arbetet inom Janib fortskrider i detta avseende liksom vad gäller Afghanistan i stort. Avgörande kommer att vara den faktiska utvecklingen i olika provinser och distrikt.

Efter överlämnandet av säkerhetsansvaret i landets olika delar kvarstår ett åtagande om internationella insatser för hjälp med utbildning av och stöd till Afghanistans armé, polis och andra säkerhets- och rättsorgan. Utskottet välkomnar att det under 2010 kommer att inledas ett arbete med att närmare planera för svenska insatser i detta syfte.

Utskottet noterar att den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan under 2011 beräknas att vara cirka 500 personer samt välkomnar tillskottet av en helikopterenhet med sjukvårdsförmåga för att förbättra säkerheten. Likt regeringen fäster utskottet stor vikt vid säkerheten för all svensk personal. Utskottet vill i detta sammanhang åter understryka betydelsen av att den svenska insatsen i sin helhet har tillgång till kvalifice-

rade sjukvårdsresurser. Utskottet välkomnar vidare Försvarmaktens avsikt att under 2011 förstärka med taktiska obemannade luftfarkoster, s.k. TUAV, i det svenska förbandet i Afghanistan.

Av propositionen framgår att regeringen bedömer att ett successivt överlämnande av säkerhetsansvar också i den del av Afghanistan som omfattas av Sveriges och Finlands regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad, PRT (Provincial Reconstruction Team), kommer att kunna inledas under 2011. Med detta skapas ett bättre underlag för ett ställningstagande till omfattningen av de fortsatta svenska insatserna med stridande trupp under 2012 och därefter. Utskottet stöder inriktningen att under 2012 kunna se konkreta resultat av processen med överförande av säkerhetsansvar och att den kan möjliggöra en minskning av de stridande trupperna. Strategin är en successiv förändring från stridande trupp till stödjande säkerhetsinsatser. Ambitionen är att denna process ska vara avslutad senast vid utgången av 2014. Utskottet konstaterar att detta ligger helt i linje med överenskommelsen mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna om Sveriges bidrag till internationella säkerhetsinsatser i Afghanistan och förutsätter att regeringen kommer att hålla riksdagen löpande informerad.

Utskottet välkomnar målsättningen att det sker en övergång till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan, inklusive biståndsinsatser, under 2012. Vidare betonar utskottet vikten av att en fortsatt samverkan med Finland eftersträvas och att förutsättningarna för ett vidare nordiskt samarbete i regionen också prövas. Utskottet noterar att ökade civila resurser av olika slag kan behöva tillföras.

Vidare konstaterar utskottet att Sverige kommer att fortsätta att förstärka de olika civila satsningarna i Afghanistan, med betoning på dess norra delar. Utskottet stöder regeringens ambition att öka de humanitära insatserna genom främst FN, men också genom satsningar på bl.a. rättssektorn och utbildning i samarbete med de afghanska myndigheterna. Utskottet välkomnar också ökade insatser för hälsovård, infrastruktur och bekämpning av korruption.

Utskottet betonar vikten av att Sverige fortsätter att tillmäta FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 (2000) och 1889 (2009) om kvinnor, fred och säkerhet, 1612 (2005) och 1882 (2009) om barn i väpnade konflikter samt 1820 (2008) och 1888 (2009) om sexuellt våld i väpnade konflikter stor betydelse och aktivt verkar för att dessa efterlevs, inklusive i utvecklings-samarbetet, och att ett jämställdhets- och barnperspektiv integreras i all relevant verksamhet i Afghanistan.

Sveriges engagemang för Afghanistan är, enligt regeringen, långsiktigt och starkt. Sverige kommer – inom ramen för FN och Europeiska unionen, men också i övrigt – att fortsätta ett aktivt engagemang för fred och försoning, utveckling och stabilitet och inte minst för respekten för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter i Afghanistan och i den vidare regionen. Utskottet ansluter sig till denna avsiktsförklaring.

Enligt 10 kap. 9 § regeringsformen får en svensk väpnad styrka sändas till ett annat land om riksdagen medger det, om det är medgivet i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om skyldigheten att vidta åtgärden följer av en internationell överenskommelse eller en förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Utskottet konstaterar att FN:s säkerhetsråd har auktoriserat den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, vilket innebär att insatsen får använda alla nödvändiga medel för att fullgöra sina uppgifter, inklusive användning av våld som går utöver självförsvar.

Att riksdagen ger regeringen bemyndigande att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i annat land är ett beslut som innebär ett betydande ansvar. Som tragiska erfarenheter har visat kan förluster i människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte uteslutas.

Innevarande år har inneburit tunga förluster för ISAF-insatsen och dess afghanska samarbetspartner. Under 2010 har hittills tre svenskar och en lokalt anställd afghansk tolk dödats under sin tjänstgöring i den svenska ISAF-styrkan och flera har skadats allvarligt. De svenska soldaterna, som är utsända genom riksdagens beslut med mandat från FN, tjänstgör under svåra yttre omständigheter med förhoppningen om att hjälpa det afghanska folket. Det gör inte den sorg som förbandet eller familj och anhöriga drabbas av mindre påtaglig. Utskottets beklagar djupt dessa förluster. Angrepp av detta slag får dock, enligt utskottet, inte föranleda att Sverige vänder Afghanistans hårt prövade befolkning ryggen.

Utskottet konstaterar att hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Det är Försvarmaktens uppgift att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och vidta nödvändiga åtgärder med ledning av dessa bedömningar.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det under försämrade säkerhetsförhållanden är viktigt att regeringen har möjlighet att snabbt och tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. En sådan förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättnings- och evakueringsoperationer. En förutsättning för en sådan åtgärd är att den sker i överensstämmelse med folkrätten. En evakuerings- och förstärkningsinsats är till sin natur tillfällig och tidskritisk. En insats av detta slag måste även vara anpassad till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen och kostnaderna för en sådan insats.

Riksdagen har tidigare (bet. 2007/08:UFöU4 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet) redovisat sin syn på utnyttjandet av den del av mandatet som tar sikte på en eventuell tillfällig evakuerings- och förstärkningsinsats. Ett behov av snabba nationella förstärkningar kan inte uteslutas. Av det skälet är det viktigt att det på förhand finns en av riksdagen beslutad marginal att ta i

anspråk för förstärknings- eller evakueringsinsatser. Denna marginal ska dock inte vara större än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Utskottet noterar att bidraget under 2011 beräknas uppgå till totalt ca 500 personer på plats i Afghanistan, medan den begärda personalramen är högst 855 personer. Utskottet förutsätter att riksdagen, genom berörda utskott eller i kammaren, skulle få information i anslutning till att en beslutad marginal för förstärknings- och evakueringsinsatser tas i anspråk. Utskottet påminner om att en större, permanent ökning av den svenska trupperingsatsen utöver ca 500 personer inte kan ske utan ett nytt beslut av riksdagen.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 (utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap) föreslagit 2 310 834 000 kr till anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser. Regeringen beräknar att 1 899 000 000 kr behövs för föreslagen verksamhet inom ramen för ISAF under 2011. Regeringen bedömer att eventuella merkostnader för en förstärkning och/eller evakuering ryms inom föreslagna medel för detta anslag. Försvarsutskottet kommer att återkomma i frågan om budgeten i sitt betänkande 2010/11:FöU1.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att regeringens förslag till riksdagsbeslut om fortsatt svenskt deltagande i ISAF under 2011 inte har ifrågasatts av motionärerna.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet föreslår mot bakgrund av det anförda att riksdagen bifaller proposition 2010/11:35 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) och därmed, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd, medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande till utgången av december månad 2011, för deltagande inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.

Med vad som anförts ovan anser utskottet att motion 2010/11:U2 (V) kan avstyrkas.

Vad gäller Sverigedemokraternas yrkanden 1 och 2 i motion 2010/11:U3 konstaterar utskottet, vilket även har redogjorts för ovan, att det har en annan uppfattning om nödvändigheten av och tidsramarna för det svenska engagemanget i Afghanistan än vad Sverigedemokraterna har. Motionen och dess yrkanden avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Tillbakadragande av den svenska insatsen inom ISAF år 2013, punkt 2 (SD)

av Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:U3 yrkande 1 och avslår motion 2010/11:U2.

Ställningstagande

Vår grundinställning är att det svenska försvaret i grund och botten existerar för att försvara Sverige och det svenska territoriet. Sverigedemokraternas syn på Afghanistaninsatsen kan inte frikopplas från vår syn på den svenska försvarsförmågan generellt. Man bör vara medveten om att insatser utomlands ofrånkomligen kommer att ske på bekostnad av resurser till det inhemska försvaret. Eftersom det svenska försvaret har reducerats såväl ekonomiskt som gällande antalet förband så innebär alltför stora internationella engagemang att vårt eget territorialförsvaret inte kan planeras eller övas. Varje självständig nation behöver ett existensförsvaret, vilket Sverige i dag inte har. Vår primära målsättning bör vara att bygga upp ett sådant försvar för att möta framtida hot i vårt närområde, inte ett försvar dimensionerat för insatser på fjärran slagfält till oklart gagn för Sverige.

Med detta sagt så är vi inte principiellt avogt inställda till insatser i andra länder, så länge dessa ligger i linje med Sveriges långsiktiga säkerhetsintressen och sker på mandat av FN:s säkerhetsråd. Utlandsinsatserna ska vara frivilliga för alla inblandade. För att en internationell insats ska vara meningsfull måste det emellertid även finnas rimliga utsikter till framgång. Insatsen i Afghanistan är inte en sådan. Det kan ta mycket lång tid innan märkbara effekter uppstår. Detta erkänns implicit i regeringens proposition. I praktiken ger regeringen inget slutdatum. Under Kabulkonferensen uttalade president Karzai en ”ambition” att den afghanska armén ska kunna ta över ansvaret för operationer i samtliga provinser i landet 2014, men givet problemen att bygga upp en stabil afghansk armé är det högst tveksamt om dessa ambitioner kommer att realiseras. Även om detta skulle

ske så aviserar regeringen en målsättning att också fortsättningsvis upprätthålla en militär närvaro i Afghanistan. Insatsen i Afghanistan kan inte motiveras om den blir permanent. De svenska förlusterna och kostnaderna måste stå i proportion med den nytta vi gör. Insatsen måste också vägas mot andra insatser där vi kan hjälpa fler och med bättre utfall. Den svenska resursen att hjälpa är begränsad, vilket alltid medför prioriteringar.

I Afghanistan riskerar vi att dras in i insatser som kan vara i decennier och kosta det svenska försvaret miljarder som i stället kunde ha använts till en uppbyggnad av försvarsorganisationen i Sverige. Den svenska insatsen inom ISAF i Afghanistan bör därför dras tillbaka under 2013 och att en plan för detta bör upprättas under 2011

2. Tillbakadragande av den svenska insatsen inom ISAF år 2013, punkt 2 (V)

av Hans Linde (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:U2 och avslår motion 2010/11:U3 yrkande 1.

Ställningstagande

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. Århundraden av krig och kamp mellan stormakter har plågat det afghanska folket. Medelåldern är låg och barnadödligheten hög. Enligt FN är Afghanistan ett av världens sämsta länder att leva i som kvinna. Osäkerheten i regionen och inte minst i Pakistan har förvärrat situationen. Det finns bara en lösning för en hållbar utveckling, och den bygger på politiska överenskommelser med stort stöd av FN och omvärlden.

Sverige har sedan lång tid ett omfattande och unikt utvecklingssamarbete med Afghanistan. Det är viktigt att omvärlden inte ännu en gång sviker den afghanska befolkningen.

Vi i Vänsterpartiet menar att det civila biståndet till Afghanistan ska öka kraftigt. Vi vill satsa resurser ur biståndet på mer utbildning, hälsovård, infrastruktur och stöd till den mycket svaga afghanska polisen. Vi vill också rikta särskilda insatser till bekämpning av korruptionen, såväl i det afghanska samhället som i det internationella utvecklingsarbetet.

Sverige bidrar också till den av Förenta Nationernas säkerhetsråd beslutade säkerhetsstyrkan ISAF där 47 nationer samarbetar och som leds av Nato sedan 2003. Sverige har deltagit militärt sedan årsskiftet 2001/2002 och har sedan 2006 haft ett säkerhetsansvar för ett område med fyra pro-

vinser i norra Afghanistan. Insatsen innebär att ca 500 svenska soldater och ca 200 finländska soldater samarbetar med de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Sverige och de andra nationerna i ISAF är i Afghanistan efter ett beslut i FN för att trygga en möjlig väg mot fred och utveckling. Därför krävs en ny strategi. Vi anser att den svenska militära närvaron bör ges nytt mandat under hösten 2010, men vi vill inte öka antalet soldater. Den gamla militära strategin har misslyckats, och det är dags att utveckla en ny civil strategi för det svenska stödet till Afghanistan. Därför bör den svenska styrkan i Afghanistan få en civil chef redan under 2011.

Den 18 september i år, dagen före vårt eget riksdagsval, hölls parlamentsval i Afghanistan. Det var en möjlighet att stärka den demokratiska utvecklingen i landet. Men tyvärr kan vi nu konstatera att valet var kantat av oegentligheter och manipulation. Presidentvalet förra sommaren var tyvärr inte heller ett val som förde den demokratiska utvecklingen framåt.

Under sommaren fattade den internationella Kabulkonferensen beslut om flera konkreta tidsplaner för en hållbar utveckling, överföring av säkerhetsansvar och åtgärder för att bekämpa korruptionen. Just nu är utvecklingen i ett avgörande skede för att skapa en situation där säkerheten och ansvaret för landets utveckling helt kan föras över till afghanerna. För att stärka förmågan hos den afghanska armén och polisen att själva ansvara för säkerheten ska Sveriges insats under nästa år än mer fokuseras på utbildning och gemensam träning.

I inledningen av nästa år påbörjas en process där ISAF successivt, i provins efter provins, ska lämna över säkerhetsansvaret till de afghanska myndigheterna. Vänsterpartiet har tidigare tillsammans med Socialdemokraterna och Miljöpartiet gjort bedömningen att någon eller några av de provinser som Sverige i dag ansvarar för kan överlämnas redan tidigt under denna mandatperiod. Vi anser därför att ett tillbakadragande ska påbörjas under inledningen av 2011. Ytterligare minskningar ska ske successivt under mandatperioden i takt med att överlämningen fortsätter.

Vi noterar med tillfredsställelse att den internationella Kabulkonferensen slöt upp bakom målet att den afghanska regeringen ska leda alla militära operationer i hela Afghanistan senast i slutet av 2014. Därmed finns ett internationellt slutdatum för den totala ISAF-styrkan som vi välkomnar.

För att detta ska bli verklighet bör den svenska militära insatsen vara avvecklad i god tid före detta datum. Sverige ska ha avslutat trupptillbakadragandet senast under det första halvåret 2013. Givet det vi vet i dag om situationen i de provinser där Sverige finns representerat ska denna strategi fullföljas i sin helhet. Efter överlämningen ska Sveriges insats helt inriktas på civilt bistånd och utbildning av de afghanska säkerhetsstrukturerna. Sverige ska således successivt minska trupp närvaron.

Vänsterpartiets bedömning ligger i linje med den bedömning som flera andra länder som ingår i ISAF gör. USA kommer att utvärdera sin trupppökning under 2011 och under andra halvåret nästa år påbörja en minskning

av sina styrkor. Under 2011 kommer det att finnas möjlighet att bedöma hur överlämningsprocessen har fortlöpt samt hur det ökade civila och militära stödet från omvärlden slagit ut. Då behöver Sverige en ny samlad strategi för vårt engagemang i Afghanistan.

Sammanfattningsvis bör det civila biståndet till Afghanistan öka kraftigt så att mer resurser kan satsas på utbildning, hälsovård, infrastruktur och stöd till den mycket svaga afghanska polisen. Detta ska ske samtidigt som en ny civil strategi för det svenska stödet till Afghanistan utvecklas. Den svenska styrkan i Afghanistan ska få en civil chef redan under 2011 och ett tillbakadragande av de svenska trupperna ska påbörjas under inledningen av 2011 för att sedan successivt minska ytterligare under mandatperioden. Sverige ska ha avslutat trupptillbakadragandet senast under det första halvåret 2013, vilket är i god tid före det datum som den internationella Kabulkonferensen har satt upp som slutdatum för när ISAF-styrkan ska ha överlämnat ansvaret för alla militära operationer i hela Afghanistan till den afghanska regeringen. Givet det vi vet i dag om situationen i de provinser där Sverige finns representerat bör denna strategi fullföljas i sin helhet. Efter överlämningen ska Sveriges insats helt inriktas på civilt bistånd och utbildning av de afghanska säkerhetsstrukturerna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

3. Utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna, punkt 3 (SD)

av Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:U3 yrkande 2.

Ställningstagande

Utbildningen av de afghanska säkerhetsförbanden är en viktig strategi inför ISAF:s tillbakadragande. De afghanska säkerhetstrupperna måste successivt ta över ISAF:s roll. Numerären bör öka och även kvaliteten på de afghanska förbanden. ISAF har cirka 120 000 soldater inne i Afghanistan. Den operativa delen av de afghanska säkerhetsstyrkorna är väsentligt mindre än ISAF-styrkan och kan rimligen inte överta ISAF:s roll inom överskådlig tid. Den afghanska armén brottas med svåra problem. Graden av deserteringar har gått från hög till mycket hög, och betydande delar av den beväpning som har delats ut till armén har i stället hamnat i talibanernas händer. Vid de tillfällen där afghanska arméförband har deltagit i operationer har det förekommit att soldater har spridit information om detaljer i operationerna som sedan hamnat i talibanernas händer. Förbanden är

snedrekryterade etniskt, korruptionen är stor och bristen på läskunniga och pålitliga afghanska soldater gör att det är svårt att bygga upp en stabil kår av officerare och underofficerare. Vi Sverigedemokrater konstaterar därför att det saknas förutsättningar för framgång för utbildningsinsatser för de afghanska säkerhetsstyrkorna. De svenska förlusterna och kostnaderna måste även i denna del stå i proportion till den nytta vi gör. Insatsen måste också vägas mot andra insatser där vi kan hjälpa fler och med bättre utfall.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2010/11:35 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF):

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2011, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (avsnitt 8).

Följdmotionerna

2010/11:U2 av Hans Linde m.fl. (V):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige ska utveckla en ny civil strategi för det svenska stödet till Afghanistan och att ett tillbakadragande av de svenska trupperna ska påbörjas under inledningen av 2011 för att sedan minska successivt under mandatperioden och helt avslutas senast under det första halvåret 2013.

2010/11:U3 av Mikael Jansson och Richard Jomshof (båda SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att hela den svenska insatsen inom ISAF i Afghanistan ska dras tillbaka under 2013 och att en plan för detta ska upprättas under 2011.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den svenska militära närvaron i Afghanistan ska fokusera på utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna och dessa styrkors egen förmåga.