

# Regeringens proposition

## 2002/03:21

Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka  
i Afghanistan

Prop.  
2002/03:21

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 november 2002

*Margareta Winberg*

*Anna Lindh*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogör regeringen för utvecklingen i Afghanistan sedan årsskiftet 2001/02, stationeringen av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan och det svenska deltagandet i denna styrka. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att fortsatt ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger fortsatt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan.

|   |                                                               |   |
|---|---------------------------------------------------------------|---|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut .....                             | 3 |
| 2 | Ärendet och dess beredning .....                              | 4 |
| 3 | Bakgrund.....                                                 | 4 |
| 4 | Svenska biståndsinsatser .....                                | 7 |
| 5 | Svenskt bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan..... | 8 |
| 6 | Internationell säkerhetsstyrka. Regeringens förslag.....      | 9 |

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november<br>2002..... | 11 |
|---------------------------------------------------------------------------|----|

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

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

Deltagarna i den av Förenta nationerna arrangerade konferensen i Bonn om Afghanistans politiska framtid enades den 5 december 2001 om att anmoda Förenta nationernas säkerhetsråd att överväga en snabb insats av en FN-auktoriserad styrka. Den 20 december 2001 beslutade Förenta nationernas säkerhetsråd om resolution 1386 där säkerhetsrådet auktoriserade inrättandet av en internationell säkerhetsstyrka med uppgift att bistå den afghanska administrationen att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess omgivning under sex månader dvs. till och med den 20 juni 2002. Storbritannien erbjöd sig att leda den internationella styrkan som fick namnet International Security Assistance Force (ISAF).

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

Den 23 maj 2002 beslutade FN:s säkerhetsråd resolution 1413 där mandatet för ISAF förlängdes till den 20 december 2002. Riksdagen beslutade den 12 juni 2002 i enlighet med regeringens förslag (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323). Regeringen beslutade den 19 juni 2002 att från den 1 september 2002 förändra truppbidraget till att omfatta en militär enhet för civil-militär samverkan (CIMIC).

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

## 3 Bakgrund

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

Den USA-ledda koalitionen insatser i Afghanistan bidrog till maktförändringar vilket i sin tur skapade förutsättningar för den överenskommelse om Afghanistans politiska framtid som slöts i Bonn i december 2001. I avtalet fastslogs att en interimadministration skulle styra Afghanistan under sex månader. Samtidigt skulle en oberoende

kommission inleda arbetet med att sammankalla en Loya Jirga (ett traditionellt rådslag) som i sin tur inom sex månader skulle utse en övergångsregering med uppgift att styra landet i två år varefter val skulle hållas. Parterna enades om att en multinationell styrka skulle säkra Kabul med omgivning.

Interimsadministrationen tillträdde den 22 december 2001 under ledning av ordförande Hamid Karzai. Loya Jirgan hölls i mitten av juni 2002 och övergångsregeringen tillträdde den 22 juni i enlighet med Bonn-avtalet. Man har inlett processen att utarbeta en ny konstitution och beslut om denna ska fattas under 2003 vid en ny Loya Jirga.

Även om den politiska utvecklingen på många sätt går i rätt riktning är säkerhetsläget i landet ett stort problem. Likaså är den humanitära situationen fortfarande besvärlig med svår matbrist i otillgängliga delar av landet. Jordbävningar och översvämningar har ytterligare försämrat situationen liksom det faktum att stora delar av Afghanistan är minerat. Återvändandet av flyktingar både inom landet samt från Pakistan, Iran och Tadzjikistan har varit omfattande sedan det afghanska regimskiftet. Närmare två miljoner flyktingar beräknas ha återvänt under 2002. Det internationella samfundet utlovade i samband med en givarkonferens i Tokyo i januari 2002 sammanlagt omkring 4,5 miljarder dollar över en femårsperiod till såväl akut humanitärt bistånd som långsiktig återuppbyggnad av Afghanistan.

Säkerhetsrådet beslutade den 28 mars 2002 i resolution 1401 att godkänna etableringen av United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) under en tolv månaders period. UNAMA skall samla existerande FN-närvaro i Afghanistan till en mission. Dess uppgifter är att a) fullfölja det uppdrag FN tilldelats i Bonn-avtalet vad avser mänskliga rättigheter, genderfrågor samt rättsstatsprincipen (*rule of law*), b) bidra till nationell försoning samt c) organisera FN:s humanitära bistånd och återuppbyggnadsverksamhet. UNAMA inkluderar inga militära komponenter förutom ett begränsat antal militärrådgivare. Sverige ställer en militär rådgivare och en polisrådgivare till UNAMA:s förfogande.

Den internationella säkerhetsstyrkans nuvarande organisation och sammansättning omfattar omkring 4800 man. 20 länder, varav 13 EU-länder, deltar. Den leds för närvarande av Turkiet. Tyskland och Nederländerna kommer att ta över ledningsansvaret efter Turkiet. Tidpunkten för detta övertagande är ej fastställd men sannolikt sker detta under januari-februari 2003. Att inneha ledningsansvar innebär att landet deltar i och, utifrån det givna FN-mandatet, planerar styrkans sammansättning, uppgifter och därefter leder det praktiska genomförandet. Häri ingår även att ta ställning till de samordningsbehov som föreligger gentemot Operation Enduring Freedom dvs. den insats som sker i Afghanistan under amerikansk ledning och med medverkan från flera länder. Operation Enduring Freedom genomförs bland annat i områden som geografiskt ligger nära den internationella säkerhetsstyrkans insatsområde och innebär omfattande rörelser både i luften och på marken. I det brev som den brittiske försvarsministern tillställde FN:s generalsekreterare inför antagande av resolution 1386 den 20 december 2001 föreslogs en gemensam koordineringsenhet bestående

av representanter från det amerikanska centralkommandot med ansvar för bland annat operationen i Afghanistan US CENTCOM, den afghanska interimadministrationen och ISAF vilken också etablerades. Samordningen mellan de två insatserna syftar ytterst till att undvika vådabeskjutning. Detta underlättas av att en operativ stab för Operation Enduring Freedom är grupperad inom ISAF:s område, på flygplatsen Bagram.

På ett strategiskt plan sker även samordning av internationell militär verksamhet i Afghanistan vid den amerikanska staben US CENTCOM i Florida. Regeringen beslutade den 14 mars 2002 att två svenska officerare skall vara placerade vid den staben t.o.m. den 30 september 2002 som ett led i det svenska engagemanget i den internationella kampen mot terrorism. Regeringen beslutade den 25 juli 2002 att förlänga det svenska deltagandet till den 31 december 2002.

Säkerhetssituationen har förbättrats framför allt i Kabul sedan den internationella säkerhetsstyrkan etablerades, men det förekommer fortfarande oroligheter på flera platser i landet. Motståndsfickor av taliban och utländska anhängare av terroristnätverket Al Qaida existerar alltjämt, framförallt i landets södra och östra delar. Säkerhetsläget har försämrats något efter Loya Jirgan. Det pågår även en maktkamp mellan centralmakten och regionerna. Detta bör dock ses i ljuset av att centralmakten av tradition är svag i Afghanistan. Övergångsadministrationen domineras framför allt av minoritetsgruppen tadjikier, i första hand från panjshirdalen, som kontrollerar flera viktiga ministerier. Tadjikernas dominans är fortsatt tydlig vilket har lett till att den största folkgruppen pashtunerna börjat reagera för att öka sitt inflytande.

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

Hur den internationella styrkans organisation och sammansättning kommer att se ut i framtiden beror på det nya FN-mandatet och den styrkegenereringsprocess som följer på ett sådant.

## 4 Svenska biståndsinsatser

Sverige har varit och är en betydande biståndsgivare till Afghanistan. Sedan 1982 har Sverige genom Sida bidragit med omkring 1,8 miljarder

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

I januari 2002 fattade regeringen beslut om att inom ramen för en ny landstrategi avsätta mellan 750 miljoner och en miljard kronor under tre år för humanitärt bistånd till och utvecklingssamarbete med Afghanistan. Hittills i år har beslut om insatser på cirka 300 miljoner kronor fattats. Sverige har stött den afghanska interimadministrationen med 25 miljoner kronor genom den fond som administreras av FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och 28 miljoner kronor genom Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) som ersatt UNDPs fond. Av landsstrategin framgår att en av målsättningarna med det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan är att stärka kvinnans position i det afghanska samhället. Detta manifesteras främst genom att jämställdhet integreras i alla biståndsinsatser. Ett projekt som särskilt gynnar flickor och kvinnors situation i Afghanistan är FN:s barnfonds (UNICEF) *Back-to-School*-kampanj som Sverige har stött med 25 miljoner kronor. Projektet syftade till att ge 1,7 miljoner afghanska barn möjlighet till gemensam skolstart den 22 mars 2002. Svenska Afghanistankommittén har fått 88 miljoner kronor under två år. Sverige stödjer även flyktingåtervändande från Iran och Pakistan genom ett särskilt stöd om 70 miljoner kronor till FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Vidare bidrar Sverige med 25 miljoner kronor till återuppbyggnad av vägar i Afghanistan. Humanitärt bistånd kommer att vara nödvändigt i Afghanistan under överskådlig framtid med rehabilitering och återuppbyggnad som parallella processer.

Sverige har aldrig haft någon diplomatisk representation i Afghanistan. De diplomatiska förbindelserna med Afghanistan har varit suspenderade sedan Sovjetunionens invasion 1979 men har nyligen återupptagits sedan Sverige ambassadör i Islamabad sidoackrediterats till Kabul. Sida har under hösten 2002 öppnat ett biståndskontor i Kabul, vilket är en sektion av ambassaden i Islamabad.

## 5 Svenskt bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan

Den 10 april 2002 redogjorde Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten inför det gemensamma

utrikes- och försvarsutskottet för regeringens bedömning av utvecklingen i Afghanistan och erfarenheter av den svenska insatsen i ISAF. Försvarsmaktens redovisning innehöll bland annat följande erfarenheter:

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

Regeringen beslutade den 14 mars 2002 om ett fortsatt svenskt truppbidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan t.o.m. den 31 augusti 2002. För tiden efter den 20 juni 2002 gäller regeringens beslut under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger förlängt mandat till den internationella styrkan samt att riksdagen godkänner en förlängning av det svenska truppbidraget. Truppbidraget omfattade inledningsvis en underrättelsepluton om högst 45 personer av det slag som regeringen redovisade i prop. 2001/02:60.

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

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

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

De av Försvarsmakten redovisade förslagen till fortsatt truppbidrag var av mindre omfattning personellt och ekonomiskt jämfört med det inledande truppbidraget.

Regeringen ansåg att Försvarsmaktens olika förslag till fortsatt svenskt truppbidrag till ISAF håller sig inom ramen för de uppgifter som ISAF skall lösa och beslutade den 19 juni 2002 att fortsätta bidra till ISAF med en militär enhet för civil-militär samverkan (CIMIC).

Försvarsdepartementet anmodade den 9 oktober 2002 Försvarsmakten att senast den 1 november 2002 redovisa förslag till ett fortsatt svenskt bidrag till den internationella styrkan i Afghanistan för tiden efter den 20 december 2002.

Försvarsmakten föreslog i sin redovisning att nuvarande truppbidrag (bl.a. CIMIC) bör fortsätta även efter den 20 december 2002. Truppbidraget, vilket etablerades den 1 september 2002, har ännu ej



kunnat utvärderas till fullo. Med hänsyn till CIMIC-verksamhetens relativt långsiktiga karaktär och ambitionen att öka graden av nordisk samordning tillsammans med Finland, bedöms ett förändrat truppbidrag som inte är inriktat på CIMIC-funktionen kunna ge negativa effekter på kort sikt. En förändring av nuvarande inriktning bedömer Försvarsmakten kunna realiseras tidigast under april 2003.

CIMIC-verksamheten är en militär funktion, fullt integrerad med annan militär verksamhet inom ISAF. Den främsta uppgiften för CIMIC är att skapa gemensamma förutsättningar för den militära styrkechefen att skapa säkerhet i Kabul. Uppgiften löses genom samverkan med civila internationella och nationella aktörer inom hela ISAF:s verksamhetsområde.

## 6 Internationell säkerhetsstyrka

**Regeringens förslag:** Riksdagen bemyndigar regeringen att fortsatt ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande som ett svenskt bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan under förutsättning att Förenta nationernas säkerhetsråd ger fortsatt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan.

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

Utgifterna för ett svenskt truppbidrag beräknas för 2003 uppgå till cirka 100 miljoner kronor och skall finansieras från sjätte utgiftsområdets anslag 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.

Sveriges deltagande i en internationell styrka förutsätts bli reglerat genom ett avtal om deltagande mellan Sverige och den stat som leder styrkan. Detta avtal reglerar bl. a. det interna förhållandet mellan den

svenska truppen och den stat som leder styrkan samt förhållandet till Prop. 2002/03:21  
övriga deltagare. Vidare regleras den rättsliga statusen för styrkans  
personal.

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2002

Närvarande: Statsrådet Winberg, ordförande, och statsråden, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, J.O., Sommerstad, Karlsson, H., Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund.

Föredragande: statsrådet Lindh

---

Regeringen beslutar proposition 2002/03:21 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.