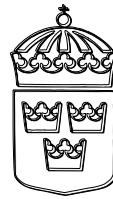


# Regeringens proposition

## 2012/13:41



### Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) Prop. 2012/13:41

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 november 2012

*Jan Björklund*

*Carl Bildt*  
(Utrikesdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 785 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2013, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Under inledningen av 2013 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av ca 400 personer. Sommaren 2013 avses den svenska militära insatsen ha minskat med ca 100 personer, till ca 300 personer på plats i Afghanistan. Därutöver tillkommer den svenska helikopterenheten samt personal till stöd för avveckling av camper och hemtransport av utrustning och materiel. I den begärda personalramen om 785 personer ingår resurser för förstärkning och oförutsedda evakueringsbehov. Framtagandet av regeringens förslag har föregåtts av överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Ärendet och dess beredning .....	4
3	Utvecklingen i Afghanistan .....	5
3.1	Politisk, ekonomisk och social utveckling .....	5
3.2	Det regionala perspektivet.....	7
3.3	Transitionsprocessen .....	9
3.4	Säkerhetssituationen.....	10
3.5	Den humanitära situationen.....	13
4	Det internationella samfundets civila engagemang i Afghanistan ..	14
5	Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF.....	16
5.1	Folkrättsligt mandat.....	16
5.2	Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling.....	16
5.3	Natos insats efter 2014 .....	19
6	Sveriges samlade engagemang i Afghanistan – övergång till civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan .....	19
6.1	Ökat afghanskt ägarskap och uthålligt svenskt stöd .....	19
6.2	Civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan .....	20
7	Sveriges civila insatser.....	21
7.1	Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan och humanitära insatser.....	21
7.1.1	En reviderad samarbetsstrategi.....	21
7.1.2	Stöd till central nivå och nationella program...	22
7.1.3	Humanitära insatser .....	24
7.1.4	Stöd till de norra provinserna i Afghanistan .....	24
7.2	Övriga civila insatser.....	25
7.2.1	Senior civil representant i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan .....	25
7.2.2	Sveriges bidrag till EUPOL Afghanistan och andra sekonderingar .....	26
8	Sveriges militära insats: Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.....	26
9	Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan .....	28
	Bilaga 1 Förkortningar .....	33
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 november 2012 ...	35

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:41

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 785 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2013, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (avsnitt 9).

## 2 Ärendet och dess beredning

Den 20 december 2001 godkände Förenta nationernas (FN:s) 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), 1890 (2009), 1943 (2010) och 2011 (2011). Den senaste resolutionen, 2069 (2012) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till och med den 13 oktober 2013.

Det svenska deltagandet inom ramen för ISAF har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), i prop. 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), i 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), i prop. 2008/09:69 (bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146), i prop. 2009/10:38 (bet. 2009/10:UFöU1, rskr. 2009/10:60), i prop. 2010/11:35 (bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108), samt i prop. 2011/12:29 (bet. 2011/12:UFöU2, rskr. 2011/12:81).

I proposition 2011/12:29, överlämnad till riksdagen den 9 november 2011, föreslog regeringen att riksdagen åter skulle bemyndiga regeringen att bidra till den internationella säkerhetsstyrkan, inklusive ha ledningsansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif samt stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Riksdagen biföll den 14 december 2011 regeringens förslag (bet. 2011/12:UFöU2, rskr. 2011/12:81) 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 2012 under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har Försvarsmakten den 30 augusti 2012 redovisat nuvarande förbandsbidrag och förslag på förändringar av bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan.

Framtagandet av regeringens förslag har föregåtts av överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna.

### 3.1 Politisk, ekonomisk och social utveckling

Afghanistans president Hamid Karzai befinner sig nu mitt i sin andra mandatperiod och förberedelser inför presidentvalet 2014 har påbörjats. Val till parlamentet och provinsråd äger rum under 2015. Spekulationer har förekommit om att Karzai, i strid med den gällande konstitutionen, skulle ställa upp för omval, vilket har dementerats av presidenten själv. Arbete pågår med att reformera det komplicerade valsystemet och en ny vallag väntar på godkännande av parlamentet. En ökad aktivitet av aktörer på den inrikespolitiska scenen har kunnat noteras, vilket kan ses som förberedelser och positionerande inför kommande val. Bland annat har två mer lösligt sammansatta allianser bildats, *National Front of Afghanistan* (NFA) och *National Coalition of Afghanistan* (NCA). Under det gångna året har parlamentet spelat en aktiv roll. Kritik har bland annat riktats mot regeringen för bristande förmåga att sköta budgetarbetet. Parlamentet uttalade också misstroende mot såväl inrikesministern som försvarsministern med anledning av hanteringen av incidenter vid gränsen till Pakistan, vilket bidrog till att dessa fick lämna sina poster.

Slutsatserna från de två internationella konferenserna i London och Kabul 2010 är alltså vägledande för inriktningen när det gäller arbetet med utveckling och säkerhet. En sammanhållen ansats och en successiv övergång till afghanskt ägarskap och ledarskap är några av hörnstenarna i denna process. Vid utgången av 2014 ska de afghanska säkerhetsstyrkorna ha tagit det fulla ansvaret för säkerheten i hela landet.

Vid den internationella konferensen i Bonn i december 2011 bekräftades denna inriktning av Afghanistan och det internationella samfundet. Där bekräftades även det internationella samfundets långsiktiga engagemang för Afghanistan under perioden 2015–2024 (*The Transformation Decade*). Bonnkonferensen följdes upp av Natos toppmöte i Chicago i maj och givarkonferensen i Tokyo i juli i år. Vid dessa båda tillfällen gjorde givare långsiktiga åtaganden för att bidra till finansiering på såväl säkerhets- som utvecklingsområdet. Det internationella samfundet har ställt tydliga krav på Afghanistan när det gäller att bekämpa korruption och åstadkomma ökad effektivitet i genomförandet av reformer – något som är nödvändigt för att åstadkomma en positiv utveckling i landet. Konditionalitet och ömsesidigt ansvar kommer att vara vägledande för det framtida samarbetet.

När det gäller den ekonomiska utvecklingen uppskattar den internationella valutafonden (IMF) BNP-tillväxten till omkring 5,7 procent för året 2011/12, en minskning från 8,4 procent 2010/11 (den illegala opiumproduktionen undantagen). Den informella sektorn utgör fortsatt en stor del av ekonomin och reformtakten är låg. Hög inflation och arbetslöshet liksom bristande kapacitet inom statsförvaltningen att bedriva effektivt budgetarbete utgör betydande problem. Världsbanken uppskattar Afghanistans BNP till cirka 16 miljarder USD, och det totala biståndet till cirka 15,7 miljarder USD. Det finns farhågor om att

reducerad framtida internationell närvaro kommer att få betydande återverkningar för den ekonomiska utvecklingen. Det minskade inflödet av externa resurser kommer enligt bl.a. Världsbanken att få direkta konsekvenser för nivån på offentliga utgifter och nödvändigöra krav på prioriteringar av den afghanska regeringen. Det är därför angeläget att åstadkomma en långsiktigt hållbar, inhemsk ekonomisk tillväxt.

Den omfattande korruptionsskandalen i Afghanistans största bank, Kabul Bank, som uppdagades i augusti 2010, har resulterat i minskat förtroende för den afghanska regeringen och dess förmåga att ta ett långsiktigt ansvar för landets utveckling. IMF har antagit ett nytt program för Afghanistan – en förutsättning för att många givare ska vara beredda att fortsätta sitt stöd. I utredningen av skandalen har dock inte gjorts några större framsteg och det finns fortsatt stora behov av åtgärder beträffande penningtvätt, översyn av det finansiella systemet och banklagstiftning.

Den omfattande korruptionen utgör ett mycket stort hinder för utveckling i landet. Afghanistan rankades 2011 av organisationen *Transparency International* som världens tredje mest korrumpierade land. Det saknas resurser och i vissa fall politisk vilja att implementera befintlig lagstiftning – som förvisso i många stycken i sig är bristfällig – för att på ett effektivt sätt bekämpa korruptionen. Korruptionen är också en viktig orsak till befolkningens låga förtroende för offentliga institutioner och mer kraftfulla åtgärder är nödvändiga för att vända denna utveckling.

Den illegala narkotikahandlingen utgör ett mycket stort problem i Afghanistan och för omvärlden. Över 70 procent av världsprодукtionen av opium har sitt ursprung i Afghanistan. Exportvärdet av opiumbaserade produkter motsvarar omkring 10 procent av Afghanistans officiella BNP. De södra delarna av landet, där talibaner och regeringsfientliga grupper förhindrar effektiv kontroll från regeringens sida, står för huvuddelen av denna produktion. FN pekar på ett nära samband mellan bristande säkerhet och brist på stöd inom den agrara sektorn å ena sidan och odling av opiumvallmo å den andra sidan. I Afghanistan produceras även stora mängder cannabis. Den illegala narkotikahandlingen har en mycket negativ och destabiliserande inverkan på utvecklingen i Afghanistan och regionen. Ytterligare åtgärder för att introducera alternativa försörjningsmöjligheter och stävja produktion och handel med narkotika är mycket angelägna och bör ges högre prioritet såväl hos den afghanska regeringen som inom det internationella samfundet.

Afghanistan ligger på plats 172 i FN:s index för mänsklig utveckling 2012 (av 187 stater). Enligt FN:s index för att mäta fattigdom (*Multidimensional Poverty Index*), som tar hänsyn till hälsa, utbildning och levnadsstandard lever 84 procent av Afghanistans befolkning i fattigdom. Förbättringar har dock ägt rum sedan talibanregimen störtades 2001, särskilt på områdena hälsovård och utbildning. Före 2001 hade endast nio procent av afghanerna tillgång till någon form av sjukvård. I dag uppskattas den siffran till omkring 50 procent av befolkningen. Spädbarnsdödligheten har minskat från 165 till 111 per 1000 födselar mellan 2007 och 2010. Tillgången till sjukvård för kvinnor är dock sämre än för män eftersom det råder stor brist på kvinnlig sjukvårdspersonal, speciellt barnmorskor och gynekologer. Kvinnor har också ofta

svårigheter att komma till de kliniker och sjukhus som finns. Nästan sju miljoner barn är inskrivna i grundskolan. Av dessa är cirka 30 procent flickor. Före 2001 gick färre än en miljon barn i skolan och ytterst få flickor kunde få ordinarie undervisning. Kvaliteten på undervisningen är dock fortfarande mycket låg.

Situationen beträffande de mänskliga rättigheterna i Afghanistan förblir utomordentligt allvarig. Reformtakten har avtagit sedan de första åren efter maktövertagandet från talibanregimen. Den väpnade konflikten och det osäkra säkerhetsläget drabbar civilbefolkningen hårt. Enligt FN dödades 1 145 civila och 1 954 skadades under det första halvåret 2012. Antalet civila offer har minskat med cirka 15 procent i förhållande till samma period förra året och innebär att en flerårig trend av ökande civila offer har brutits. Antalet civila offer är dock jämförbart med 2010 års nivå. Utomrättsliga avrättningar förekommer och tortyr och olaga frihetsberövande förblir vanligt förekommande. Rättssystemet har stora brister med utbredd straffrihet som följd. Censur av olika medier, hot och trakasserier begränsar yttrandefriheten. Våld mot och diskriminering av kvinnor är omfattande. Parlamentet har antagit ett antal lagar med innehåll som diskriminerar kvinnor. Denna utveckling kan bl.a. förklaras med att religiöst och politiskt konservativa strömningar har stärkts på bekostnad av mer liberala samhällskrafter. Rättsskipning baserad på traditionell tolkning av islamisk lag (sharia) har återupptagits i områden som domineras av talibanerna. Frånvaro av grundläggande samhällstjänster innebär stora brister i efterlevnad av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

I oktober 2010 upprättades Höga fredsrådet (*High Peace Council*) som är en afghansk institution med uppgift att bidra till fred och försoning i Afghanistan. Det har riktats kritik mot fredsrådets sammansättning, bl.a. mot bakgrund av att endast ett fåtal av de 69 medlemmarna är kvinnor. Efter mordet på fredsrådets ordförande i september 2011 avtog aktiviteterna, en ny ordförande har nu tillträtt. I januari bekräftade talibanledningen att man hade för avsikt att upprätta ett kontor i Qatar för att kunna föra förhandlingar med framför allt USA om en fredsutgång. Dessa planer har dock suspenderats med hänvisning till vad talibanerna anser vara bristande vilja på amerikansk sida att uppfylla tidigare utfästelser om utväxling av fångar. Det görs vissa framsteg i processen att återintegrera medlemmar av det väpnade motståndet. Reintegrationen försvåras av bl.a. brist på alternativ sysselsättning och inkomstmöjligheter.

### 3.2 Det regionala perspektivet

Varaktig fred och stabilitet i Afghanistan förutsätter regional förankring och samarbete. Även om säkerhet, försoning och utveckling i Afghanistan i första hand måste styras och ägas av afghanerna själva, är konflikten i Afghanistan i högsta grad samtidigt en regional angelägenhet. De historiska, kulturella och etniska banden mellan länderna i regionen är starka och utmaningarna ofta gränsöverskridande. Stora möjligheter finns också att utveckla handel, energisamarbete och

ekonomisk integration i regionen – vilka i sin tur skulle kunna verka förtroendeskapande och bidra till stabilitet i hela Syd- och Centralasien. Ett särskilt ansvar vilar på grannländerna att stödja Afghanistan. Det väpnade motståndets rörelser över den långa gränsen mellan Afghanistan och Pakistan är en särskild källa till oro och bidrar till att konflikten fortsätter. Att begränsa rörelsefriheten och möjligheterna till återhämtning och tillförsel av vapen för de väpnade motståndsgrupper som verkar över gränsen är av stor betydelse för att minska våld och terrorattacker såväl i Afghanistan, som i Pakistan. För att lyckas med detta krävs samarbete och samordning mellan länderna. Pakistan spelar en nyckelroll, och har uttryckt beredskap att utöva inflytande över talibanerna för att främja fredsprocessen i grannlandet. Att Pakistan officiellt uppmanat talibanledarna att delta i den intra-afghanska freds- och försoningsprocessen är ett framsteg. Det är betydelsefullt att Pakistan även i fortsättningen i ord och handling visar Afghanistan sitt konstruktiva stöd för att främja en fredlig och demokratisk utveckling.

Relationen mellan USA och Pakistan spelar en mycket viktig roll för utvecklingen i och kring Afghanistan. Efter den s.k. Salala-incidenten den 26 november 2011 då 24 pakistanska soldater dödades av misstag i en flygattack utförd av Nato försämrades relationen mellan USA och Pakistan kraftigt. Pakistan svarade med att stänga gränsövergångarna till Afghanistan för transporter av förnödenheter till ISAF. En parlamentarisk utredning om händelsen och om förhållandet till USA och Nato tillsattes. Efter att USA officiellt bad om ursäkt kunde transportlederna åter öppnas samtidigt som de bilaterala kontakterna förbättrats. En annan viktig relation i regionen med betydelse för Afghanistankonflikten är den mellan Indien och Pakistan. Den fortsatta högnivådialogen länderna emellan och de konkreta framsteg som gjorts inom handels- och viseringsområdet, verkar förtroendeskapande och bidrar därigenom positivt till utvecklingen i regionen.

De regionala kontakterna mellan Afghanistan och länderna i närområdet har fördjupats under 2012. Förutsättningarna för regionalt samarbete har tagit steg framåt det senaste året genom den s.k. Istanbulprocessen (även benämnd "Heart of Asia"). Centralt i denna process har varit att uppnå gemensamma lösningar och förtroendeskapande åtgärder på regional nivå i syfte att skapa säkerhet, ekonomisk tillväxt och social utveckling i Afghanistan och regionen i dess helhet. Efter att processen lanserades i Istanbul hösten 2011 hölls ett uppföljningsmöte på ministernivå i Kabul i juni 2012 under afghanskt ledarskap. Vid mötet beslutades att inledningsvis prioritera och konkretisera sju förtroendeskapande åtgärder. Sverige har i egenskap av stödjande land till Istanbulprocessen meddelat sin avsikt att närmare engagera sig i arbetet för krishantering och narkotikabekämpning. Ett nytt ministermöte ska hållas i Astana, Kazakstan under 2013.

De regionala och internationella ansträngningarna har fortsatt även i andra fora. Den internationella kontaktgruppen för Afghanistan och Pakistan (ICG), som samlar ett drygt femtiotal länders särskilda sändebud, utgör det bredaste forumet för dialog, samförstånd och samordning av politiken och insatserna i Afghanistan och Pakistan. Ett antal mindre regionala, trilaterala och bilaterala format spelar också viktiga roller för dialog, förtroendeskapande och praktiskt samarbete.



Gränsöverskridande frågor såsom bekämpningen av narkotikasmuggling och flyktingproblemen har fortsatt prioritet i det internationella samfundets insatser. Tillverkning och smuggling av narkotika utgör en av orsakerna till den fortsatta konflikten i Afghanistan, inte minst som en källa för finansiering av terrorism och det väpnade motståndet. En utbredd narkotikahandel underminerar därmed förutsättningarna för en fredlig och demokratisk utveckling i Afghanistan, varför behovet av att stärka regionala samarbetsformer är stort. FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC) spelar en nyckelroll i dessa ansträngningar, inte minst genom dess regionala program med fokus på Afghanistan. Konflikten i Afghanistan har även kännbara effekter på flyktingströmmar. Det finns enligt FN i dagsläget 1,7 miljoner afghanska flyktingar registrerade i Pakistan och en miljon i Iran, och betydligt fler icke registrerade. Samma källa vittnar om en viss uppgivenhet i mottagande grannländer efter fyra decenniers konflikt i Afghanistan. Såväl internationellt som regionalt stöd är fortsatt viktigt för att hantera flyktingproblematiken varför en gemensam strategi, inklusive frivilligt återvändande och stöd till mottagarländer, tagits fram under året av FN:s flyktingorgan (UNHCR), Afghanistan, Pakistan och Iran.

### 3.3 Transitionsprocessen

Vid Kabulkonferensen i juli 2010 uttalade det internationella samfundet, däribland Sverige, stöd för president Karzais ambition att afghanska säkerhetsstyrkor ska kunna planera och leda militära insatser i samtliga provinser vid slutet av 2014. Internationella samfundet åtog sig att stödja de afghanska ansträngningarna att stegvis överta fullt säkerhetsansvar genom fortsatta truppbidrag och finansiering till stödfonder i syfte att nå Kabulkonferensens gemensamt antagna målsättningar. Ett omfattande arbete pågår under den afghanska regeringens ledning för att genomföra denna transitionsprocess. Under 2010 utarbetade regeringen i Afghanistan, tillsammans med Nato/ISAF, principer för överlämnande av säkerhetsansvaret från ISAF till afghanska säkerhetsstrukturer. Med utgångspunkt i dessa principer har afghanska regeringen, ISAF och berörda truppbidragare gemensamt utvärderat framstegen. Vid Nato/ISAF-toppmötet i Lissabon i november 2010 beslutades att inleda transitionsprocessen i början av 2011. Målet med transitionsprocessen är att de afghanska säkerhetsstyrkorna ska ta fullt ansvar för säkerheten i landet före utgången av 2014.

Varje provins utvärderas mot ett antal kriterier inom säkerhet, utveckling och gott samhällsstyre. När en provins har uppnått kriterierna, i enlighet med beslut av den afghanska regeringen och Nato, och efter samråd med övriga internationella aktörer, lämnas ansvaret successivt över till afghanska säkerhetsstrukturer. Efter ett beslut om överlämning agerar de afghanska säkerhetsstrukturerna, i den takt deras förmåga medger det, alltmer självständigt. I samma takt anpassas ISAF:s roll till att bli alltmer stödjande och rådgivande. Överlämningen av

säkerhetsansvaret till afghanska myndigheter har möjliggjort en reducering av ISAF:s truppnivåer.

Den afghanska regeringen tillkännagav transitionens inledande i samband med högtidlighållandet av det afghanska nyåret den 21 mars 2011 och i juli samma år inleddes transitionen. Avsikten är att genomföra transitionen i fem omgångar fram till slutet av 2014. Beslut har fattats om de tre första omgångarna, som berör ca 75 procent av Afghanistans befolkning. I de provinser som omfattas har överlämningsprocessen inletts och i vissa fall avslutats beroende på situationen i den enskilda provinsen. För svenskt vidkommande innebär dessa beslut att säkerhetsansvaret i den största delen av det svenska ansvarsområdet nu är överlämnat till afghanska myndigheter. Vad gäller det svenska ansvarsområdet återstår tre distrikt där transitionen ännu inte inletts: Sayad i provinsen Sar-e Pul, Qush Tepah och Darzab i provinsen Jowzjan.

I och med genomförandet av den tredje transitionsomgången infördes ett delvis nytt tillvägagångssätt för transitionsprocessen. Enligt detta skulle man inte avvakta med att inleda transitionen i säkerhetsmässigt svårare distrikt/provinser, utan i stället inkludera dem redan i de tidigare transitionsomgångarna. Detta för att ISAF bedömdes ha bättre resurser för att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna (*Afghan National Security Forces*, ANSF) under den närmsta tiden, samt för att ISAF tidigt skulle kunna identifiera eventuella svagheter i ANSF:s förmåga och åtgärda dessa.

I enlighet med överenskomna riktlinjer mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet ska de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) fasas ut, i takt med att säkerhetsansvaret överlämnas från ISAF till de afghanska myndigheterna. Den regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad som Sverige ansvarat för i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan (PRT MeS) ersattes i mars 2012 av en ny struktur, för vilken en civil ledning etablerades. Det militära styrkebidraget utvecklas och anpassas samtidigt för att på bästa sätt kunna bidra till det stöd som den afghanska regeringen och de afghanska säkerhetsstyrkorna efterfrågar.

### 3.4 Säkerhetssituationen

Den internationella säkerhetsstyrkans närvaro har bidragit till en utveckling där Afghanistan tar ett ökat eget ansvar för att förbättra säkerheten i landet. Under perioden 2010 till början av 2012 utförde ANSF och ISAF ett ökat antal operationer, möjliggjorda genom en tillfällig militär förstärkning från ISAF och genom ökningen av de afghanska säkerhetsstyrkornas numerär och kvalitet. Dessa operationer har resulterat i ett förbättrat säkerhetsläge och minskad rörelsefrihet för det väpnade motståndet, framför allt i södra Afghanistan, där en kraftsamling skedde.

Antalet attacker mot ISAF har minskat under 2012. Bedömningen är att det väpnade motståndet inte aktivt kommer att söka strid med ISAF så länge dessa inte rör sig i motståndets intresseområden eller direkt hotar

deras ekonomiska intressen. Antalet attacker riktade mot ANSF bedöms emellertid fortsätta att stiga i takt med dess ökade numerär och säkerhetsansvar.

Överlämnandet av säkerhetsansvar från ISAF till ANSF bedöms leda till ett ökat stöd hos befolkningen. Under 2012 har det i flera provinser rapporterats om ett ökat folkligt missnöje lokalt mot det väpnade motståndsgруппerna och om inbördes stridigheter dessa grupper emellan. En försvagad talibanrörelse kan dock ge icke folkvalda lokala makthavare och miliser möjlighet att stärka sin egen position. Uppgifter om tillförsel av vapen och uppbyggnad av lokala miliser i norra Afghanistan är i ljuset av detta oroväckande.

Säkerhetssituationen i Afghanistan är dock fortsatt utmanande. Överlämnandet av säkerhetsansvaret till afghanerna ställer höga krav på en förbättrad förmåga, lojalitet och tillgänglighet hos de afghanska säkerhetsstyrkorna. ANSF:s numerär har i enlighet med fastlagd plan ökat och dess totala antal uppgår i dagsläget till cirka 350 000 personer. Även kvalitativt har ANSF utvecklats i positiv riktning, vilket är ett resultat av internationella utbildningsinsatser från NTM-A (*Nato Training Mission – Afghanistan*, se vidare avsnitt 5.2), ISAF, EUPOL Afghanistan (*EU Police Mission in Afghanistan*, se vidare avsnitt 4) m.fl. Merparten av utbildningen bedrivs i dag i afghansk regi. Trots dessa framsteg kvarstår brister, främst inom den afghanska polisen (ANP), som präglas av omfattande korruption, låg utbildningsgrad och lågt förtroende hos den afghanska allmänheten. Den afghanska armén (ANA) har betydande problem med hög personalomsättning och bristande målluppfyllnad. I dagsläget är det svårt för ANA att självständigt, utan stöd från ISAF, genomföra större operationer.

Det väpnade motståndet uppvisar alltså en förmåga att genomföra koordinerade eldöverfall, angrepp med sprängladdningar samt självmordsattacker. Det stora flertalet våldsdåd utförs i södra och östra Afghanistan, men även i andra delar av landet, inklusive huvudstaden Kabul, förekommer återkommande attacker. Ofta är attackerna riktade mot afghanska politiker, ämbetsmän och företrädare för säkerhetsstrukturerna. Flera komplexa attacker har riktats mot ISAF-baser och utländska ambassader under 2012.

Enligt FN:s statistik har 1 145 civila fallit offer för attentat och stridigheter under det första halvåret 2012, vilket är en minskning med 15 procent jämfört med samma period föregående år. Regeringsfientliga aktörer bär, enligt FN, liksom tidigare ansvaret för merparten av de civila dödsfallen, cirka 80 procent det första halvåret 2012. Andelen civila dödsoffer orsakade av ISAF-operationer fortsätter att minska. Noteras bör att en ökning av antalet våldsdåd skedde sommaren 2012.

Den afghanska regeringens bristande legitimitet, orsakad av bl.a. omfattande korruption inom den afghanska administrationen och ett bristfälligt rättsväsende, i kombination med en utbredd fattigdom, arbetslöshet, kriminalitet samt upplevd osäkerhet hos stora delar av befolkningen, ger fortsatt näring åt det väpnade motståndet.

I takt med att säkerhetsansvaret överlämnas till ANSF blir det svårare för ISAF att upprätthålla ett fullgott underrättelsesläge. För den kommande transitionsperioden 2013–2014 blir det särskilt viktigt att beakta mörkertalet avseende det väpnade motståndets verksamhet.

Ett allvarligt problem är det ökade antalet s.k. insider-attacker mot ISAF och de afghanska säkerhetsstyrkorna, utförda av personer i uniform. Dessa har ökat under 2012 i jämförelse med tidigare år. De åtgärder som vidtagits av ISAF och EUPOL Afghanistan har dock på senare tid reducerat förekomsten av sådana attacker. Bedömningen är att även om hotet kvarstår så kommer det inte att ha en avgörande påverkan på ISAF:s verksamhet i landet.

Motiven bakom insider-attackerna är svåra att klarlägga. Infiltration av ISAF och ANSF från det väpnade motståndet har konstaterats i drygt 25 procent av fallen, men även kulturella skillnader och personliga motsättningar har konstaterats som förklaring. Brister i rekryteringsrutiner inom ANSF, återintegrering av före detta motståndsmän i ANSF, samt ett ökat användande av privata säkerhetsföretag för att lösa uppgifter som tidigare löstes av ISAF-enheterna kommer troligen att ställa ökande krav på säkerhetsorganisationerna inom ANSF och ISAF.

De bristfälligt kontrollerade gränsområdena mot grannländerna bidrar till de väpnade gruppernas rörelsefrihet, motståndskraft och återväxt. En stor del av det väpnade motståndet drivs av lokala krafter, där kriminalitet och kontroll över odling av och handel med narkotika spelar viktiga roller. Inte minst i norra Afghanistan utgörs det väpnade motståndet främst av lokala grupperingar, med ekonomiska intressen som huvudsaklig drivkraft. Även om det också i norra Afghanistan finns ett antal grupper med stark ideologisk anknytning och koppling till talibanerna, har den högsta talibanledningen och underlydande skuggstrukturer hittills rönt begränsad framgång att koordinera det väpnade motståndet där. Grupper med ideologisk anknytning är ofta beroende av stöd utifrån i form av vapen, utbildning, finansiella resurser och baser för återhämtning.

I norra Afghanistan återfinns de huvudsakliga problemområdena dels i väster – i provinserna Faryab samt i gränsområdet mellan provinserna Jowzjan, Sar-e Pul och Faryab – dels i området väster om provinshuvudstaden Mazar-e Sharif i Balkh samt i delar av provinserna Kunduz och Baghlan. I dessa områden utsätts ISAF liksom ANSF för eldöverfall och attacker med minor och sprängladdningar. I övriga delar av det område där det svenska förbandet verkar bedöms säkerhetsläget vara bättre.

En särskild utmaning under det fortsatta trupptillbakadragandet är den stora mängd gods som ska transporteras ut ur Afghanistan. Behovet av ökad bevakning och eskorter längs de centrala transportlederna kommer att ställa stora krav på både ISAF och ANSF under 2013 och 2014. De upprepade problemen med stängda gränsövergångar från Pakistan och attentat mot drivmedelstransporter innebär samtidigt att flera alternativ måste användas för transporter. Ett ökat tryck kan därför förväntas på det område i norr där den svenska militära enheten verkar.

Flera faktorer är avgörande för säkerhetsutvecklingen framöver. Upptakten till, genomförandet av och efterspelet till de planerade valen 2014 och 2015 är av mycket stor betydelse för den politiska stabiliteten i Afghanistan och därmed för säkerhetssituationen. Till dessa faktorer hör även spänningarna mellan olika etniska, religiösa och politiska

grupperingar, samt mellan norr och söder, jämte framväxten av lokala miliser med lojalitet till andra än den afghanska staten.

Inledningen av en genuin freds- och försoningsprocess inkluderande en vapenvila skulle påtagligt och mer varaktigt kunna förbättra säkerhetssituationen. Förutsättningarna för ett snabbt genombrott härvidlag får dock i dagsläget anses som begränsade. Grannländernas agerande i förhållande till Afghanistan är också av mycket stor betydelse för säkerheten. Pakistan spelar här en nyckelroll. Beskjutning över gränsen har under 2012 utgjort en källa till konflikt mellan Afghanistan och Pakistan. Politiskt samförstånd och praktiskt samarbete för att begränsa det väpnade motståndets rörelsefrihet och basering i gränsområdena är av stor betydelse för att förbättra säkerheten i båda länderna.

För att åstadkomma en förändring mot en långsiktig positiv och stabil säkerhetsutveckling krävs dessutom ett fortsatt och förstärkt fokus på ett förbättrat samhällsstyre, en starkare rättsstat och en socioekonomisk utveckling som kommer befolkningen till godo, då detta skulle motverka grogrunden för en stor del av det väpnade motståndet. Det afghanska ägarskapet jämte det internationella samfundets långsiktiga stöd för dessa processer är av avgörande betydelse för säkerheten och för Afghanistans framtid i stort.

### 3.5 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan är allvarlig. Den utdragna väpnade konflikten och återkommande torka, översvämningar, en svår vinter och andra extrema väderförhållanden har försämrat situationen det senaste året.

Konflikten resulterar i civila offer och internflyktingar. Under de senaste tio åren har mer än en tredjedel av Afghanistans befolkning tvingats lämna sina hem. Antalet internflyktingar fortsätter att öka. Enligt UNHCR uppskattas antalet internflyktingar till mer än 500 000. En stor del av internflyktingarna återfinns i södra, västra och östra Afghanistan. Sedan 2002 har mer än 5,7 miljoner flyktingar återvänt till Afghanistan.

Livsmedelssituationen är svår. Sedan 2000 har afghanerna upplevt åtta torkperioder. Den senaste torkan 2011-2012 påverkade uppskattningsvis 3 miljoner människor, vilka är i behov av nödhjälp. Relativt nytillkomna internflyktingar är särskilt utsatta liksom hushåll vilka leds av en kvinna eller ett barn. Mer än hälften av barnen i Afghanistan är undernärda.

Utmaningarna är stora för de humanitära aktörerna. Den pågående väpnade konflikten, med konsekvenser för humanitära insatser, liksom extrem väderlek och bristande infrastruktur försvårar ytterligare för de humanitära aktörerna att nå de behövande. Det mycket begränsade humanitära tillträdet gör det också svårt att fastställa det totala antalet människor i behov av humanitärt stöd.

De insatser som finansieras genom transparenta samordningsmekanismer har det senaste året minskat, vilket också försvårar situationen. Ett strategiskt och effektivt användande av de humanitära medlen är nödvändigt. En tydlig gränsdragning mellan

humanitära insatser å ena sidan och långsiktigt utvecklingsarbete å andra sidan är viktig. Ett framgångsrikt agerande kräver samarbete och koordinering mellan det humanitära arbetet och det långsiktiga utvecklingssamarbetet där det katastrofförebyggande arbetet bör genomsyra både lång- och kortsiktiga insatser.

Närvaron av FN:s kontor för humanitär samordning (OCHA) i Afghanistan syftar till att stärka koordineringen av den humanitära verksamheten. Ett reformarbete som ämnar effektivisera och stärka det humanitära samhället och arbetet i landet har påbörjats.

## 4 Det internationella samfundets civila engagemang i Afghanistan

Det stora antalet internationella organisationer och bilaterala aktörer som verkar i Afghanistan ställer höga krav på samordningen av olika insatser. Ansträngningar har gjorts i nära samarbete med den afghanska regeringen för att förbättra denna samordning och öka det afghanska ägarskapet.

FN verkar i landet främst genom stödmissionen UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) som etablerades 2002. År 2011 utnämndes den slovakiske diplomaten och f.d. utrikesministern Jan Kubis till FN:s särskilde sändebud, SRSG (*Special Representative of the Secretary-General*). UNAMA:s mandat förlängdes till mars 2013 genom att FN:s säkerhetsråd enhälligt antog resolutionen 2041 (2012) i mars 2012. I resolutionen framhålls att UNAMA kommer att spela en proaktiv roll för att främja säkerhet och stabilitet i Afghanistan tillsammans med övriga aktörer i det internationella samfundet och i nära samarbete med regionala organisationer. UNAMA kommer att fortsatt leda och koordinera de civila ansatserna för att stärka afghansk suveränitet, ägarskap och ledarskap, med fokus på s.k. *National Priority Programmes*. UNAMA samarbetar nära med ISAF inför övergången av säkerhetsansvar år 2014 vad gäller försoning, valfrågor, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd.

Ett viktigt nytt inslag i UNAMA:s mandat är den roll FN förväntas axla inför valet 2014. Med beaktande av att de afghanska myndigheterna axlar ägandeskapet i valprocessen, kommer FN att spela en central roll som aktiv partner gentemot dessa myndigheter, andra institutioner och det civila samhället, inte minst när det gäller att tillvarata kvinnors rättigheter. UNAMA är även berett att tillhandahålla teknisk assistans för kapacitetsuppbyggnad. UNAMA väntas fortsatt spela en viktig roll i Afghanistan även efter ISAF:s tillbakadragande 2014.

EU spelar en aktiv roll i ansträngningarna för att bidra till utveckling och stabilitet och flera viktiga steg har tagits för att åstadkomma en mer samstämmig och effektiv politik i förhållande till Afghanistan. Den f.d. litauiske utrikesministern Vygaudas Usackas är EU:s särskilde representant i Afghanistan (*EUSR Afghanistan*) och chef för EU-kontoret i landet. På svenskt initiativ antogs en handlingsplan för Afghanistan och

Pakistan i oktober 2009. Handlingsplanen syftar till att stärka EU:s engagemang och samarbete i regionen och lyfter bland annat fram stöd till civilt kapacitetsbyggande, lokal och regional förvaltning, reform av valsystemet och demokratiska institutioner och process för att återintegrera tidigare motståndsmän i samhället. På svenskt initiativ fattade EU i slutet av 2011 beslut om att inleda förhandlingar om ett långsiktigt och bindande samarbetsavtal mellan EU och Afghanistan. Detta avtal omfattar ett antal samarbetsområden och bekräftar EU:s långsiktiga engagemang i landet. Under 2012 har ett par förhandlingsmöten ägt rum. Förhoppningen är att avtalet ska kunna slutas omkring årsskiftet 2012–2013. Europeiska kommissionen lämnar stora bidrag till biståndsinsatser på det civila området. År 2011 uppgick stödet till cirka 200 miljoner euro. Det totala stödet från EU inklusive medlemsländerna uppgick till ungefär en miljard euro.

I juni 2007 inledde EU en polisinsats i Afghanistan (*EU Police Mission in Afghanistan*, EUPOL Afghanistan) inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Insatsen har sin tyngdpunkt i stöd till reformeringen och återuppbyggnaden av den afghanska polisen och har en framträdande roll för att bistå det afghanska samhället med utvecklandet av en polis med civilt fokus. Insatsen arbetar också aktivt med att stärka kopplingen mellan polis och övriga rättssystemet, främst åklagare. Insatsen verkställer sitt mandat genom rådgivning, mentorskap och utbildning och har bland annat genomfört ett stort antal utbildningar och mentorskapsprogram på central och provinsnivå. På sikt stärker denna verksamhet den afghanska polisens kapacitet.

Det internationella stödet är en bidragande faktor till att antalet afghanska poliser ökat från 61 000 och förväntas fortsätta att öka till en numerär om 157 000 vid slutet av 2012. Genom EUPOL Afghanistan har EU stärkt sitt engagemang i Afghanistan. Insatsens verksamhet påverkas avsevärt av tillbakadragandet av de militära styrkorna ute i provinserna eftersom personalen är beroende av de militära anläggningarna för sin säkerhet. I takt med det militära tillbakadragandet kommer därför EUPOL Afghanistans verksamhet att koncentreras till färre platser. En av dessa förväntas vara Mazar-e Sharif. Verksamheten bedrivs i 13 av 34 provinser med särskild koncentrerings på Bamyan, Kabul, Kandahar, Herat och Mazar-e Sharif. Åtta av provinserna påverkas före 2014 av tillbakadragandet. Bemanningssläget i insatsen har under det senaste året förbättrats. I dagsläget är cirka 350 av sammanlagt 400 EUPOL-befattningar (poliser och civila experter) tillsatta. EUPOL Afghanistans nuvarande mandat pågår till maj 2013. EU har dock enats om en principiell förlängning av insatsen till 2014.

Säkerhetsläget gör det bitvis besvärligt för personalen att möta och röra sig tillsammans med de afghanska poliser och tjänstemän som ska få stöd med rådgivning. En av EUPOL Afghanistans uppgifter är att tillsammans med alla större givarländer och det afghanska inrikesministeriet i koordineringsgruppen för internationell polisverksamhet (*International Police Coordination Board*, IPCB) verka för förbättrad samordning av det internationella stödet inom polissektorn.

## 5 Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF

### 5.1 Folkrättsligt mandat

Den 20 december 2001 godkände 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 är 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 avvärja 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. I och med resolution 1776 (2007) förstärktes skrivningarna rörande behovet av att utveckla den afghanska säkerhetssektorn.

ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. FN:s säkerhetsråd har i och med resolution 2069 den 9 oktober 2012 förlängt ISAF:s mandat med ett år, till och med den 13 oktober 2013. I tillägg till mandatet från säkerhetsrådet finns det 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 gett 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.

### 5.2 Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling

Den internationella säkerhetsstyrkan har ett brett internationellt stöd och bestod i oktober 2012 av 50 truppbidragande länder, varav 22 inte är medlemmar i Nato. Styrkan uppgick vid samma tidpunkt till omkring



104 000 personer. För närvarande befinner sig insatsen mitt i den så kallade transitionsprocessen som beslutades vid Natotoppmötet i Lissabon i november 2010 och bekräftades vid toppmötet i Chicago i maj 2012. Målet med transitionsprocessen är att de afghanska säkerhetsstyrkorna ska ta fullt ansvar för säkerheten i landet före utgången av 2014. ISAF-insatsen avses upphöra vid utgången av december 2014.

Den politiska utvecklingen i Afghanistan är till stora delar avhängig säkerhetsläget i landet och att den afghanska regeringen kan nå ut med sitt inflytande och utöva kontroll och god samhällsstyrning i landets provinser. ISAF:s uppgift är att tillsammans med ANSF, verka för en sådan utveckling i hela landet och att ANSF på egen hand ska kunna ansvara för säkerheten i landets provinser.

En del av ISAF:s verksamhet utanför huvudstaden Kabul utgår från PRT:s (*Provincial Reconstruction Team*) under ledning av en truppbidragande nation. Dessa enheter ska i respektive ansvarsområde bidra till säkerhet och stabilitet samt underlätta återuppbyggnad och den afghanska regeringens myndighetsutövning. PRT:s verksamhet utförs tillsammans med företrädare för afghanska myndigheter och lokalbefolkningen. Sverige har ansvarat för en regional enhet sedan våren 2006 (PRT MeS, jämför avsnitt 3.3). Under 2012 omvandlades denna till ett *Transition Support Team* (TST), under ledning av den svenska seniora civila representanten (se vidare avsnitt 6.2).

Utöver verksamheten genom de regionala enheterna består ISAF främst av manöverenheter och resurser för att utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna; den afghanska polisen och armén. Uppbyggnaden och stödet av de afghanska säkerhetsstyrkorna sker på uppdrag av FN:s säkerhetsråd och tillhör de främsta uppgifterna för Nato och ISAF inom ramen för målsättningen att ANSF ska kunna överta säkerhetsansvaret i Afghanistan. ANSF leder i dag huvuddelen av operationerna i landet, på egen hand eller med stöd av ISAF.

En viktig del av de internationella styrkornas stöd till ANSF har skett i form av militära utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT) samt genom polisiära utbildnings- och samverkansgrupper (POMLT), som syftar till att genom träning och rådgivning stärka förmågan hos den afghanska armén och polisen att självständigt svara för säkerheten i landet. Dessa har fasats ut och ersatts med en annan form av stöd kallat SFAT (*Security Force Assistance Teams*). Fokus för SFAT ligger i allt större utsträckning på rådgivning.

ISAF är ett av de av de första exemplen på en fredsfrämjande insats som i sin övergripande verksamhet visar på det ömsesidiga samspel som råder mellan åtgärder för säkerhetsfrämjande och åtgärder för utveckling, samhällsstyrning och samhällsekonomisk tillväxt. Utöver det nära samarbetet med de afghanska säkerhetsaktörerna fördjupas samarbetet alltmer med de civila afghanska och internationella aktörerna i Afghanistan såsom FN, Världsbanken och EU. Den civila delen av Natoinsatsen leds av dess civile representant för Afghanistan (*Senior Civilian Representative, SCR*) vars fokus är att genomföra transitionsprocessen. Arbetet genomförs i nära samarbete med den afghanska regeringen och inblandade internationella aktörer.

Jämställdhetsfrågor är en viktig komponent i ISAF:s verksamhet i Afghanistan. Vid ISAF:s högkvarter samt vid dess regionala kommandon finns ett antal rådgivare för jämställdhetsfrågor. Jämställdhetsarbetet inom insatsen är en följd av ett Natobeslut att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet i alliansens operationer. Konkreta riktlinjer för implementeringen av resolution 1325 (2000) i Nato och dess operationella strukturer har framtagits av alliansens militära myndigheter. Riktlinjerna omfattar förslag om utbildning, hänsyn till genderaspekter i bemanning samt inrättandet av rådgivande funktioner för jämställdhetsfrågor och resolution 1325 (2000) i Natos operationer. Vid Natotoppmötet i Chicago våren 2012 betonades kvinnors rättigheter och implementering av resolution 1325 (2000) som en central princip för ISAF. Sverige har som partnerland till Nato varit drivande i detta arbete.

ISAF samarbetar med den amerikanskledda militära insatsen i Afghanistan, *Operation Enduring Freedom* (OEF). OEF är en separat operation som grundar sin närvaro på en inbjudan av den afghanska regeringen samt på de resolutioner som antogs av FN:s säkerhetsråd efter terrordåden i USA den 11 september 2001. OEF har som huvuduppgift att stödja den afghanska regeringen i bekämpning av terroristgrupper och regeringsfientliga element i landet. Antalet soldater i OEF har succesivt minskat till förmån för ISAF som har övertagit det övergripande ansvaret för utbildning inom säkerhetssektorn. Befälhavaren för ISAF (*COMISAF*) har i sin nationella kapacitet även ledningsansvar för den amerikanska militära insatsen.

Utgången av transitionsprocessen är avhängig den fortsatta utvecklingen av ANSF samt de deltagande länderna i ISAF:s fortsatta engagemang avseende stöd att bygga upp en fungerande afghansk polis och armé. ANSF uppnådde i oktober 2012 en numerär om 352 000 personer varav 157 000 personer tjänstgör i den afghanska polisen (*Afghan National Police*, ANP), 187 000 i den afghanska armén (*Afghan National Army*, ANA) och 8 000 inom det afghanska flygvapnet (*Afghan Air Force*, AAF). Denna numerär planeras gradvis reduceras de närmaste följande åren efter 2014. Den överenskomna ramen är en total styrka om 228 500 personer. Beslutet om denna inriktning är fattat av den gemensamma styrelsen för samordning och övervakning (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB).

Vid Natotoppmötet i Chicago i maj 2012, uttryckte ISAF-ländernas stats- och regeringschefer stöd för finansiering och utbildning av ANSF efter 2014, som en förutsättning för att kunna upprätthålla en effektiv och hållbar afghansk säkerhetsstruktur. Detta åtagande bekräftades vid den internationella Afghanistankonferensen i Tokyo i juli 2012. Effektiva finansieringsmekanismer ska utvecklas för ANSF som beräknas behöva en årlig budget på cirka 4,1 miljarder USD. Utbildningsbehovet kommer inledningsvis att tillgodoses av Natos utbildningsinsats i Afghanistan (*Nato Training Mission – Afghanistan*, NTM-A), som inrättades 2009. Huvuduppgiften för NTM-A är att bidra till kapacitetsuppbyggnad av den afghanska armén, utbildning av afghanska officerare, instruktörer samt utbildning och mentorskap för den afghanska nationella polisen med målet att de afghanska säkerhetsstyrkorna ska kunna ansvara för säkerheten i landet i slutet av 2014. NTM-A-uppgifter som inte är

slutförda i slutet av 2014 kommer att överföras till en ny utbildningsinsats idag provisoriskt kallad ITAM (*Nato-led International Training and Assistance Mission in Afghanistan*). Prop. 2012/13:41

### 5.3 Natos insats efter 2014

Vid Natotoppmötet i Chicago i maj 2012 fastslog de allierade tillsammans med ISAF-partners och den afghanska regeringen att Nato ska etablera en utbildningsinsats i Afghanistan bortom 2014. I den gemensamma deklARATIONEN från mötet mellan Afghanistan och ISAF underströks vikten av att den afghanska regeringen bjuder in till en sådan insats. Vid Natohögkvarteret i Bryssel har planering inletts. Under hösten har ett planeringsdirektiv förhandlats fram och utfärdats och politiskt förankrats vid försvarsministermötet den 10 oktober. Ett arbete har inletts inom de militära strukturerna för att till slutet av året producera ett koncept för den framtida insatsen ITAM. Ramarna för den framtida ITAM-insatsen är ännu inte fastställda, men vad som står klart är att det kommer att röra sig om en utbildningsinsats, vars fokus kommer att ligga på utbildning, rådgivning och stöd, på stabs- och ledningsnivå. Den framtida insatsens storlek är idag inte känd, men den kommer att vara signifikant mindre än nuvarande insats. Etableringen av insatsen är beroende av en överenskommelse mellan Nato och den afghanska regeringen, i vilket fastställs de rättigheter och skyldigheter som insatsens medlemmar kommer att ha. Detta är i sin tur avhängigt en folkrättslig grund för insatsen.

Samtidigt står det klart att USA kommer att fortsätta med någon form av bilateral insats bortom 2014. Storleken och omfattningen på denna är i dagsläget inte känd, men avseende uppgifter så kommer det i stort handla om en fortsättning av nuvarande OEF-insats (jämför avsnitt 5.2).

## 6 Sveriges samlade engagemang i Afghanistan – övergång till civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan

### 6.1 Ökat afghanskt ägarskap och uthålligt svenskt stöd

Utvecklingen mot ett ökat afghanskt ägarskap och ledarskap fortsätter. Konferenserna i Bonn, Chicago och Tokyo spelade en viktig roll för att bekräfta det internationella samfundets långsiktiga stöd för Afghanistan på såväl utvecklings- som säkerhetsområdet. På afghansk sida har åtaganden gjorts om att uppvisa tydliga resultat i utvecklingssamarbetet, som en förutsättning för fortsatt stöd. Vid utgången av 2014 ska

afghanerna ha övertagit hela säkerhetsansvaret från de internationella militära strukturerna.

Den samlade svenska insatsen i Afghanistan anpassas och utvecklas i linje med dessa övergripande målsättningar och i enlighet med den uppgörelse som träffades i riksdagen hösten 2010. Således sker de kommande åren, med början i slutet av 2012, en gradvis reducering av den militära närvaron, samtidigt som det svenska engagemanget ges ett ökat civilt fokus. Den successiva förändringen från stridande trupp till stödjande säkerhetsinsatser kommer att fortsätta. Det militära engagemanget fungerar som ett säkerhetsfrämjande och institutionsuppbyggande stöd till de afghanska säkerhetsstrukturerna samt till ett mer långsiktigt och uthålligt engagemang för att främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. Det afghanska ägarskapet ska gradvis stärkas och är avgörande för en långsiktig och stabil utveckling i Afghanistan.

## 6.2 Civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan

Viktiga steg har tagits i utvecklingen av det svenska engagemanget i norra Afghanistan. I mars övergick den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning. I samband med detta utvecklades den företrädesvis militära svenskleda *Provincial Reconstruction Team (PRT)* i Mazar-e Sharif och ersattes av en civilt ledd struktur, *Transition Support Team (TST)*.

Huvudsyftet med den civila ledningen är att det säkerhetsfrämjande samarbetet som bedrivs med de afghanska säkerhetsstrukturerna tydligare samordnas med de svenska biståndsinsatserna och den institutionsuppbyggnad som Sverige bidrar till. Den civile chefen och den civila personalen utgör organisatoriskt en del av Sveriges ambassad i Kabul. På detta sätt säkerställs en nära koppling mellan det politiska reformarbetet centralt och kontakterna med den afghanska regeringen, respektive biståndsarbetet och det civila och militära kapacitetsstödet på det regionala och lokala planet.

Sveriges TST leds av den seniora civila representanten (SCR), som samordnar den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan med dess politiska, bistånds- och säkerhetsstödjande delar. Gemensamt för hela insatsen är stödet till afghansk institutions- och kapacitetsuppbyggnad. Civil personal består för närvarande av t.ex. politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare och polistrådgivare samt personal för säkerhetsskydd. Huvuduppgiften för biståndsmyndigheten är att bedriva ett långsiktigt biståndssamarbete i enlighet med regeringens strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan. Det svenska militära förbandet arbetar fortsatt inom ramen för ISAF-insatsen och är liksom tidigare inordnat i dess ledningsstruktur, men företräds gentemot civila afghanska myndigheter av SCR i dennes egenskap av chef för den samlade svenska insatsen.

Samsyn, samordning, och vid behov, nära samverkan ska präglade den samlade svenska insatsen. Sammanblandning av genomförandet av

biståndsinsatser och militära uppgifter ska dock undvikas. Det militära bidraget ska stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstrukturernas förmåga och därigenom bidra till att skapa säkerhet för att möjliggöra civila insatser och långsiktig utveckling under afghansk ledning. En fortsatt samverkan mellan det militära och civila bidraget bör ske i syfte att upprätthålla en gemensam bild av utvecklingen. SCR spelar också en viktig roll i dialogen med afghanska civila motparter på olika nivåer samt med andra företrädare för det internationella samfundet.

Den övergripande civila ledningen är inte minst en viktig politisk signal till afghanerna om att säkerhetsansvaret nu gradvis övergår till dem och att Sveriges fortsatta närvaro inriktas på att stödja denna övergång med främst civila medel. Det militära förbandets uppgifter syftar framför allt till att stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstrukturernas förmåga.

## 7 Sveriges civila insatser

### 7.1 Sveriges utvecklingsamarbete med Afghanistan och humanitära insatser

#### 7.1.1 En reviderad samarbetsstrategi

Biståndsinsatserna utgör en central del av Sveriges samlade engagemang för Afghanistans utveckling. Det finns stora utvecklingsbehov inom samtliga samhällssektorer. Samtidigt är givarbilden splittrad och koordineringen av biståndet problematisk. Det svenska stödet bör vara fokuserat för att kunna kraftsamla på områden där Sverige har särskilda styrkor. Sverige har en framträdande roll, inte minst vad gäller biståndseffektivitet, jämställdhet, utbildning samt demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Ett fokuserat svenskt bistånd kan tillsammans med stödet från de övriga nordiska länderna och genom EU spela en viktig roll för utvecklingen i Afghanistan.

Mot bakgrund av den parlamentariska uppgörelsen från hösten 2010, genomfördes en översyn av det svenska biståndet under 2011. Översynen motiverades av behovet att anpassa biståndet till den rådande situationen i landet och ta hänsyn till de processer som inletts efter London- och Kabulkonferenserna, inklusive den pågående transitionen när det gäller överlämnandet av säkerhetsansvaret. Givarsamfundet har inom ramen för Kabulprocessen bl.a. åtagit sig att senast under 2012 kanalisera minst 50 procent av sitt stöd genom den afghanska regeringens system och öka anpassningen till den afghanska regeringens prioriteringar. Sverige är på god väg att uppnå dessa målsättningar, men samtidigt noteras att få framsteg åstadkommit vad avser afghanska myndigheters kapacitet att hantera ökade resursflöden. Avsaknaden av reell utveckling avseende förbättrad samhällsstyrning är särskilt bekymmersam. Afghanska beslutsfattare på politisk nivå och myndigheter måste leva upp till sina

åtaganden, särskilt när det gäller förbättrad samhällsstyrning, ökad demokratisk legitimitet och bekämpande av korruption.

I enlighet med överenskommelsen mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna tillsattes under våren 2011 en arbetsgrupp för att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan. Arbetsgruppens rapport och rekommendationer ligger till grund för den reviderade biståndsstrategin som antogs den 24 november 2011 och som ska styra inriktningen av det svenska biståndet fram till och med 2014. Målet med det svenska utvecklingssamarbetet ska vara att människor som lever i fattigdom, särskilt kvinnor och flickor, ska få förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Regeringen anser att det är angeläget med fortsatta och intensifierade ansträngningar för att stärka den afghanska förvaltningen på central, liksom på provins- och distriktsnivå, för att öka förmågan att leverera samhällsservice till medborgarna. Sveriges utvecklingsengagemang ska vara långsiktigt och ses på minst 10–15 års sikt. Det svenska stödet ska bygga på ett ömsesidigt ansvarstagande och ett starkt afghanskt ägarskap. Förbättrad demokratisk utveckling och fattigdomsbekämpning ska vara det överordnande syftet med de samlade svenska insatserna. Stöd till förbättrad säkerhet är ett led i att uppnå detta. Denna inriktning har förstärkts ytterligare genom övergång till civil ledning och samordning av de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan.

### **7.1.2 Stöd till central nivå och nationella program**

Utvecklingssamarbetet ska, förutom ett stärkt stöd och tydligare inriktning på kapacitetsutvecklande insatser i norra Afghanistan, fortsätta att bidra till strategiska reformer och kapacitetsbyggande inom ramen för nationella program. Ansatsen är att Sverige på central nivå ska inrikta stödet på två huvudsektorer: 1) demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, och 2) utbildning, med fokus på primärutbildning, särskilt när det gäller flickors och kvinnors möjligheter till skolgång. Den av Världsbanken administrerade fonden *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) har visat sig vara framgångsrik när det gäller utvecklingsresultat och samtidigt stärkande av den afghanska förvaltningskapaciteten. Det är viktigt i synnerhet för stödet till ett gott samhällsstyre att identifiera nya och innovativa biståndsformer. Verksamhet som stärker civilsamhällets kapacitet och dess roll i ett pluralistiskt samhälle är angelägen. Sverige bör verka för ökat deltagande, jämställdhet, särskilt kvinnors, barns och ungdomars rättigheter, öppenhet, ansvarstagande och en starkare roll för det civila samhället. Särskilt angeläget är det att skapa förutsättningar för förändringsaktörer som arbetar med att förbättra öppenhet, ansvarsutkrävande gentemot statsmakten samt kampen mot korruption. Det är viktigt med riktade insatser i syfte att förebygga och bekämpa korruption.

Möjligheten att ta till vara den afghanska diasporans erfarenheter och kompetens, i både Sverige och övriga Europa, i genomförandet av det svenska biståndet bör undersökas och därmed bidra till en breddad aktörsbas i utvecklingssamarbetet.

Det finns omfattande behov av att stödja uppbyggnaden av afghansk polis. Insatserna som bedrivs av flera givare är, liksom inom de flesta andra samhällssektorer, splittrade och givarkoordineringen bristfällig. Sverige bör verka för ett harmoniserat och koordinerat stöd inom polisområdet. Sverige bör särskilt verka för att underlätta transitionen inom polisområdet från ett i huvudsak militärt stöd till ett ökat civilt åtagande. Sverige bör fortsätta att bidra till att stärka den afghanska polisen och där stödet till uppbyggnaden av en afghansk polis under demokratisk kontroll kommer att vara viktigt. Detta ska främst ske genom fortsatt svenskt bidrag till EU:s polisinsats i Afghanistan, EUPOL Afghanistan.

Att bidra till stärkandet av UNAMA som en viktig aktör för civila insatser och givarsamordning både centralt i Kabul och genom Sveriges närvaro i norra Afghanistan, är viktigt för att minska fragmentiseringen av biståndet. Sverige ska genom EU arbeta för en förbättrad samordning och programmering av insatser i EU-kretsen och med andra givare. Sverige ska bidra till att EU:s handlingsplan för Afghanistan genomförs, och att det svenska stödet harmoniserar med och stärker EU:s bidrag till civil kapacitetsuppbyggnad. Ökad samverkan med EU och de nordiska länderna när det gäller både institutionsbyggande insatser och policydialog med afghanska företrädare är centralt för det svenska utvecklingsarbetet. Sverige bör aktivt följa och påverka Världsbankens och FN:s fonder och program.

Det internationella biståndet till Afghanistan kommer att vara angeläget för landets utveckling de kommande åren. Det är därför viktigt att Sverige även verkar aktivt för att internationella givare lever upp till sina åtaganden och utfästelser om bistånd till Afghanistan. Det svenska stödet via biståndsstrategin bör kunna öka under de kommande åren fram till 2014. Det långsiktiga stödet uppgick under 2011 till cirka 575 miljoner kronor. En volymökning bör främst användas för att öka stödet till civila samhället. Dessutom kommer ökat stöd till norra Afghanistan att successivt behövas. Under förutsättning att effektivitet och lokalt ägarskap kan säkerställas samt att genomförandet är möjligt utifrån ett säkerhetsperspektiv kan det samlade civila stödet till norr komma att utgöra omkring en tredjedel av de totala insatserna.

Sverige ska verka för ökad biståndseffektivitet. Samarbetet ska utgå från Afghanistans prioriteringar och präglas av ökad samordning och harmonisering samt anpassning till Afghanistans egna system och därmed stärkt afghanskt ägarskap. Bistånd till Afghanistan är förenat med stora risker. Ökad fokus på riskhantering när det gäller utformning och genomförandet av biståndet är därmed viktigt. De svenska insatserna ska präglas av känslighet för potentiella konflikter och ha en konfliktförebyggande ansats samt vid behov kunna agera flexibelt och snabbt. Det ska finnas en strävan att ha en väl sammanhållen och koncentrerad samling av insatser med ett fåtal större insatser som kan kompletteras med mindre, innovativa och strategiska insatser.

### 7.1.3 Humanitära insatser

Det svenska humanitära biståndet till Afghanistan uppgår hittills i år till totalt cirka 105 miljoner kronor. Under 2012 kanaliseras Sverige det humanitära stödet främst genom WFP, ICRC, UNICEF, UNHCR, *United Nations Humanitarian Air Services* (UNHAS), Aktion mot hunger (ACF), Svenska Röda Korset (SRK) och Norska flyktingrådet (NRC).

### 7.1.4 Stöd till de norra provinserna i Afghanistan

De stora behoven, Sveriges långvariga närvaro i norr och transitionsprocessen motiverar en ökad fokusering av insatserna i det område där svensk militär är verksam. I norra Afghanistan bör förutsättningar undersökas för att arbeta integrerat med provins- och distriktsstrukturerna för att stärka institutionernas kapacitet och förmåga att erbjuda grundläggande samhällstjänster som ett viktigt bidrag till den pågående transitionen. Då budgetramarna sätts centralt, och medel inte alltid når provinsnivån, är det ofta mycket svårt att på provins- och distriktsnivå prioritera och genomföra utvecklingsinsatser. Oavsett sektor, är det därför angeläget att stärka kopplingarna till reformarbetet mellan central- och provinsnivå så att demokratiskt fattade beslut genomförs i praktiken och att den lokala nivån stärker sin kapacitet och absorptionsförmåga. En fungerande rättsstat inklusive en polis under demokratisk kontroll och en reformering av säkerhetssektorn är avgörande för att förebygga konflikter och för att långsiktigt stärka fred och skapa en trygg och säker miljö som möjliggör hållbar utveckling. Ökat företagande och ökad sysselsättning, inte minst för kvinnor och ungdomar, är särskilt prioriterade. Dessutom bör Sveriges övriga kompetens inom civil kris- och konflikthantering ytterligare tas till vara. Sverige gör ett förnyat, långsiktigt åtagande för Afghanistan

I samband med givarkonferensen i Tokyo i juli 2012 gjorde Sverige ett omfattande och långsiktigt åtagande för perioden efter 2014, i linje med regeringens och oppositionens (Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna) gemensamma inriktning om att Sveriges bistånd till Afghanistan ska ses på 10–15 års sikt. Detta ligger också väl i linje med det åtagande som Afghanistan och det internationella samfundet gjorde i Bonn i december 2011 inom ramen för *The Transformation Decade 2015–2024*. Under detta årtionde ska det internationella samfundet fortsätta att stödja Afghanistan på det civila området, samtidigt som Afghanistan åtar sig att leva upp till tidigare åtaganden och målsättningar för samhällsutveckling. Under perioden 2015–2024 består Sveriges åtagande i att stödja Afghanistan med ett indikativt volymsspänn om sammantaget 8–8,5 miljarder kronor, enligt en ny strategi som kommer att utarbetas. Strategins tentativa inriktning ska följa konceptet *Five E's for Afghan Development*, det vill säga stöd till *Education* (primär-, sekundär-, högre- och yrkesutbildning), *Enterprise* (privatsektorutveckling, inklusive *Rural Development* (landsbygdsutveckling)), *Employment* (sysselsättningsåtgärder, bland annat i kontexten av reduceringen av de afghanska säkerhetsstyrkorna), *Empowerment* (genom stärkande av respekten för mänskliga rättigheter och då särskilt kvinnors och flickors möjligheter att



åtnjuta sina rättigheter, det civila samhället, fredsprocessen, samt stärkande av rättsstaten) och *Economic Integration* (förtroendeskapande och gränsöverskridande projekt i den regionala dimensionen), samt *Strategic Resource Management* (strategisk resurshantering).

Från svensk sida, och av det internationella samfundet i övrigt, har tydliga krav formulerats beträffande ömsesidighet, utvärdering och resultatfokusering när det gäller det framtida stödet. Detta var också ett bärande tema vid Tokyokonferensen, där Afghanistan och det internationella samfundet enades om att utarbeta en mekanism för uppföljning och utvärdering i de gemensamma åtagandena, med tydliga krav på konditionalitet i relationen mellan givare och mottagare (*Mutual Accountability Framework*). Endast genom ett ökat afghanskt ansvarstagande och ägarskap kan en långsiktigt hållbar utveckling uppnås. Det civila samhället har en viktig roll att spela i detta sammanhang, något som underströks av bl.a. Sverige vid Tokyokonferensen.

## 7.2 Övriga civila insatser

### 7.2.1 Senior civil representant i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan

I proposition 2009/10:38 angavs att regeringen hade för avsikt att stärka den regionala enhetens samlade möjligheter genom att inrätta en ledande civil funktion, för att bl.a. bistå med samordning och kontakter med bland annat afghanska myndigheter i området. Denna ledande civila funktion vid den regionala enheten inrättades i maj 2010. Funktionen benämns svensk senior civil representant (SCR) i Mazar-e Sharif. Den civila representanten tillhör organisatoriskt ambassaden i Kabul med placering i Mazar-e Sharif. Den civila representanten har för närvarande till sitt förfogande politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare, polisrådgivare och annan civil personal.

Syftet är att öka den samlade politiska närvaron i norra Afghanistan. Sveriges insatser i norra Afghanistan ska präglas av ett samstämmigt civilt och militärt agerande. Under år 2011 fungerade den civila representanten parallellt som en civil motsvarighet till den militära chefen med ansvar för att leda den civila personalen vid den regionala enheten. SCR ansvarade för övergripande politisk ledning, externa kontakter i den regionala enhetens verksamhetsområde i samverkan med den militära chefen, samt för svensk civil verksamhet i samma område, inklusive viss biståndsfinansierad verksamhet.

Under 2012 har en övergång skett till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan (se 6.2). Arbetet med att stärka de civila inslagen i Sveriges insatser i Afghanistan fortsätter och utvecklas successivt. Övergången till civil ledning är av stor betydelse för att signalera att Sveriges samlade insatser successivt får en starkare betoning på civila insatser och ett långsiktigt utvecklingssamarbete.

## **7.2.2 Sveriges bidrag till EUPOL Afghanistan och andra sekonderingar**

Sverige bidrar för närvarande – genom Rikspolisstyrelsen, Folke Bernadotteakademien och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – med 20 personer till EU:s polisinsats i Afghanistan, EUPOL Afghanistan. Personalbidraget består i huvudsak av poliser, men också av juridiska experter, logistikexperter, m.m. Sverige ställer sedan ett år tillbaka en politisk rådgivare till förfogande för EU:s särskilda representant i Afghanistan.

## **8 Sveriges militära insats: 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 haft ledningsansvar för PRT Mazar-e Sharif som sedan mars i år ersatts av *Transition Support Team (TST)*.

Den huvudsakliga uppgiften för det svenska styrkebidraget är att stödja och utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna, i syfte att fortsätta processen med att överlämna säkerhetsansvaret från ISAF till de afghanska myndigheterna, och i enlighet med den afghanska regeringens målsättningar. Genom att tillhandahålla stöd vid operationer, samt utbilda och utöva mentorskap gentemot ANSF, har den svenska kontingenten bidragit till att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att initiera, planera, leda och genomföra operationer. Samtliga operationer som idag genomförs i det svensk-finska ansvarsområdet leds idag av ANSF. Sedan hösten 2010 har det svenska styrkebidraget utvecklats från ett bidrag med tyngdpunkt på förmågestöd till ett bidrag med fokus på rådgivare och instruktörer samt med ett begränsat förmågestöd.

Den svensk-finska militära enheten har fram till och med våren 2013 ett områdesansvar för provinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e Pul och Samangan, för att därefter – som en följd av beslut fattade om reducering av det svenska militära bidraget och i enlighet med ISAF:s prioriteringar – fokusera verksamheten till Balkh och Samangan.

Fram till maj 2013 uppgår det svenska militära bidraget till cirka 400 personer på plats i Afghanistan och består av chef, stab och förband. Under 2013 kommer även en omstruktureringsstyrka om cirka 100 personer att periodvis finnas på plats i syfte att påbörja avveckling av camper.

Förbandet består fram till maj 2013 bl.a. av en reducerad kompanienhet som utgår från den svenskleda militära enhetens ansvarsområde samt vakt-, eskort-, underrättelse-, sjukvårds- och logistikenheter. I det svenska bidraget ingår även en helikopterenhet för medicinsk evakuering samt taktisk obemannad flygfarkost (TUAV) för

förbättrade möjligheter att inhämta underrättelseinformation. Manöverenheter har tillförts under begränsade perioder som tillfälliga förstärkningar, till exempel i samband med förbandsrotationer. Det svenska bidraget till ISAF omfattar även personal i militära rådgivningsgrupper (MAT) samt instruktörer vid den afghanska arméns stabs- och funktionsskolor. Sverige har också personal vid de staber som leder ISAF. Finlands bidrag till den svenskleda militära enheten består, fram till våren 2013, bl.a. av skytteenheter samt stabsresurser, inkluderat ställföreträdande chef för den militära delen av TST.

Den största förändringen under 2013 är att en fördjupad militär samverkan kommer att etableras mellan Sverige, Finland, Norge och Lettland. Denna samverkan kommer att inledas från och med januari 2013 men först i maj kommer organisationen intas i sin helhet. Det gemensamma förbandsbidraget ska senast sommaren 2013 vara fullt operativt och därefter verka i området fram till och med sommaren 2014.

Det svenska förbandet uppgår från och med maj 2013 till cirka 300 personer på plats i insatsområdet och består av bl.a. rådgivare, underrättelse-, vakt-, eskort-, sjukvårds- och logistikenheter, instruktörer vid den afghanska arméns stabs- och funktionsskolor samt personal vid de staber som leder ISAF. Utöver detta ingår även en helikopterenhet för medicinsk evakuering och, till och med maj, en taktisk obemannad flygfarkost. I förbandet ingår även en svensk juridisk rådgivare och en rådgivare i jämställdhetsfrågor. Det fördjupade nordiskt-lettiska samarbetet innebär en ytterligare tyngdpunktsförskjutning från stridande till stödjande. En stor skillnad är även att det svenska styrkebidraget från och med våren 2013 inte regelbundet kommer att verka i provinserna Jowzjan och Sar-e Pul, vilket innebär en minskad förmåga att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna i dessa provinser. Huvuddelen av den svenska personalen kommer även fortsättningsvis att vara engagerad i norra Afghanistan.

Denna proposition ligger endast till grund för beslut vad avser den svenska närvaron 2013. Samarbetet sträcker sig emellertid enligt plan fram till sommaren 2014 då det svenska militära bidraget i dess nuvarande utformning avslutas. Inriktningen är att Sverige från sommaren 2014, om så efterfrågas, bidrar i form av en ren utbildningsinsats om 200 personer, inklusive instruktörer och de stöd- och skyddsfunktioner som utbildningsinsatsen behöver. Annan militär verksamhet kommer då att vara avslutad.

De internationella truppförstärkningar och omstruktureringar som genomfördes under 2010–2011 och som möjliggjorde ett högt operativt tempo har under 2012 ersatts av omfattande trupp reduceringar såväl i Afghanistan som helhet som i det norra området där det svensk-finska styrkebidraget verkar. Inledningsvis berörde neddragningarna framför allt de militära förstärkningar som tillfördes under 2010 och 2011, men majoriteten av ISAF-länderna har signalerat sin tydliga avsikt att i enlighet med transitionens fortskridande genomföra reduceringar under 2013–2014.

Behovet av resurser för medicinsk evakuering kvarstår även efter trupp reduceringarna. Den svenska helikopterenheten för medicinsk evakuering kommer att förstärkas i april 2013. I samband med att helikoptersystem 10B ersätts med helikopter 16 tillförs en tredje

helikopter till insatsområdet, vilket bidrar till en ytterligare förbättrad förmåga för det norra operationsområdet. De amerikanska helikoptrar som tillfördes norra området under 2010 som ett led i de amerikanska förstärkningarna av ISAF är fortsatt på plats, vilket tillsammans med övriga nationers resurser täcker behoven över tid, inom vilken ram också det nordisk-lettiska förbandsbidraget kommer att verka.

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

**Regeringens förslag:** Efter överläggningar med Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna föreslår regeringen att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 785 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2013, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

**Regeringens bedömning:** Under inledningen av 2013 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av ca 400 personer. Sommaren 2013 avses den svenska militära insatsen ha minskat med ca 100 personer, till ca 300 personer på plats i Afghanistan. Därutöver tillkommer den svenska helikopterenheten samt personal till stöd för avveckling av camper och hemtransport av utrustning och materiel.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som regeringen redogjort för (avsnitt 5) 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 bedömning en väpnad styrka enligt 15 kap. 16 § regeringsformen. Där framgår det 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 det finns en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. Eftersom ett bemyndigande i lag saknas för regeringen i detta fall och eftersom någon internationell överenskommelse inte ingåtts som innebär en skyldighet att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för insatsen, ska regeringen begära riksdagens medgivande för deltagande med en väpnad styrka inom ramen för ISAF. Medgivandet bör enligt regeringens mening gälla under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan från FN:s säkerhetsråd. ISAF:s mandat har genom säkerhetsrådets resolution 2069 (2012)

utsträcks att gälla till och med den 13 oktober 2013. FN kan antas fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan så länge den kommer att verka.

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

Sveriges engagemang för Afghanistan är långsiktigt. Sverige kommer – inom ramen för arbetet i FN och EU, men också i övrigt – att fortsätta ett aktivt engagemang för fred och försoning, för utveckling och stabilitet och inte minst för ökad respekt för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter i Afghanistan och den vidare regionen.

Sveriges medverkan i de internationella insatserna för att bistå Afghanistan sker med utgångspunkt dels i beslut fattade av FN:s säkerhetsråd, dels i inriktningen av den samlade politiken som lades fast vid den av FN och Afghanistan gemensamt ledda Kabulkonferensen i juli 2010. Den afghanska regeringen och det internationella samfundet enades om att den afghanska regeringen vid utgången av 2014 ska ha övertagit huvudansvaret för landets säkerhet, utveckling och samhällsstyre. Som en del i denna transition har Nato och den afghanska regeringen beslutat att ISAF:s trupp vid utgången av 2014 ska överlämna säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Avsikten är att det internationella samfundets militära stöd därefter gradvis ska ersättas av ett förstärkt civilt stöd.

Sommaren 2011 inleddes transitionen i Afghanistan, bl.a. i staden Mazar-e Sharif. I den andra transitionsomgången, vilken beslutades i slutet av november 2011, ingick den största delen av det svenska ansvarsområdet. Efter den tredje transitionsomgången som genomfördes våren 2012, återstår vad gäller det svenska ansvarsområdet endast tre distrikt där transitionen ännu inte inletts: Sayad i provinsen Sar-e Pul, och Qush Tepah respektive Darzab i provinsen Jowzjan. Dessa områden kommer sannolikt att ingå i den fjärde transitionsomgången. Sannolikt kommer således hela det svenska ansvarsområdet att omfattas av transitionsprocessen inom kort.

Hösten 2010 slöts en bred politisk överenskommelse mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna avseende inriktningen på det svenska engagemanget i Afghanistan fram till mandatperiodens slut 2014.

I enlighet med denna uppgörelse sker en gradvis reducering av den svenska militära närvaron, samtidigt som det svenska engagemanget ges ett ökat civilt fokus. En successiv förändring från stridande trupp till stödjande säkerhetsinsatser har genomförts. Det militära engagemanget fungerar som säkerhetsfrämjande och institutionsuppbyggande stöd till de afghanska säkerhetsstrukturerna, samt för att mer långsiktigt och uthålligt främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. Det afghanska ägarskapet stärks gradvis och är avgörande för en långsiktig och stabil utveckling i Afghanistan.

Styrkebidraget anpassas, omvandlas och reduceras successivt mellan 2012 och 2014. Det är viktigt att säkerställa att överlämningen av säkerhetsansvaret genomförs på ett ansvarsfullt sätt samt att förändringar och reduceringar föregås av konsultationer med Nato och övriga partners.

Den huvudsakliga uppgiften för det svenska styrkebidraget är att stödja och utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna, i syfte att överlämna säkerhetsansvaret från ISAF till de afghanska myndigheterna, i enlighet med den afghanska regeringens målsättningar. Genom att tillhandhålla stöd vid operationer, samt utbilda och utöva mentorskap gentemot ANSF, har Sverige bidragit till att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att initiera, planera, leda och genomföra operationer. Samtliga operationer som idag genomförs i det svensk-finska ansvarsområdet leds av ANSF. Den minskade internationella trupp närvaron har i enlighet med den övergripande strategin inneburit ett minskat stöd och ett allt större krav på de afghanska styrkorna att själva hantera säkerheten.

Under 2013 kommer en fördjupad militär samverkan att etableras mellan Sverige, Finland, Norge och Lettland. Det fördjupade nordiskt-lettiska samarbetet innebär en ytterligare tyngdpunktsförskjutning från stridande till stödjande uppgifter.

Från och med våren 2013 kommer det svenska styrkebidraget inte längre att regelbundet verka i provinserna Jowzjan och Sar-e Pul, vilket innebär en minskad förmåga att stödja ANSF i dessa provinser. Huvuddelen av den svenska personalen kommer emellertid även fortsättningsvis att vara engagerad i norra Afghanistan.

Denna proposition ligger endast till grund för beslut vad avser den svenska närvaron 2013. Det nordiskt-lettiska samarbetet planeras emellertid fortgå till sommaren 2014 då det svenska militära bidraget i dess nuvarande utformning avslutas. Inriktningen är att Sverige från sommaren 2014, om så efterfrågas, bidrar i form av en ren utbildningsinsats om 200 personer, inklusive instruktörer och de stöd- och skyddsfunktioner som utbildningsinsatsen behöver. Annan militär verksamhet kommer då att vara avslutad.

För ett eventuellt bidrag bortom 2014 ska en fortsatt nordisk samverkan eftersträvas.

Enligt 2011 års proposition om fortsatt svenskt deltagande i ISAF reduceras den svenska militära insatsen med ca 100 personer, för att uppgå till ca 400 personer på plats i Afghanistan vid utgången av 2012. Därutöver tillkommer den svenska helikopterenheten.

Under år 2013 sker en fortsatt anpassning av bidragets numerär och inriktning. Förmågan att lämna utbildningsstöd stärks, och förmågestödet till ANA avvecklas, i syfte att förbereda för perioden från sommaren 2014 då Sverige endast ska utföra utbildningsinsatser. Under inledningen av 2013 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av cirka 400 personer. Sommaren 2013 avses den svenska militära insatsen ha minskat med cirka 100 personer, för att uppgå till cirka 300 personer på plats i Afghanistan.

Under reduceringsfasen av det svenska bidraget finns det behov av avveckling av camper och hemtransport av utrustning och materiel. Den särskilda avvecklingsorganisation som kommer att upprättas för ändamålet ligger utanför angiven personalram, i syfte att inte påverka

förbandets operativa effekt. Personalantalet i avvecklingsorganisationen kommer att variera under året. Under 2013 kommer en omstruktureringsstyrka om cirka 100 personer att periodvis finnas på plats i syfte att påbörja avveckling av camper. Dessa styrkor står under nationellt befäl och kommer inte att genomföra några operativa uppgifter åt ISAF. Omstruktureringsstyrkan inkluderar en egen skyddsstyrka.

I mars 2012 övergick den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning. I samband med detta avvecklades den företrädesvis militära svenskledda *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i Mazar-e Sharif och ersattes av en civilt ledd struktur, *Transition Support Team* (TST). Sverige kommer att fortsätta att öka de olika civila satsningarna i Afghanistan, med betoning på dess norra delar. Syftet med den civila ledningen av den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan är att det säkerhetsfrämjande samarbete som bedrivs med de afghanska säkerhetsstrukturerna samordnas med de svenska civila biståndsinsatserna och den institutionsuppbyggnad som Sverige bidrar till.

I enlighet med överenskommelsen från hösten 2010 tillsattes under våren 2011 en politisk arbetsgrupp i syfte att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan. Arbetsgruppens rapport och rekommendationer ligger till grund för den reviderade strategin för utvecklingssamarbete med Afghanistan som antogs den 24 november 2011 och som ska styra inriktningen av det svenska biståndet fram till och med 2014. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet i Afghanistan är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor, barn och ungdomar, åtnjuter förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle.

Det är av stor vikt att se helheten av det svenska engagemanget i norra Afghanistan, där Sverige för närvarande har både militär trupp och en civil representation, men där biståndet ökar och de civila insatserna får en allt mer framträdande roll i takt med att det svenska militära bidraget minskar. Stöd till demokratisk utveckling och fattigdomsbekämpning är den överordnande målsättningen för de svenska insatserna och stöd till förbättrad säkerhet är ett led i att uppnå detta. Övergången till civil ledning under 2012 över de samlade svenska insatserna i norr förstärker ytterligare denna inriktning. Det är dock av central betydelse att biståndsinsatserna genomförs på ett sätt som inte bidrar till sammanblandning med de militära insatserna.

I samband med givarkonferensen i Tokyo i juli 2012 gjorde Sverige ett omfattande och långsiktigt åtagande för perioden efter 2014, i linje med regeringens och oppositionens (Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna) gemensamma inriktning om att Sveriges bistånd till Afghanistan ska ses på 10–15 års sikt. Detta ligger också väl i linje med det åtagande som Afghanistan och det internationella samfundet gjorde i Bonn i december 2011 för *The Transformation Decade 2015–2024*. Under detta årtionde ska det internationella samfundet fortsätta att stödja Afghanistan på det civila området, samtidigt som Afghanistan åtar sig att leva upp till tidigare åtaganden och målsättningar för samhällsutveckling.

Under perioden 2015–2024 består Sveriges åtagande i att stödja Afghanistan med ett indikativt volymspann om sammantaget 8–8,5 miljarder kronor, enligt en ny strategi som kommer att utarbetas.

Det svenska stödet ska bygga på ett ömsesidigt ansvarstagande. Afghanska beslutsfattare på politisk nivå och myndigheter måste leva upp till sina åtaganden, särskilt vad gäller förbättrad samhällsstyrning, ökad legitimitet och bekämpande av korruption.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför. En sådan 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. Försvarsmakten har även i fortsättningen i uppgift att löpande 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 785 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, ISAF, till utgången av december månad 2013. Under inledningen av 2013 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av cirka 400 personer. Sommaren 2013 avses den svenska militära insatsen ha minskat med cirka 100 personer, för att uppgå till cirka 300 personer på plats i Afghanistan. Därutöver tillkommer den svenska helikopterenheten samt personal till stöd för avveckling av camper och hemtransport av utrustning och materiel. Utöver detta kan tillfälliga förstärkningar komma att tillföras. Regeringen fäster stor vikt vid säkerheten för all svensk personal.

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för ISAF under 2013 uppgår till högst 1 449 416 000 kronor. (jämför beräknad kostnad för 2012 om högst 1 760 000 000 kronor). Kostnaderna belastar anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit att totalt 2 206 849 000 kronor anvisas anslaget. Regeringen har inom den föreslagna ramen beräknat medel för en fortsatt insats avseende ISAF. Eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller både och ryms inom föreslagen ram för detta anslag.



## Förkortningar

Prop. 2012/13:41  
Bilaga 1

AAF	Afghan Air Force (Afghanistans flygvapen)
ANA	Afghan National Army (Afghanistans armé)
ANP	Afghan National Police (Afghanistans poliskår)
ANSF	Afghan National Security Forces (Afghanska säkerhetsstyrkorna)
CERF	Central Emergency Response Fund (FN:s fond för katastrofbistånd)
EAPR	Euro-atlantiska Partnerskapsrådet
ECC	Election Complaints Commission (Valklagokommissionen, ett FN-stött afghanskt organ för granskning och översyn av valprocessen)
EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan (EU:s polisinsats i Afghanistan)
EUSR Afghanistan	European Union Special Representative in Afghanistan (EU:s särskilde representant i Afghanistan)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationella rödakorskommittén)
IDLG	Independent Directorate of Local Governance (afghansk myndighet för lokalt samhällsstyre)
IEC	Independent Election Commission (Valkommissionen, afghansk myndighet ansvarig för genomförande av val)
IJC	ISAF Joint Commando (ISAF:s operativa kommando)
IPCB	International Police Coordination Board (Koordineringsgruppen för internationell polisverksamhet)
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)
JANIB	Joint Afghan-Nato Inteqal Board

Prop. 2012/13:41 Bilaga 1	JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board (styrelse som samordnar och övervakar Afghanistanfördraget <i>Afghanistan Compact</i> )
	Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
	NRC	Norska Flyktingrådet
	NTM-A	Nato Training Mission – Afghanistan (Natos träningsmission 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)
	PFF	Partnerskap för fred
	PRT	Provincial Reconstruction Team (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
	SRSG	Special Representative of the Secretary-General (generalsekreterarens särskilde representant)
	UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
	UNHAS	United Nations Humanitarian Air Services
	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
	UNICEF	The United Nations Children's Fund
	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott)
	WFP	World Food Programme

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 november 2012

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Hägglund, Carlsson, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Bildt

---

Regeringen beslutar proposition 2012/13:41 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).