

# Regeringens proposition

## 2009/10:38



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

Prop.  
2009/10:38

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 oktober 2009

*Maud Olofsson*

*Carl Bildt*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Den väpnade svenska styrkan i ISAF beräknas under 2010 uppgå till ca 500 personer. Därutöver ingår i den begärda personalramen om 855 personer resurser för förstärknings- och oförutsedda evakueringsbehov.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Afghanistan och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Vidare beskrivs den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan samt det svenska deltagandet i denna styrka.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning .....	4
3	Utvecklingen i Afghanistan .....	5
3.1	Politisk utveckling .....	5
3.2	Säkerhetsituationen .....	8
3.3	Den humanitära situationen .....	9
3.4	Det internationella samfundets engagemang i Afghanistan .....	10
4	Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF .....	11
4.1	Folkrättsligt mandat .....	11
4.2	Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF .....	12
5	Svenska utvecklings- och andra insatser .....	16
6	Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan .....	18
7	Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan .....	19
	Förkortningar .....	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009 .....	25

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att 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 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

## 2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 auktoriserade Förenta nationernas 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 genom resolutionerna 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003), 1563 (2004), 1623 (2005), 1707 (2006), 1776 (2007), 1833 (2008) och 1890 (2009). Den senaste resolutionen, 1890 (2009) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till och med den 13 oktober 2010.

Det svenska deltagandet inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), prop. 2002/03:21 (bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71), i bet. 2003/04:UU8 (rskr. 2003/04:100), i prop. 2003/04:71, (bet. 2003/04: UFöU2, rskr. 2003/04:245) i prop. 2005/06:34 (bet. 2005/06:UFöU1, rskr. 2005/06:83) i prop. 2006/07:83, (bet. 2006/07:UFöU3, rskr. 2006/07:192) samt i prop. 2008/09:69 (bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146).

I proposition 2008/09:69, överlämnad till riksdagen den 13 november 2008, föreslog regeringen att riksdagen fortsatt skulle bemyndiga regeringen att bidra till den internationella säkerhetsstyrkan, inklusive ledningsansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif. Riksdagen biföll den 19 december 2008 regeringens förslag (bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146) och medgav att regeringen ställde en väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan fram till utgången av december månad 2009 under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Sedan dess har Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 5 juni 2009 anmodat Försvarsmakten att redovisa nuvarande truppbidrag och förslag på förändringar av bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan (Fö2009/35/SI). Försvarsmakten har redovisat sitt svar den 27 augusti 2009.

## 3 Utvecklingen i Afghanistan

### 3.1 Politisk utveckling

Den 20 augusti 2009 gick den afghanska befolkningen till val i det andra president- och provinsvalet sedan talibanregimens fall och antagandet av en demokratisk konstitution år 2004. Till skillnad från valen år 2004 och 2005, vilka genomfördes av FN, var årets val de första på flera decennier som anordnats av afghanska myndigheter på egen hand med stöd av FN. Detta återspeglades också tydligt i genomförandet av valen, vilka på en och samma gång får anses som en framgång och en besvikelse.

Utmaningarna i att anordna val i ett land som Afghanistan är påtagliga. Det faktum att man trots betydande logistiska utmaningar och en besvärlig säkerhetssituation i delar av landet faktiskt har förmått genomföra landsomfattande val, är därför i sig en betydande framgång. Med stöd av den internationella närvaron lyckades den afghanska regeringen också i huvudsak förhindra de omfattande våldsdåd som taliban och andra regeringsfientliga grupper hade hotat med före valen.

Vald gällande omfattningen av valdeltagandet var detta av allt att döma något lägre i år än vid valen år 2005. Detta enligt siffror sammanställda av såväl FN:s civila stödmission (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA) som Europeiska unionens valobservatörsinsats (EOM). Hur deltagandet har fördelat sig mellan kvinnor och män saknas ännu säkra uppgifter om, men man kan befara att det i vissa områden har rört sig om betydande skillnader. Uppslutningen vid valurnorna var i allmänhet störst i städerna och där säkerhetsläget innebar minst begränsningar, medan den i södra och sydöstra delarna av landet, med några undantag, enligt UNAMA och EOM, var lägre. Detta trots att omfattande insatser hade skett för att valen skulle kunna genomföras på ett säkert sätt även i dessa områden. Till den långt ifrån entydiga bilden kan läggas att många bedömare under valkampanjen konstaterade att det fanns ett överraskande brett och intensivt politiskt engagemang, både i media och bland afghaner i gemen. Detta engagemang synes dessutom ha varit jämförelsevis väl fördelat över landet.

Till besvikelserna i samband med valen hör utan tvekan den brist på respekt för demokrati och rent spel som präglat de olika kandidaternas kampanjorganisationer. Tillsammans med en ojämn fördelning av kampanjresurserna, ett politiserat och inte sällan partiskt valmaskineri, samt en otillräcklig kapacitet för administrativa kontroller, gav detta enligt EU:s valobservatörsinsats utrymme till ett utbrett och omfattande valfusk. Att så faktiskt har skett har också konstaterats av den FN-stödda fristående Valklagokommissionen (ECC) som efter en omfattande utredning ogiltigförklarat ett antal röster. Som en konsekvens av detta tillkännagav Valkommissionen (IEC) den 20 oktober 2009 att ingen kandidat hade fått mer än 50 procent av rösterna och att en andra

valomgång därför skulle genomföras den 7 november 2009. Även om valfusket – som i varierande utsträckning skedde till förmån för samtliga toppkandidater – alltså i huvudsak bedöms ha kunnat neutraliserats genom gransknings- och certifieringsprocessen har det självklart påverkat afghanernas förtroende för demokratin och för resultatens legitimitet i negativ riktning. Mot denna bakgrund har EU:s valobservationsinsats arbete med att granska, belysa och informera om valprocessens fel och förtjänster, varit särskilt värdefullt. Att arbetet har skett i nära samverkan med företrädare för det afghanska civila samhället har dessutom bidragit till att utveckla den inhemska kapaciteten till valövervakning.

Arbetet med att lägga grunden för trovärdiga och säkra val med ett brett deltagande, vilka på ett rättvisande sätt återspeglar det afghanska folkets vilja, har stått i centrum även för det internationella samfundets insatser i Afghanistan under det senaste året. Det var också en av huvudfrågorna vid den internationella konferens som i slutet av mars 2009 anordnades i Haag, Nederländerna.

I slutsatserna från Haagkonferensen identifierades ett behov av stärkt och förbättrat samhällsstyre genom civila kapacitetsbyggande insatser, en gradvis överflyttning av ansvar till afghanska institutioner samt ökad betoning på mekanismer för ansvar och antikorruption. Detta har under sommaren följts upp genom att ett landsomfattande program med principer och prioriteringar för kapacitetsbyggande har tagits fram av FN och den afghanska regeringen. Programmet återspeglar också ett nytt intresse att fokusera på insatser som stärker förvaltningen på lokal och regional nivå. I sammanhanget kan nämnas att arbetet mot korruption har gjort vissa, om än begränsade framsteg, bl.a. genom inrättandet av en särskild åklagarfunktion under riksåklagaren samt ett mer beslutsamt arbete från inrikesministeriet riktat mot korruption inom polisen.

En andra fråga som betonades av den afghanska regeringen och av företrädare för det internationella samfundet i Haag var främjandet av sysselsättning och ekonomiskt tillväxt. Framför allt ska detta ske genom satsningar på jordbruk, landsbygdsutveckling och infrastruktur, men även genom att i högre grad dra nytta av kvinnors bidrag, också i den formella ekonomin.

En tredje fråga som lyftes fram var betydelsen av regionala perspektiv och samverkan. Det är viktigt för att hindra att regeringsfientliga grupper försörjs och verkar över nationsgränserna. Men också för att bidra till en regional integration och ett ökat handelsutbyte som kan bidra till tillväxt och främja social utveckling. De senare aspekterna stod även i centrum vid ett regionalt ekonomiskt möte i Islamabad, Pakistan, i mitten av maj 2009. Trots att båda länderna brottas med många och omfattande problem får förutsättningarna för ett fördjupat samarbete mellan Afghanistan och Pakistan anses vara bättre än på länge. Till detta bidrar inte minst det goda förhållande som råder mellan ländernas ledare.

Haagkonferensen visade sammanfattningsvis en internationell enighet om grunddragen i hanteringen av problemen i Afghanistan och i

regionen. Den tydliggjorde även det breda stödet för en ledande roll för FN och för det arbete som görs av FN:s stödmission i Afghanistan (UNAMA) och av generalsekreterarens särskilde representant, Kai Eide, i samordningen av det internationella samfundets insatser.

Till den ökande enigheten har bland annat bidragit den översyn som den nya amerikanska administrationen låtit göra under våren 2009. Denna lägger en ökad tonvikt vid politiska och civila instrument, lyfter de regionala perspektiven samt omvärderar delvis målen och formerna för den militära stabiliseringsinsatsen. Därvid har flera åsiktsskillnader som tidigare fanns mellan USA och andra länder minskat betydligt. Till samstämmigheten har också bidragit överläggningarna inom den krets av särskilda sändebud för Afghanistan och Pakistan som formerades under våren 2009. Även Sverige har deltagit med ett sändebud i denna krets.

Såsom regeringen konstaterade i prop. 2008/09:69 har reformtakten i strävan efter ett gott samhällsstyre och respekt för mänskliga rättigheter minskat under senare år, i vart fall om man jämför med perioden närmast efter talibanregimens fall. Denna utveckling har fortsatt under upptakten till höstens val, samt i ljuset av de parlaments- och distriktsval som är tänkta att äga rum under 2010. En tendens är att religiöst och politiskt konservativa strömningar har stärkts på bekostnad av mer liberala samhällskrafter. I vissa fall har rena bakslag skett: så t.ex. genom antagandet av en familjelagstiftning för personer tillhörande shia-inriktningen av islam. Trots vissa förbättringar efter omfattande inhemsk och internationell kritik, innefattar lagen fortsatt bestämmelser som strider mot Afghanistans åtaganden enligt FN:s kvinnokonvention (CEDAW) samt FN:s barnkonvention. Utvecklingen avseende mänskliga rättigheter är dock inte entydigt negativ. På andra områden har framsteg skett. Som exempel kan nämnas att tillgängligheten till skolgång har förbättrats med över sex miljoner barn i skola, däribland ca två miljoner flickor. En lag har antagits och en kommission upprättats för att eliminera alla former av våld mot kvinnor. Genom ett presidentdekret har vidare en lag antagits som stadfäster medias frihet och oberoende.

Det är ännu för tidigt att avgöra om president Hamid Karzais många allianser inför presidentvalet kommer att leda till varaktigt förstärkt inflytande för mujaheddinledare och andra lokala maktspelare eller om de ånyo kommer att gradvis marginaliseras. I detta sammanhang kan det även noteras att den afghanska regeringen, med åberopande av den bristande säkerhetssituationen, har påbörjat upprättandet av ett slags stampoliser/grannskapsmiliser. Även om grundtanken är god – att öka det lokala ägarskapet och ge ansvaret för säkerheten till dem som har starkast intresse av att den upprätthålls – är risken betydande att miliserna spår på spänningar mellan olika etniska grupper och mellan olika stammar. Det riskerar vidare att försvåra ansträngningarna att minska det politiska inflytandet från lokala maktspelare genom att avvärjningen av de illegalt beväpnade grupperna (DIAG) blir väsentligen svårare. I positiv riktning kan nämnas att en rådgivande panel för utnämningar av högre ämbeten, något som man åtagit sig i *Afghanistan*

*Compact* (ung. Afghanistanfördraget) nu har inrättats och börjat fungera på i huvudsak avsett sätt.

Vårt att notera är slutligen att de senaste årens tudelade utveckling av den illegala narkotikahandlingen har förstärkts ytterligare. Å ena sidan har opiumodling och heroinframställning fortsatt i stor omfattning i södra delarna av landet, där taliban och andra regeringsfientliga grupper har hindrat effektiv kontroll från regeringens sida. Den absoluta merparten av den sammanlagda produktionen om ca 7 700 ton, motsvarande 93 procent av världsproduktionen under år 2008, har skett i detta område. Samtidigt har problemen minskat ytterligare i övriga delar av landet. Orsaken till den senare utvecklingen är troligen en kombination av dels minskande prisskillnader mellan opium och legala grödor i spåren av den globala livsmedelskrisen, dels ett ökande politiskt ansvarstagande från provins- och distriktsguvernörer.

### 3.2 Säkerhetssituationen

Säkerhetssituationen i Afghanistan har fortsatt att försämrats under 2009. Det har inneburit att antalet allvarliga säkerhetsincidenter har ökat med mellan 30 och 40 procent under det första halvåret 2009 jämfört med motsvarande period under år 2008. Den interna väpnade konflikten i Afghanistan mellan den afghanska regeringen med stöd av internationell militär närvaro och taliban och andra regeringsfientliga grupper är fortsatt tydligast i de södra och östra delarna av landet, där 30-40 distrikt (ca 10 procent av Afghanistans totalt knappt 400 distrikt) är särskilt hårt drabbade. Det är också i detta område som huvuddelen av de 355 internationella soldater som fram till mitten av september 2009 har förlorat livet, och det område där den humanitära tillgängligheten för FN och andra aktörer är som mest begränsad.

Enligt FN:s bedömningar har ca tusen civila fallit offer för attentat och stridigheter under det första halvåret 2009. Det finns dock olika uppskattningar av antalet civila dödsoffer. Huvuddelen av dödsfallen har skett till följd av regeringsfientliga gruppers attentat men även till viss del av afghanska och internationella styrkor. ISAF har givit ut nya riktlinjer för att ytterligare minska risken för civila förluster orsakade av de internationella styrkorna.

Situationen i norra Afghanistan skiljer sig fortfarande från den som råder i södra Afghanistan där läget präglas av en mer utbredd våldsanvändning. Skillnaden är också markant i relation till de områden i östra, västra och centrala Afghanistan där våldsdåd utförda av taliban och andra regeringsfientliga grupper är mer omfattande. I norra Afghanistan har dock en geografisk utökning skett av det område som omfattas av en högre nivå av 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 den långsiktiga trenden att



säkerhetssituationen successivt försämras och att motståndsgruppernas förmåga samt våldsanvändning förstärks. Motståndsgupper har uppvisat förmåga att genomföra eldöverfall och attacker med improviserade sprängladdningar. Den sammantagna förmågan hos dessa grupper bedöms dock som begränsad i förhållande till motsvarande grupper i de södra delarna av landet. Även i norra Afghanistan har emellertid aktiva talibangrupperingar etablerat sig. Dessa grupper bedöms dock inte stå under lika stark kontroll av taliban som sina motsvarigheter i söder. I de provinser som gränsar till det svenska ansvarsområdet är utvecklingen särskilt oroväckande då aktiva talibangrupper etablerat sig där.

En betydande del av oroligheterna i norra Afghanistan härrör fortsatt från en blandning av kriminella, maktpolitiska, ekonomiska eller personliga mellanhavanden. Beredskap måste dock finnas för att hantera utvecklingen mot en försämrad säkerhetssituation i de provinser i norra Afghanistan som Sverige har ledningsansvar för. Förutsättningarna för ett omfattande ideologiskt motstånd kommer dock, av skäl som härrör sig till regionens etniska och politiska sammansättning, att fortsätta vara mindre i det för Sverige aktuella området än i de flesta andra områden.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att säkerhetsläget i landets olika delar generellt har försämrats. Den allmänna intensitetsnivån i konflikten har under det gångna året höjts. Läget i de södra och östra delarna av Afghanistan är alltså påfallande kritiskt och kännetecknas av väpnade sammanstötningar och regeringsfientligt våld. Konflikten får därmed anses ha fördjupats. En tydlig ökning av antalet eldöverfall visar att våld kopplat till konflikten har spridits till ytterligare delar av landet. Motståndsgupper har visat förmåga att verka inom nya områden.

### 3.3 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan är ansträngd som följd av ökade stridigheter och av naturkatastrofer. Ett stort antal människor är i fortsatt behov av internationellt stöd för att tillgodose sina grundläggande behov av skydd, mat, vatten och husrum. Det är svårt att fastställa det totala antalet behövande, men enligt FN är 7,4 miljoner afghaner i behov av livsmedelsstöd. I den grupp som är beroende av internationellt humanitärt stöd ingår både drabbade som är kvar i sina hemtrakter liksom 230 000 internflyktingar som tvingats fly sina hem p.g.a. stridigheter, samt flyktingar som har tvingats tillbaka från Iran och Pakistan. Den senare gruppen uppgick under 2008 till totalt 278 000 flyktingar, men p.g.a. den försämrade säkerhetssituationen i Afghanistan har antalet återvändande hittills i år minskat till 43 000. Den allvariga säkerhetssituationen begränsar därtill humanitära aktörers möjlighet att agera då det är förenat med stora svårigheter att nå fram till de behövande.

FN:s kontor för humanitär samordning, (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA), återetablerade en närvaro i Afghanistan i början av året, vilket har inneburit en förstärkning av koordineringen av den humanitära verksamheten. Positivt är också att den nationella afghanska kapaciteten att bemöta de humanitära behoven har förstärkts under det senaste året, både vad gäller berörda myndigheter, den afghanska röda halvmånerörelsen och frivilligorganisationer.

Den norra regionen är, utöver konsekvenserna av vissa stridigheter, särskilt utsatt vad gäller naturkatastrofer. Översvämningar, torka och stränga vintrar i kombination med korta återhämtningsperioder där emellan innebär att den fattiga och redan utsatta befolkningen är i mer eller mindre konstant behov av stöd och assistans. Regionen huserar även en övervägande del av de flyktingar som återvänt från Iran samt internflyktingar från andra mer konfliktdrabbade delar av landet. Detta innebär sammantaget en utmaning avseende samordningen av det humanitära stödet till behövande i regionen.

### 3.4 Det internationella samfundets engagemang i Afghanistan

FN har en fortsatt viktig roll för att samordna det internationella samfundets insatser tillsammans med Afghanistans regering. En roll som är betydelsefull eftersom ansvaret för olika frågor har varit starkt fragmentiserat inom det internationella samfundet. FN verkar framförallt genom sin civila stödmission i Afghanistan, UNAMA, företrätt av generalsekreterarens särskilde representant i Afghanistan, den norske diplomaten Kai Eide.

Samordningen sker bl.a. genom den sammansatta styrelsen för samordning och övervakning (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB). Inom ramen för JCMB samlas företrädare för ett trettiotal länder och organisationer regelbundet för att samordna insatser och följa upp genomförandet av delmålen i Afghanistan Compact. Utrymme finns i dagsläget att vässa JCMB:s samordningsinsatser. Förhoppningen är att stabiliseringen och återuppbyggnaden av Afghanistan även fortsättningsvis ska involvera många internationella organisationer och länder men att de olika insatserna ska kunna samordnas bättre.

UNAMA:s mandat förlängdes genom säkerhetsrådets resolution 1868 (2009) fram till mars 2010. UNAMA:s verksamhet inkluderar såväl frågor relaterade till fred och stabilitet: säkerhetssektorreformer, mänskliga rättigheter, valövervakning och parlamentarisk verksamhet som humanitära och utvecklingsrelaterade frågor. Det senaste året har präglats av valförberedelserna och valövervakning. UNAMA har för närvarande en personalstyrka på ca 1 700 personer i Kabul och på ett flertal provinsiella och regionala kontor. UNAMA:s ambition är att öppna kontor i alla provinser. I den senaste resolutionen betonar säkerhetsrådet FN:s fortsatt centrala samordnande roll för det

internationella samfundets stöd till den afghanska regeringen inom ramen för Afghanistan Compact. Resolutionen understryker även det afghanska ägarskapet och målsättningen att landet i allt större utsträckning ska kunna ta ansvar för sin egen säkerhet och utveckling.

I juni 2007 inledde EU en civil insats i Afghanistan inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Insatsen har sin tyngdpunkt i reformeringen och återuppbyggnaden av den afghanska polisen. Genom inrättandet av EU:s polismission i Afghanistan (*EU Police Mission in Afghanistan*, Eupol) har EU under de senaste åren stärkt sitt engagemang i Afghanistan. I maj 2008 beslutade EU att successivt stärka insatsen från 240 till 400 poliser och experter. EU står berett att intensifiera sitt engagemang i Afghanistan, särskilt vad gäller polisväsendet och rättsstatsektorn i stort. I dagsläget är ca 270 av sammanlagt 400 Eupolbefattningar tillsatta och arbete pågår för att nå målet 400 befattningar. Verksamheten har utvecklats och breddats geografiskt till att i dagsläget omfatta 15 av 34 provinser. Det svåra säkerhetsläget gör det emellertid bitvis besvärligt för personalen att träffa och röra sig tillsammans med de afghanska poliser och tjänstemän som ska få stöd med rådgivning. En av Eupols uppgifter är att tillsammans med alla större givarländer, inklusive USA, och det afghanska inrikesministeriet i koordineringsgruppen för internationell polisverksamhet (*International Police Coordination Board*, IPC) verka för förbättrad samordning av det internationella stödet inom polissektorn.

Under 2008 färdigställdes en nordisk handlingsplan för samarbete i Afghanistan. Målsättningen är att på nordisk basis söka samordningsfördelar i syfte att uppnå ett mer effektivt utnyttjande av resurser och en förstärkt uthållighet i de nordiska ländernas Afghanistanengagemang. Under 2009 har initiativ tagits för att fördjupa det nordiska samarbetet i Afghanistan och hitta samnordiska lösningar i ISAF-kontexten. Ambitionen är att fortsatt utveckla detta samarbete inom flera områden, främst utbildnings- och samverkansgrupper (*Operational Mentoring and Liaison Teams*, OMLT), logistik- samt transportfunktionen.

Ytterligare ett exempel på nordiskt samarbete är att de nordiska länderna gemensamt har en företrädare i ovan nämnda styrelse JCMB. Under år 2009 representeras Norden av Sverige i denna styrelse.

## 4 Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF

### 4.1 Folkrättsligt mandat

Den 20 december 2001 auktoriserade FN:s säkerhetsråd i resolution 1386 upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan (ISAF) för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul. Styrkans huvuduppgift var och är fortfarande att genom

säkerhetshöjande insatser skapa förutsättningar för den politiska stabiliseringsprocessen, möjliggöra för FN och andra internationella och enskilda hjälporganisationer att genomföra humanitära insatser samt bistå vid återuppbyggnad och långsiktig utveckling i Afghanistan i enlighet med afghanska prioriteringar. Genom resolution 1510 (2003) utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att innefatta hela det afghanska territoriet och till att omfatta stöd till insatser bl.a. för att avväpna och demobilisera beväpnade grupper, till uppbyggnaden av den afghanska polisen och armén samt stöd till de insatser som görs för att bekämpa den olagliga narkotikahandlingen.

Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. Säkerhetsrådet konstaterade senast i resolution 1890 i oktober 2009 att den internationella säkerhetsstyrkans närvaro fortsatt krävdes i Afghanistan och förlängde dess mandat med ett år, till och med den 13 oktober 2010. I tillägg till mandatet från säkerhetsrådet föreligger även en inbjudan av den afghanska regeringen, vilket utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen.

Den internationella säkerhetsstyrkans rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII och måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten. Denna rätt har preciserats i insatsregler som reglerar styrkans våldsanvändning. Insatsreglerna innebär att styrkan under vissa omständigheter kan tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar för att genomföra säkerhetsrådets mandat.

I ISAF:s mandat ligger även möjligheten att omhänderta personer som hotar insatsens säkerhet. Det kan vara nödvändigt för att uppfylla det mandat säkerhetsrådet ålagt insatsen. En grundläggande förutsättning för att en individ som omhändertagits av ISAF ska kunna överlämnas till afghanska myndigheter är att det kan ske med full respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten.

## 4.2 Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF

ISAF har sedan hösten 2003 successivt utökat sin närvaro i Afghanistan. Sedan oktober 2006 verkar ISAF i hela landet. Styrkan uppgår för närvarande till omkring 64 500 personer från 42 länder, varav 14 är icke-Natoländer. Det är avgörande för den politiska utvecklingen i Afghanistan att säkerheten förbättras och att den afghanska regeringen kan nå ut med sitt inflytande och utöva kontroll och god samhällsstyning i landets alla provinser. Den internationella säkerhetsstyrkans närvaro i hela landet bidrar till en sådan utveckling. En betydande del av den internationella säkerhetsstyrkans verksamhet utanför Kabul utgår från regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad, PRT (*Provincial Reconstruction Team*). I dag finns 26 regionala enheter under ledning av

14 länder, däribland Sverige. Dessa enheter ska bidra till säkerhet och stabilitet och därmed skapa förutsättningar för återuppbyggnad och afghanska regeringens myndighetsutövande i hela landet. Utgångspunkt för all verksamhet som bedrivs genom de regionala enheterna är att den ska initieras av och genomföras tillsammans med lokalbefolkningen och företrädare för det afghanska samhället i enlighet med afghanska prioriteringar. Den exakta utformningen av varje enskild regional enhet är avhängigt säkerhetsläget och behoven på marken i det aktuella området, liksom de prioriteringar som ledarnationen gör.

Utöver verksamheten genom de regionala enheterna utgörs ISAF främst av manöverenheter och resurser för utbildning av den afghanska armén. Uppbyggandet av de afghanska säkerhetsstyrkorna är en huvudkomponent i ISAF:s långsiktiga strategi där uppgifterna inom säkerhetssektorn på sikt ska kunna övertas av afghanska styrkor. I dag deltar afghanska säkerhetsstyrkor i 80 procent av ISAF:s insatser. En viktig del av de internationella styrkornas stöd sker genom utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT) som genom militär rådgivning bidrar till att stärka den afghanska arméns egna förmåga. ISAF är ett tydligt exempel på en fredsfrämjande insats som i sin verksamhet visar på det nära och ömsesidiga samspel som råder mellan åtgärder för utveckling och åtgärder för säkerhet. Utöver kontakter med afghanska säkerhetsaktörer krävs ett nära samarbete med civila afghanska och internationella aktörer i Afghanistan såsom FN och EU. Därför rekommenderar insatsens operationsplan att de regionala enheterna har en civil-militär struktur.

ISAF samarbetar även med den amerikanskledda militära insatsen i Afghanistan, den så kallade koalitionen, *Operation Enduring Freedom*, (OEF). Koalitionen har som uppgift att stödja Afghanistan i bekämpningen av al-Qaida och andra regeringsfientliga grupper i landet liksom att genomföra utbildningsinsatser för både den afghanska armén och polisen. Koalitionen grundar sin närvaro på en inbjudan av den afghanska regeringen samt på de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog efter terrordåden i USA den 11 september 2001. Genom inbjudan från den afghanska regeringen har koalitionen en tydlig folkrättslig grund för sin närvaro. FN:s säkerhetsråd har flera gånger välkomnat koalitionen insatser. Den internationella styrkan och den amerikanskledda koalitionen samarbetar kring ambulans-, evakuerings- och understödsflyg och andra resurser för undsättning av utsatta enheter. Befälhavaren för ISAF har i sin nationella kapacitet även ledningsansvar för koalitionen. En grundprincip för samverkan är att den sker i full överensstämmelse med respektive insats mandat och skilda karaktär.

Vid toppmötet mellan Natos stats- och regeringschefer i Bukarest i april 2008 antog Nato en intern allomfattande politisk och militär plan för insatsen i Afghanistan. Samtliga länder som bidrar till den internationella säkerhetsstyrkan, inklusive Sverige, anslöt sig till denna. Principerna som planen lägger fast handlar om långsiktigt engagemang, afghanskt ägarskap, ökad samordning mellan olika internationella organisationer med önskemål om en starkare roll för FN samt vikten av

ett regionalt perspektiv på konflikten. Med utgångspunkt från dessa principer kommer Nato tillsammans med övriga bidragande länder att kontinuerligt pröva möjligheten att överlämna säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna i de delar av Afghanistan där säkerhetsläget så medger. Som ett första steg skedde en gradvis överlämning av ansvaret för ledningen av säkerheten för Kabulregionen till afghanska säkerhetsstyrkor från augusti 2008 till april 2009. Motsvarande process kommer avhängigt säkerhetsläget att inledas i de provinser som bedöms mest stabila.

USA:s president Barack Obama fattade samma månad som han tillträdde som president beslut om förstärkningar i ISAF. När förstärkningen är genomförd kommer den sammanlagda amerikanska militära närvaron i Afghanistan uppgå till 68 500 soldater. Ytterligare amerikanska förstärkningar kan bli aktuella.

Under Natos toppmöte i Strasbourg/Kehl i april 2009 beslutade stats- och regeringscheferna att Nato ska utöka sin roll i Afghanistan genom att etablera träningsmissionen *Nato Training Mission – Afghanistan* (NTM-A). Syftet med missionen är att ytterligare bidra till kapacitetsuppbyggnad och högnivåträning av den afghanska nationella armén samt utbildning och mentorskap för den afghanska nationella polisen. NTM-A lyder under ISAF och verkar med initial förmåga under hösten 2009.

Vid Natos försvarsministermöte i juni 2009 i Bryssel fattades principbeslut om ny ledningsstruktur för ISAF. Befälhavaren för ISAF behåller det övergripande ansvaret för ledningen av ISAF och ges samtidigt ett tydligare ansvar för samverkan med andra internationella aktörer, den afghanska regeringen och berörda afghanska myndigheter. De direkta militära insatserna leds av ett nyinrättat operativt kommando, *ISAF Joint Commando* (ICJ). Befälhavaren för ISAF är fortsatt dubbelhattad som befälhavare för såväl ISAF som de amerikanska styrkorna i Afghanistan.

Som en del av ISAF:s omorganisation tillsattes en ny befälhavare för ISAF i juni 2009. Den nye amerikanske befälhavaren general Stanley McChrystal har i en rapport som lades fram i augusti 2009 bedömt att konfliktförloppet sannolikt inte kan påverkas i positiv riktning enbart genom ytterligare militära insatser av samma sort. Enligt McChrystal behövs ökade militära insatser, men dessa måste kombineras med en omsvängning till ett förhållningssätt som lägger tyngdpunkten vid att ISAF ska skydda civila och vinna den afghanska befolkningens respekt och förtroende genom att minska avståndet mellan soldater och befolkning, fokusera på att skydda befolkningen från hot och våld från de regeringsfientliga grupperna samt till det yttersta undvika att orsaka civila förluster. Flera av de förslag som betonas i rapporten – fokus på befolkningen, afghanskt ägarskap, kapacitetsbyggande, behovet av internationella truppers synlighet, kulturell förståelse, reintegrationsprogram samt samordning – kan beskrivas som nyckelord för framgång för insatsen i Afghanistan och stämmer också mycket väl överens med hur den svenska styrkan arbetar.

Ett centralt element i stabiliseringen av Afghanistan är stärkandet av den afghanska förmågan att bidra till upprätthållande av ordning och säkerhet i landet. I september 2008 godkände den Sammansatta styrelsen för samverkan och övervakning, JCMB, en gradvis ökning av storleken på de afghanska säkerhetsstyrkorna, genom att expandera den afghanska nationella armén från omkring 84 000 man till ca 134 000, samtidigt som insatser görs för att öka kvaliteten och i viss mån kvantiteten också av den afghanska nationella polisen. I de förslag som nu framställs från ISAF:s ledning ingår ytterligare förstärkningar av den afghanska armén, möjligen ända upp till 240 000 personer, vilket temporärt innebär ett större behov av stöd från ISAF:s truppbidragande länder.

Särskilda riktlinjer mot människohandel tillämpas inom ISAF i enlighet med Natos och Partnerskap för freds (PFF) traffickingpolicy. Riktlinjerna innebär att styrkan inte på något sätt får bidra till människosmuggling och utnyttjande av människor för sexuella ändamål eller såsom tvångsarbetskraft. Nolltolerans för detta gäller för såväl militär som civil personal. Riktlinjerna ska också säkerställa att styrkan i samverkan med afghansk polis och internationella och enskilda organisationer kan bidra till bekämpning av dessa företeelser. Detta är i enlighet med operationsplanen en av ISAF:s viktigaste stödjande uppgifter.

I december 2007 antog Nato en policy för att implementera FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i sina operationer. Sverige, jämte övriga EAPR-länder, anslöt sig till beslutet. Under våren 2009 operationaliserades policyn genom att Natos militära myndigheter utarbetade konkreta riktlinjer för dess implementering i Natos strukturer. Dessa riktlinjer omfattar såväl förslag om förstärkt utbildning och träning, ett beaktande av gendaspekter i samband med bemanning samt förslag om att stödja inrättandet av genderfunktioner knutna till Natos operationer. Vid ISAF:s högkvarter kommer det från och med början av 2010 att finnas två genderrådgivare vilka har till uppgift att stödja ISAF:s ledning.

För att ytterligare främja ett 1325-perspektiv i Natoleda operationer påtog sig Sverige tillsammans med Danmark, Finland, Nederländerna och Norge ansvaret för en studie om hur en implementering av resolution 1325 i PRT:s verksamhet bidrar till ökad effektivitet för ISAF:s insats. Studien, som presenterades i maj 2009, lyfter bl.a. fram att både kvinnor och män måste finnas representerade i ISAF:s organisation liksom i insatsens externa kontakter, att den högsta ledningen för insatsen bör ha ansvar för att implementera resolution 1325 samt att olika expertfunktioner med inriktning på genderfrågor inrättas. Sverige kommer fortsätta att aktivt bidra till att utveckla Natos 1325-politik.

ISAF genomför även insatser mot anläggningar och smugglare med kopplingar till motståndsgupper i syfte att stödja de afghanska säkerhetsstrukturer som bär huvudansvaret för kampen mot narkotika. Dessa insatser sker i allt väsentligt i södra Afghanistan.

## 5 Svenska utvecklings- och andra insatser

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. Det gäller redan om man ser till bristen på resurser och social service, men kanske i ännu högre grad om man väger in den avsaknad av möjlighet att påverka sin livssituation som många afghaner lever under.

Samtidigt finns det, som regeringen tidigare har konstaterat (prop. 2006/07: 83 s. 10), en fundamental koppling mellan hur människor får sina grundläggande behov tillfredsställa, statens legitimitet samt ett områdes stabilitet. Detta är i Afghanistans fall djupt oroande. Den kvardröjande konflikten är den enskilt viktigaste orsaken till misären i Afghanistan. Bristen på utveckling bidrar ytterligare till extremism, narkotikahandling och annan kriminalitet vilket i sin tur spär på konflikten. Mot bakgrund av de stora behoven har regeringen genomfört en rad åtgärder för att stärka det samlade svenska bidraget till Afghanistan.

I juli 2009 antog regeringen en ny långsiktig strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan. Strategin ska gälla för perioden fram till slutet av 2013 och innebär bland annat att den långsiktiga ramen för Sveriges stöd till Afghanistan successivt ökas till ca 500 miljoner kronor per år. Utöver detta tillkommer det humanitära biståndet som under 2009 hittills uppgått till 115 miljoner kronor samt betydande biståndsresurser som kanaliseras via multilaterala organisationer, exempelvis FN.

Med utgångspunkt i Afghanistans problem syftar den strategi som regeringen antagit till att, i samverkan med andra svenska insatser och i nära samordning med den afghanska regeringen och med det övriga givarsamfundet, verka för förbättrade levnadsförhållanden för fattiga afghaner. Insatserna fokuseras till tre huvudsektorer: 1) demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, 2) utbildnings, samt 3) privatsektorutveckling. Möjligheterna att genomföra särskilda insatser för kvinnor och flickor ska tillvaratas inom alla dessa områden.

För att stärka förutsättningarna till synergier mellan de olika svenska insatser som genomförs eller kan komma att genomföras regionalt innehåller strategin en öronmärkning av omkring 25 procent av det långsiktiga biståndet till insatser i norra Afghanistan. Som en del av de internationella ansträngningarna att bidra till uppbyggnaden av civila afghanska institutioner har Folke Bernadotteakademien fått i uppdrag att utreda och genomföra kapacitetsbyggande insatser.

För att genomföra sitt uppdrag i norra Afghanistan har Sida förstärkt sin civila närvaro vid den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad. För att lösa Sveriges åtagande i norra Afghanistan finns en politisk rådgivare samt utvecklingsrådgivare i den regionala enheten. Syftet med rådgivarna är att stärka den svenska utvecklingsinsatsen i norr, samt att skapa synergier mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser och samverka med afghanska myndigheter och internationella



organisationer. Antalet utvecklingsrådgivare har under 2009 utökats och uppgår nu till fyra.

Sverige och andra givarländer behöver bli effektivare och mer koordinerade i sitt stöd. En viktig men svår uppgift är därvid att motverka den utbredda korruptionen. En nära samordning mellan å ena sidan den politiska dialog som syftar till att främja demokrati, gott samhällstyre och mänskliga rättigheter, och å andra sidan svenska utvecklingsinsatser för samma ändamål, är viktig för att nå genomslag.

Lika viktigt är att samordna de svenska insatserna med större internationella aktörer, fokusera dessa geografiskt samt att ytterligare stärka samverkan mellan Sida, UD, Försvarmakten, Polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Folke Bernadotteakademien. I enlighet med regeringens förslag i prop. 2008/09:140 kommer en samverkansfunktion inrättas inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter och andra aktörer för att stärka den civil-militära samverkan i samband med insatser internationellt.

Afghanistans behov är stora. Civila insatser behövs för att åstadkomma en snabbare afghaniseringsprocess, effektiva återuppbyggnadsinsatser, starkare tillväxt och en hållbar social och ekonomisk utveckling. Detta kan t.ex. ske genom att ytterligare aktörer etablerar sig i det område för vilket Sverige idag har ledningsansvaret genom den regionala enheten för säkerhet och utveckling i Mazar-e Sharif, givet att förutsättningarna klaras ut på ett tillfredsställande sätt.

Det svenska humanitära biståndet till Afghanistan uppgår hittills i år till totalt cirka 115 miljoner kronor. Av dessa går 25 miljoner kronor från det årliga kärnbidraget till UNHCR och 3,7 miljoner via CERF (*Central Emergency Response Fund*). Övriga cirka 86 miljoner kronor fördelas på stöd till framförallt UNHCR, Norska flyktingrådet (NRC) och Unicef för deras stöd till internflyktingar, inrättandet av OCHA-kontoret för humanitär samordning samt 27 miljoner kronor till Internationella Rödakorskommitténs arbete i landet.

I samband med etableringen av EU:s polisinsats övergick de svenska polisrådgivare som tidigare i nationell kapacitet varit placerade i den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif till en motsvarande roll inom ramen för EU:s insats. Sverige har för närvarande 16 sekonderade personer i EU:s polisinsats i form av poliser, rådgivare och insatsstödpersonal. Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Polisen bidrar med personal genom sekondering till Eupol i Afghanistan samt till insatsens stödfunktion i Bryssel.

En svensk ambition är ett utökat bidrag till utveckling av det afghanska polisväsendet.

Tillsammans med övriga nordiska länder och i nära samarbete med Eupol planerar Sverige för att anordna utbildning i intersektoriellt samarbete för tjänstemän inom afghansk polis och rättsväsende. Projektet beräknas pågå i 2-3 år.

Under 2008 etablerade Sverige en ambassad i Kabul och den diplomatiska närvaron har sedan dess förstärkts. Denna uppgår idag sammantaget till nio utsända samt stödpersonal.

I sitt internationella arbete tillmäter Sverige FN:s säkerhetsråds resolutioner 1325 om kvinnor, fred och säkerhet respektive 1820 om sexuellt våld i väpnade konflikter stor betydelse och verkar för att dessa efterlevs. Regeringen har ett uttalat mål att förbättra situationen för kvinnor i konflikt- och postkonfliktsituationer, bl.a. genom att genomföra den nationella handlingsplan för resolution 1325 som Sverige antog i februari 2009. Som ett led i regeringens prioritering av implementeringen av den nationella handlingsplanen har Försvarsmakten en gender-rådgivare ingående i det svenska militära förbandet vid den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad.

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1612 och 1882 om barn i väpnade konflikter etablerade mekanismer för att övervaka, rapportera och straffa dem som använder eller rekryterar barn till väpnade konflikter. Från svensk sida är det viktigt att arbetet med barn och väpnade konflikter integreras i all relevant verksamhet.

## 6 Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan

Sverige har bidragit till den internationella säkerhetsstyrkan ISAF sedan den inrättades vid årsskiftet 2001/02. Sedan våren 2006 har Sverige ledningsansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Enheten ansvarar för de fyra provinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e Pol och Samangan. Det nuvarande svenska militära bidraget består av bl.a. chef, stab och förband och uppgår till ca 500 personer. Förbandet består bl.a. av rörliga militära observatörsgrupper, vakt-, eskort- sjukvårds- och logistikenheter samt bemanning av PRT:s underenheter i provinserna (*Provincial Offices*).

Det svenska bidraget till den internationella styrkan omfattar även personal i utbildnings- och samverkansgrupperna, OMLT, som genom militär rådgivning bidrar till att bygga upp och stödja den afghanska armén. Sverige har också viss stödpersonal i Förenade Arabemiraten samt personal vid de staber som leder styrkan. I dag bidrar även Finland med ca 100 personer till den svenskleda regionala enheten.

Under 2009 har förstärkningar genomförts både på den militära och den civila sidan. Bland annat har en manöverenhet och en transportflygenhet tillförts under en begränsad period. Finland har även tillfälligt förstärkt under de afghanska valen. Ytterligare OMLT-personal liksom en skyttepluton kommer, i enlighet med redan fattade beslut, att tillföras det svenska förbandet under 2009. Utöver detta har förbandets materiel

anpassats för att möta det förändrade säkerhetsläget. Det svenska bidraget kommer under 2010 även tillfälligt att tillföras bland annat en transportflygenhet.

Som regeringen redogjort för omfattar den regionala enheten även en civil komponent för att lösa enhetens politiska och utvecklingspolitiska uppgifter och för att tillvarata möjligheten till synergier mellan säkerhetsskapande insatser och andra insatser. För att stärka enhetens samlade möjligheter har regeringen för avsikt att inrätta en ledande civil funktion för att bl.a. bistå med samordning och kontakter med bland annat afghanska myndigheter i området. Arbetet med att stärka de civila inslagen i Sveriges insatser i Afghanistan kommer att fortsätta. För närvarande består den civila komponenten av en svensk politisk rådgivare och tre svenska och en lokalanställd utvecklingsrådgivare. Dessa utgör en del av ambassaden som är fullt ut integrerad i enhetens verksamhet. Tillsammans med den militäre chefen utgör de civila rådgivarna den regionala enhetens ledningsgrupp.

I det militära förbandet ingår även en svensk juridisk rådgivare och en genderrådgivare. Sammantaget utgör dessa den regionala enhetens stöd till afghanska myndigheter och underlättar samarbetet med internationella organisationer verksamma i området.

## 7 Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan

**Regeringens förslag:** 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 2010, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

**Skälen för regeringens förslag:** Som regeringen har redogjort för har FN:s säkerhetsråd bemyndigat etablerandet av en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan genom beslut i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Säkerhetsrådets beslut utgör därmed en tydlig folkrättslig grund för insatsen. Regeringen konstaterar även att ISAF verkar i Afghanistan på inbjudan av den afghanska regeringen.

Den svenska insatsen utgör enligt regeringens bedömande en väpnad styrka enligt 10 kap. 9 § regeringsformen. Av detta stadgande framgår att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta givits i lag, eller en skyldighet föreligger enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. Då bemyndigande i lag saknas för regeringen i

detta fall och då någon internationell överenskommelse inte ingåtts av vilken följer en skyldighet att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för insatsen, har regeringen att begära riksdagens medgivande för deltagande med en väpnad styrka inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan ISAF. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis föreligger ett giltigt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan från FN:s säkerhetsråd. Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF:s mandat har genom säkerhetsrådets resolution 1890 (2009) utsträckts till att gälla till och med den 13 oktober 2010. FN kan antas komma att fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan med ett år i taget under flera år framöver.

Mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen konstaterar regeringen att det finns fortsatt stora behov av en internationell militär närvaro i Afghanistan, i synnerhet med anledning av kommande parlaments- och distriktsval då framför allt säkerhetssituationen i landet kan komma att påverkas.

I Afghanistan är sambandet mellan säkerhet och utveckling mycket tydligt. Det finns en ömsesidig påverkan mellan säkerhetssituationen, samhällsstyrningen och möjligheten till ekonomisk och social utveckling. Avsaknaden av säkerhet underminerar den folkvalda regeringens möjlighet att påverka utvecklingen i landet och är ett av de allvarligaste hindren för effektiva återuppbyggnadsinsatser, starkare tillväxt och en hållbar social och ekonomisk utveckling.

Säkerhetsläget i Afghanistan måste vidare betraktas ur ett regionalt perspektiv. En negativ utveckling i landet får konsekvenser för säkerheten i regionen och, i förlängningen, även globalt.

Det internationella engagemanget i Afghanistan är långsiktigt och syftar till att möjliggöra stabilisering och utveckling av landet i demokratiska former.

Det är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt stödjer och bistår den afghanska regeringen i dess strävan efter ett stabilt och säkert samhälle. Sveriges engagemang inom ramen för ISAF är långsiktigt.

Ledningsansvaret för den regionala enheten i Mazar-e Sharif innebär att Sverige åtagit sig ett ansvar för att enheten har rätt sammansättning och förmåga att kunna lösa de uppgifter som enheten tilldelats. Det osäkra säkerhetsläget samt åtagandet som ledningsansvarig nation ställer krav på förmåga till anpassning och flexibilitet för det svenska bidraget.

Ledningsansvaret innebär samtidigt att Sverige har skyldighet att säkerställa att efterfrågade förmågor och resurser tillgodoses, antingen genom bidrag från ett annat land eller genom att Sverige anpassar sin insats för att fylla eventuella vakanser och brister som kan uppstå. Strävan är att den regionala enheten ska vara ett multinationellt förband. Det finns även behov av att löpande kunna se över den svenska insatsen, bl.a. i ljuset av förändringar i operationsområdet eller för att kunna anpassa vår närvaro i enlighet med ISAF:s övergripande utveckling.

Kapacitetsuppbyggnad av Afghanistans säkerhetsstyrkor är av grundläggande vikt för att möjliggöra att ledningsansvaret för säkerhet överförs till afghanska myndigheter. En nyckelkomponent i de förbandsbidragande ländernas engagemang i ISAF är den militära rådgivande personalen som genom utbildnings- och samverkansgrupperna OMLT utbildar och stödjer den afghanska armén. I samband med utbyggnaden av den afghanska armén ökar behovet av ytterligare resurser på detta område. Sverige bygger därför ut sitt OMLT-bidrag. Denna verksamhet utgör ett viktigt strategiskt instrument för att bygga afghansk kapacitet, ägarskap och ansvarstagande avseende säkerheten i landet. I förlängningen bidrar därför OMLT till att skapa förutsättningar för en framtida neddragning av den internationella militära närvaron. En av förutsättningarna för att OMLT-personalen ska kunna fullgöra sina uppgifter är att de kan följa de förband de utbildar. Detta förutses för svensk del huvudsakligen ske i det norra operationsområdet, men de ska vid behov även kunna verka i andra regioner.

Den transportflygenhet som kommer att ingå i det svenska bidraget till säkerhetsstyrkan kommer att baseras i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Grundat på såväl nationella behov som ISAF:s behov ska transportflygenheten emellertid kunna användas över hela Afghanistan.

Huvuddelen av den svenska personalen kommer även fortsättningsvis att vara engagerad i norra Afghanistan för fortsatt arbete med att konsolidera säkerhetssituationen där. Utöver OMLT-personalen samt det planerade transportflygbidraget är det inte aktuellt att sända de svenska förband som står till förfogande för den regionala enheten till andra delar av Afghanistan.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. Förstärkning kan omfatta såväl tillförsel av personal och materiel som undsättning och evakuering. 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.

Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Det åligger fortsatt Försvarsmakten att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som utförs och utifrån denna bedömning vidta eventuella åtgärder.

Mot denna bakgrund söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, ISAF till utgången av december månad 2010. Bidragets storlek förväntas under 2010 uppgå till cirka 500 personer. Utöver detta kan tillfälliga förstärkningar komma att tillföras.

Regeringen beräknar att 1 480 000 000 kronor behövs för föreslagen verksamhet inom ramen för ISAF under 2010. I budgetpropositionen för

2010 har regeringen föreslagit 2 537 312 000 kronor till anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser. Regeringen bedömer att eventuella merkostnader för en förstärkning och/eller evakuering ryms inom föreslagna medel inom anslaget 1:2 Fredsfrämjande förbandsinsatser.

## Förkortningar

ANA	Afghan National Army (Afghanistans armé)
ANP	Afghan National Police (Afghanistans poliskår)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (FN:s kvinnokonvention)
CERF	Central Emergency Response Fund (FN:s fond för katastrofbistånd)
DIAG	Disarmament of Illegally Armed Groups (avväpning av illegalt beväpnade grupper)
EAPR	Euro-atlantiska Partnerskapsrådet
ECC	Election Complaints Commission (Valklagokommissionen, ett FN-stött afghanskt organ för granskning och översyn av valprocessen)
EOM	European Union Election Observation Mission (Europeiska Unionens valobservatörsinsats)
Eupol	EU Police Mission in Afghanistan (EU:s polisinsats i Afghanistan)
EUSR	EU Special Representative (EU:s särskilde representant)
ICJ	ISAF Joint Commando (ISAF:s operativa kommando)
IDLG	Independent Directorate of Local Governance (afghansk myndighet för lokalt samhällsstyre)
IEC	Independent Election Commission (Valkommissionen, afghansk myndighet ansvarig för genomförande av val)
IPC	International Police Coordination Board (Internationella poliskommittéen)
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)

JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board (styrelse som samordnar och övervakar <i>Afghanistan Compact</i> )
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
NRC	Norska Flyktingrådet
NTM-A	Nato Training Mission – Afghanistan (Natos träningssmission för afghanska nationella armén respektive polisen)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (FN:s kontor för humanitär samordning)
OEF	Operation Enduring Freedom (internationell koalition i Afghanistan)
OMLT	Operational Mentor and Liaison Teams (utbildnings- och samverkansgrupper för den afghanska armén)
PPF	Partnerskap för fred
PRT	Provincial Reconstruction Team (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (FN:s organ mot narkotika och brottslighet)



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 2009

Närvarande: Statsrådet Olofsson, ordförande, och statsråden Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Krantz

Föredragande: statsrådet Bildt

---

Regeringen beslutar proposition 2009/10:38 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).