

# Regeringens proposition

## 2011/12:29



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

Prop.  
2011/12:29

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2011

*Fredrik Reinfeldt*

*Ewa Björling*  
(Utrikesdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2012, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Under merparten av 2012 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av ca 500 personer. Vid utgången av 2012 ska den svenska militära insatsen ha reducerats med ca 100 personer, till ca 400 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 855 personer ingår resurser för förstärkning och oförutsedda evakueringsbehov.

I propositionen redogör regeringen för den senaste utvecklingen i Afghanistan och för det internationella samfundets och Sveriges engagemang i landet. Utvecklingen av det samlade svenska engagemanget fram till 2014 beskrivs. Vidare beskrivs den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan samt det svenska deltagandet i denna styrka, inklusive den planerade övergripande utvecklingen av det svenska deltagandet fram till 2014.

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.....	8
3.4	Säkerhetssituationen.....	10
3.5	Den humanitära situationen.....	12
4	Det internationella samfundets civila engagemang i Afghanistan ..	13
5	Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF .....	14
5.1	Folkrättsligt mandat .....	14
5.2	Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF .....	15
6	Sveriges samlade engagemang i Afghanistan.....	18
6.1	En ny fas .....	18
6.2	Övergång till civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan, inklusive förändring av PRT-strukturen.....	19
7	Sveriges civila insatser .....	20
7.1	Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan och humanitära insatser .....	20
7.1.1	En reviderad samarbetsstrategi.....	20
7.1.2	Stöd till central nivå och nationella program ..	21
7.1.3	Humanitära insatser.....	23
7.1.4	Stöd till de norra provinserna i Afghanistan....	23
7.2	Övriga civila insatser, inklusive den seniora civila representanten i norra Afghanistan .....	23
7.2.1	Senior civil representant i norra Afghanistan..	23
7.2.2	Sveriges bidrag till Eupol och andra sekonderingar.....	24
8	Sveriges militära insats: Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan .....	24
9	Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan.....	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2011....	33

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2011/12:29

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2012, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (avsnitt 9).

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) och 1943 (2010). Den senaste resolutionen, 2011 (2011) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till och med den 13 oktober 2012.

Det svenska deltagandet inom ramen för den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan har tidigare varit föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), 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) samt i prop. 2010/11:35 (bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108).

I proposition 2010/11:35, överlämnad till riksdagen den 4 november 2010, 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 15 december 2010 regeringens förslag (bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108) 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 2011 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 26 augusti 2011 redovisat nuvarande förbandsbidrag och förslag på förändringar av bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan. Ett kompletterande anmodesvar har kommit in den 17 oktober.

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

### 3.1 Politisk, ekonomisk och social utveckling

Under det senaste året har inrikespolitiken till stor del dominerats av efterspelet av valet till parlamentets underhus, som ägde rum i september 2010. I flera provinser innebar det preliminära valresultatet en tillbakagång för pashtunerna, den folkgrupp som president Karzai tillhör. Det av de oberoende valmyndigheterna redovisade resultatet ifrågasattes av presidenten och en omräkning av delar av rösterna har ägt rum. Parlamentet kunde invigas mycket försenat först den 26 januari, och endast efter långdragna förhandlingar mellan parlamentet och presidentpalatset om eventuella framtida utredningar av valfusk och avlägsnande av parlamentariker som befunnits skyldiga. Meningsskiljaktigheter kring tolkningen av den kompromiss som då nåddes har inneburit att parlamentet till stora delar varit handlingsförlamat och därmed har viktigt reform- och lagstiftningsarbete förblivit utan åtgärd. I och med att valmyndigheterna nyligen avlägsnat nio valda parlamentariker verkar parlamentskrisen har avklingat.

President Karzais installationstal i november 2009 utgjorde början på det som har kommit att kallas Kabulprocessen. Slutsatserna från konferenserna i London och Kabul, som ägde rum under 2010, utgör viktiga delar av denna process. Kabulprocessen tar på ett tydligt sätt utgångspunkt i en sammanhållen ansats, där utmaningarna inom områdena politik, ekonomi, utveckling och säkerhet ses i ett helhetsperspektiv. En successiv övergång till afghanskt ägarskap och ledarskap, i enlighet med säkerhetsrådsresolutionerna om Afghanistan, utgör en hörnsten i denna process. Kabulkonferensen gav stöd för president Karzais ambition att nationella säkerhetsstyrkor ska kunna planera och leda militära insatser i samtliga provinser vid slutet av 2014. Det internationella samfundet bekräftade sitt åtagande att även ge det stöd som behövs för att öka säkerheten i landet samt att fortsättningsvis stödja uppbyggnaden av de afghanska nationella säkerhetsstyrkorna. Lokalt ägarskap och ett långsiktigt engagemang från det internationella samfundets sida är viktiga förutsättningar i Kabulprocessen. Grannländernas, inte minst Pakistans, betydelse för utvecklingen i Afghanistan lyfts också fram. Framsteg i Kabulprocessen är av största vikt för att lägga grunden för en varaktig och positiv utveckling i landet. Ett effektivare genomförande av åtagandena i Kabulprocessen är nödvändigt för att åstadkomma en demokratisk och stabil utveckling.

Genomförandet av åtagandena i Kabulprocessen påverkas negativt av bl.a. bristande kapacitet inom statsförvaltningen att bedriva effektivt budgetarbete och genomdriva nödvändiga program och reformer. Vidare har den omfattande korrupsionsskandalen i landets största bank, Kabul Bank, som uppdagades i augusti 2010 resulterat i minskat förtroende för den afghanska regeringen och dess förmåga att ta ett långsiktigt ansvar för landets utveckling. Banken har haft en central betydelse för det afghanska samhället genom att den bl.a. har haft ansvar för utbetalning av en stor andel av de offentliganställdas löner. På grund av den ännu

outreda bankskandalen har avtalet mellan den internationella valutafonden (*International Monetary Fund*, IMF) och Afghanistan inte kunnat förlängas. Detta har negativa konsekvenser för det fortsatta samarbetet mellan Afghanistan och det internationella samfundet och för genomförandet av åtagandena i Kabulprocessen, då de utländska långivarna kräver ett sådant avtal för göra sina utbetalningar.

IMF uppskattar BNP-tillväxten till omkring 22 procent för året 2009/10 (den illegala opiumproduktionen undantagen). Den stora ökningen i förhållande till tidigare år (3,4 procent 2008/09) beror främst på gynnsammare väderförhållanden för jordbruket och tillväxt genererad av det internationella samfundets närvaro. 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. Det finns farhågor om att reducerad framtida internationell närvaro kommer att få betydande återverkningar för den ekonomiska utvecklingen. Det är därför angeläget att åstadkomma en långsiktigt hållbar, inhemsk ekonomisk tillväxt.

Den omfattande korruptionen utgör ett mycket stort hinder för utveckling i landet. Afghanistan rankades 2010 av organisationen *Transparency International* som världens tredje mest korrumperade 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. Ett antal uppmärksammade fall utöver Kabul Bank har avslöjats under det senaste året. 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 fortsatt ett mycket stort problem i Afghanistan och för omvärlden. Omkring 74 procent av världspröduktionen 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. 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 2011 (av 187 stater). Enligt FN lever 60 procent av befolkningen på mindre än 1 USD per dag, vilket är Världsbankens definition av absolut fattigdom. Vissa förbättringar har dock ägt rum sedan 2001. Före 2001 hade endast 9 procent av afghanerna tillgång till någon form av sjukvård. I dag uppskattas den siffran till ca 50 procent av befolkningen. Spädbarnsdödligheten har minskat från 165 till 111 per 1000 födselar mellan 2007 och 2010. Tillgången till sjukvård för kvinnor beräknas dock vara 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 ca 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 allvarlig. Reformtakten har avtagit sedan de första åren efter maktövertagandet från talibanregimen. Den väpnade konflikten och det dåliga säkerhetsläget drabbar civilbefolkningen hårt. Enligt FN dödades 2 777 civila afghaner i konflikten under 2010 och över 4 300 skadades. 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 och 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. Under det gångna året har fredsrådet samlat till möten för dialog på såväl central som lokal nivå för att förbereda en process för försoning. Mordet på Höga fredsrådets ordförande, Burhanuddin Rabbani, i september 2011 var ett allvarligt slag mot denna process. Det är angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta. Det görs vissa framsteg i processen att återintegrera medlemmar av det väpnade motståndet men i många fall återbeväpnas de och förväntas strida som regeringstroget milis istället. Reintegrationen försvåras av bl.a. brist på alternativ sysselsättning och inkomstmöjligheter. Varaktigheten i reintegrationen är också osäker.

För närvarande pågår förberedelserna för den s.k. Bonnkonferensen, som kommer att äga rum den 5 december 2011. Konferensen hålls 10 år efter den första Afghanistankonferensen i Bonn, strax efter talibanernas fall. Huvudsyftet är att summera erfarenheterna från den första fasen i överföringen av säkerhetsansvaret till afghanerna samt återbekräfta det internationella samfundets långsiktiga engagemang för Afghanistan. Vidare kommer regionala frågor och samarbete på det handelspolitiska och ekonomiska området att stå högt på agendan.

### 3.2 Det regionala perspektivet

Konflikten i Afghanistan är i högsta grad en regional angelägenhet. De historiska, kulturella och etniska banden mellan länderna i regionen är starka och problemen är ofta gränsöverskridande. På samma sätt som

utvecklingen i Afghanistan har påverkat länderna i närområdet påverkar länderna i regionen utvecklingen i Afghanistan. Ett särskilt ansvar vilar därför på grannländerna att stödja Afghanistan när det vidare internationella engagemanget nu går in i en ny fas. Gemensamma lösningar och förtroendeskapande åtgärder på regional nivå är centrala för att skapa ekonomisk tillväxt och social utveckling i Afghanistan. Bilateral och regional handel är viktigt och ett antal gränsöverskridande avtal har slutits. Det är också påkallat att utveckla samarbetet i närområdet vad gäller gränsöverskridande frågor såsom insatser för flyktingar och bekämpning av narkotikasmuggling. Det väpnade motståndets rörelser över den svårkontrollerade och långa gränsen mellan Afghanistan och Pakistan är en särskild källa till oro och bidrar till konflikten fortsättning. Det är därför av avgörande betydelse för utvecklingen i Afghanistan att effektivt bekämpa de väpnade motståndsgrupper som verkar med utgångspunkt i gränsområdena. Pakistan har här en nyckelroll. Det är betydelsefullt att landet mer aktivt och konstruktivt stöder Afghanistan i arbetet för en fredlig och demokratisk utveckling. De regionala kontakterna mellan Afghanistan och länderna i närområdet har fortsatt under 2011 och flera högnivåmöten med bl.a. Pakistan har ägt rum. Den 2 november hölls ett regionalt toppmöte vid vilket en deklaration rörande formerna för framtida regionalt samarbete presenterades. De regionala och internationella ansträngningarna för dialog har fortsatt även i andra forum. Bland annat spelar den s.k. Internationella kontaktgruppen för Afghanistan och Pakistan (se nedan under 4) en framträdande roll.

### 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 nu 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 från dessa principer har afghanska regeringen, ISAF och berörda truppbidragare gemensamt utvärderat framstegen i denna process.

Varje provins utvärderas varannan månad 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. En överlämning av ledningen av säkerhetsansvaret till afghanska säkerhetsstrukturer innebär inte att ISAF:s truppnivå omedelbart kan reduceras, utan stöd från ISAF krävs under hela överlämningsprocessen i form av nära samverkan med



de afghanska styrkorna, rådgivning och utbildning. Överlämnandet av säkerhetsansvaret i en viss provins eller distrikt ska uppfattas som en process, vars slutdatum är svårt att precisera på förhand. Efter ett transitionsbeslut ska de afghanska säkerhetsstrukturerna, i den takt deras förmåga medger det, gradvis agera alltmer självständigt. I samma takt anpassas ISAF:s roll till att bli alltmer stödjande och rådgivande.

Vid Nato/ISAF-toppmötet i Lissabon i november 2010 beslutades att inleda transitionsprocessen tidigt år 2011. Målsättningen är att afghanska säkerhetsstyrkor ska leda och genomföra insatser i samtliga provinser vid utgången av 2014. Vid Nato/ISAF försvarsministermöte den 10–11 mars 2011 noterades JANIB:s (*Joint Afghan Nato Inteqal Board*) rekommendationer rörande provinser redo för transition. Vidare fattades beslut om en övergång till fas IV *Transition* i ISAF:s operationsplan. Den afghanska regeringen tillkännagav transitionens inledande i samband med högtidlighållandet av det afghanska nyåret den 21 mars 2011. Den 20 juli 2011 inleddes transitionen i Afghanistan. I första transitionsomgången ingick provinserna Panjshir, Bamyan och Kabul, samt städerna Mazar-e Sharif, Herat, Lashkar Gah och Mehtar Lam. Cirka 25 procent av Afghanistans befolkning återfinns i dessa provinser och distrikt.

Avsikten är att genomföra transitionen i fem omgångar fram till slutet av 2013. I slutet av oktober färdigställde JANIB förslag på provinser/distrikt redo för transition i den andra transitionsomgången, som planeras att inledas i slutet av år 2011/början år 2012. Det är tänkt att president Karzai ska tillkännage beslutet om den andra transitionsomgången i mitten av november. Mycket talar för att ytterligare några provinser/distrikt inom Sveriges ansvarsområde kommer att finnas med i nästa omgång – sannolikt sammantaget den största delen av det svenska ansvarsområdet.

Under hösten har ett delvis nytt tillvägagångssätt föreslagits för transitionen. Enligt detta ska 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 bedöms ha bättre resurser för att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna (ANSF) under det närmsta året/åren, samt för att ISAF tidigt ska 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 ansvarar för i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan (PRT MeS) kommer därför under 2012 att ersättas av en ny struktur, för vilken en civil ledning kommer att etableras. Det militära styrkebidraget ska samtidigt utvecklas och anpassas för att på bästa sätt kunna bidra till det stöd som den afghanska regeringen och de afghanska säkerhetsstyrkorna efterfrågar.

Afghanistan präglas över lag av en fortsatt svår säkerhetssituation. Det väpnade motståndet fortsätter sammantaget att uppvisa en förmåga att genomföra koordinerade eldöverfall, angrepp med hemmagjorda sprängladdningar samt självmordsattacker. Under 2011 har även ett antal uppseendeväckande attacker mot olika företrädare för den afghanska regeringen och den internationella närvaron genomförts, bl.a. i Kabul. Motståndet har även vid flera tillfällen infiltrerat de afghanska säkerhetsstyrkorna i syfte att genomföra attacker mot ISAF samt de afghanska styrkorna. Den afghanska regeringens bristande legitimitet, orsakad av bl.a. omfattande korruption inom den afghanska administrationen samt ett dysfunktionellt rättsväsende, i kombination med en utbredd fattigdom, arbetslöshet samt fysisk osäkerhet ger fortsatt näring åt det väpnade motståndet.

Den interna väpnade konflikten i Afghanistan mellan den afghanska regeringen, med stöd av internationell militär närvaro, och talibanerna samt andra regeringsfientliga grupper är fortfarande tydligast i de södra och östra delarna av landet, där läget präglas av mer utbredd våldsanvändning. Det är också i dessa områden som de internationella styrkorna drabbats av flest stupade och skadade. Säkerhetsläget i norra och västra Afghanistan fortsätter att vara bättre i förhållande till det i de södra och östra delarna, men även i norra Afghanistan utsätts ISAF och de afghanska säkerhetsstyrkorna för upprepade eldöverfall och attacker med hemmagjorda sprängladdningar. En stor del av det väpnade motståndet är motiverat av lokala drivkrafter, där bl.a. kontroll över odling och handel med narkotika spelar en viktig roll. Detta är framför allt fallet i norra Afghanistan. Även i norra Afghanistan finns dock ett antal motstånds- och regeringsfientliga grupper med stark ideologisk anknytning och koppling till talibanerna. Dessa grupper är ofta beroende av stöd utifrån i form av vapen, utbildning, finansiella resurser och baser för återhämtning. Ett särskilt problem är de fortsatt illa bevakade gränserna som bidrar till de väpnade gruppernas motståndskraft och återväxt. Förutsättningarna för ett omfattande ideologiskt motiverat motstånd kommer dock, av skäl som har att göra med regionens etniska och politiska sammansättning, att fortsätta att vara mindre i norra Afghanistan. I de provinser i norra Afghanistan som omfattas av Sveriges ledningsansvar för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad, finns två huvudsakliga problemområden: området väster om provinshuvudstaden Mazar-e Sharif i Balkh och gränsområdet mellan provinserna Jowzjan, Sar-e Pul och Faryab i den västra delen av ansvarsområdet. I dessa områden utsätts ISAF och ANSF kontinuerligt för eldöverfall och attacker med improviserade sprängladdningar. I övriga delar av ansvarsområdet bedöms säkerhetsläget över lag vara bättre.

Samtidigt som Afghanistan fortfarande präglas av en svår säkerhetssituation har vissa positiva tecken i utvecklingen av säkerheten kunnat skönjas under 2011. De omfattande militära förstärkningarna som beslutades under 2009 kom på plats under senhösten 2010, vilket har möjliggjort ett stort antal säkerhetsoperationer. I enlighet med ISAF:s militära strategi har även de internationella säkerhetsstyrkorna

tillsammans med sina afghanska motsvarigheter genomfört operationer i motståndarnas nyckelområden i syfte att skydda civilbefolkningen och utöka den afghanska regeringens inflytande och kontroll. En betydande tillväxt av de afghanska säkerhetsstyrkornas (ANSF) numerär har även skett under det senaste året. Till följd av detta samt genomgripande utbildningsinsatser från ISAF:s sida har de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga ökat, vilket i sin tur har förstärkt den sammantagna kapaciteten att genomföra säkerhetsoperationer i landet. Dessa insatser har resulterat i att ISAF och ANSF har en förbättrad kontroll över centrala områden för det väpnade motståndet, bl.a. i Helmand och Kandahar i södra Afghanistan samt i Kunduz och Baghlan i norra Afghanistan. Det väpnade motståndet har således utsatts för hårt tryck, med befälhavare och nätverk oskadliggjorda. Att uppseendeväckande attacker mot företrädare för den afghanska regeringen och den internationella närvaron utförs i större utsträckning, kan utgöra ett tecken på att motståndet är pressat och därmed genomför en taktikanpassning. Denna typ av attacker kan genomföras med relativt små medel samtidigt som de ger stor uppmärksamhet. Stora mängder vapen och hemmagjorda sprängladdningar har även påträffats av ISAF och ANSF, ofta till följd av tips från allmänheten, vilket tyder på ett ökat förtroende från lokalbefolkningen. Från och med sommaren 2011 konstaterades för första gången sedan Nato/ISAF började mäta antalet incidenter att antalet säkerhetsincidenter hade minskat i förhållande till föregående år.

En rad operationer har även genomförts av den svensk-finska styrkan tillsammans med ANSF inom det svensk-finska ansvarsområdet, framförallt i området väster om staden Mazar-e Sharif samt i gränsområdet mellan provinserna Jowzjan och Sar-e Pul, i syfte att skydda civilbefolkningen och minska motståndets inflytande. Dessa operationer har lett till förbättringar av säkerhetsläget, även om situationen förblir utmanande. Till följd av bl.a. Sveriges stöd till ANSF, genom utbildning, mentorering och understöd vid olika operationer har ANSF ökat sin förmåga, vilket i sin tur bidragit till en positiv utveckling. Samtidigt finns betydande kvalitativa brister hos de afghanska säkerhetsstyrkorna, i synnerhet hos polisen.

Enligt FN:s bedömningar har 1 462 civila fallit offer för attentat och stridigheter under det första halvåret 2011, en ökning på 15 procent i förhållande till samma period förra året. De allra flesta av dödsfallen, 80 procent, har inträffat till följd av regeringsfientliga gruppers attentat. Detta innebär en ökning med 28 procent av de dödsfall som inträffat till följd av regeringsfientliga gruppers attentat i förhållande till samma period 2010. Antalet civila dödsoffer som orsakats av afghanska och internationella styrkor har däremot fortsatt att minska i förhållande till föregående år. Andelen civila dödsfall orsakade av ISAF och ANSF uppmättes under första halvåret 2011 enligt FN till 14 procent, vilket innebär en minskning med 9 procent i förhållande till samma period föregående år.

Sammantaget kan konstateras att säkerhetsläget i Afghanistan är svårbedömt. Situationen varierar starkt mellan olika delar av landet och över tiden. Framsteg har gjorts av ANSF och ISAF i vissa områden och lett till en försvagning av motståndet. Trots positiva tecken i

utvecklingen av säkerhetssituationen förblir läget allvarligt. Det är ännu för tidigt att bedöma om den försiktigt positiva utvecklingen utgör tecken på mer långsiktiga tendenser eller är av tillfällig natur. Det väpnade motståndet har ett fortsatt inflytande över civilbefolkningen och en förmåga till snabb taktikanpassning. För att åstadkomma en permanent förändring mot en långsiktig positiv och stabil säkerhetsutveckling krävs ett fortsatt och förstärkt fokus på förbättrat samhällsstyre och socioekonomisk utveckling som kommer befolkningen till godo, då detta motverkar grogrunden för en stor del av det väpnade motståndet. Samtidigt krävs ett fortsatt fokus på utbildning och stöd till ANSF i syfte att förbättra deras kvalitet, effektivitet och kapacitet att själva hantera säkerheten i landet med respekt för de egna lagarna och mänskliga rättigheter. I denna utveckling kommer det internationella samfundets stöd att bygga upp en civil polis under demokratisk kontroll att vara av avgörande betydelse.

### 3.5 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan är fortfarande mycket allvarlig. Trots framsteg inom vissa områden råder stora brister i möjligheterna för många afghaner att tillgodose sina grundläggande behov. Situationen är komplex på grund av stridigheterna och återkommande naturkatastrofer. Extrem väderlek och bristande infrastruktur begränsar möjligheterna till återhämtning och i kombination med säkerhetssituationen innebär detta att de humanitära aktörerna i vissa fall har svårt att nå de behövande. Mest utsatta är kvinnor och barn. Säkerhetssituationen har inneburit att antalet internflyktingar har fortsatt att öka till att omfatta ca 472 000 personer. På grund av det begränsade humanitära tillträdet är det svårt att fastställa det totala antalet som är i behov av humanitärt stöd.

FN:s kontor för humanitär samordning, (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA), närvaro i Afghanistan syftar till att stärka koordineringen av den humanitära verksamheten. Utmaningarna är stora. Dock arbetar OCHA kontinuerligt med att försöka stärka sin närvaro över hela landet för att det ska kunna utföra sitt uppdrag till fullo.

FN bedömer att över fyra miljoner människor lider av konstant livsmedelsosäkerhet och att ytterligare nära tre miljoner hungrar som en följd av torka under 2011. Brist på regn har medfört torka framför allt i norr och i de västra och centrala höglänta delarna av landet, vilket gör att livsmedelssituationen förvärrats. Såsom lyftes fram i förra årets proposition är den norra regionen, utöver konsekvenserna av vissa stridigheter, särskilt utsatt när det gäller naturkatastrofer. Översvämningar, torka och stränga vintrar i kombination med korta återhämtningsperioder däremellan innebär att den fattiga och redan utsatta befolkningen är i mer eller mindre konstant behov av stöd och assistans. Regionen härbärgerar även en övervägande del av de flyktingar som återvänt från Iran samt internflyktingar från andra mer konfliktdrabbade delar av landet. Detta innebär sammantaget en fortsatt utmaning att samordna det humanitära stödet till behövande i regionen.

## 4 Det internationella samfundets civila engagemang i Afghanistan

Prop. 2011/12:29

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 leds av den svensktalianske diplomaten Staffan de Mistura. UNAMA:s mandat förlängdes genom FN:s säkerhetsrådsresolution 1974 (2011) till den 31 mars 2012. SRSG (*Special Representative of the Secretary-General*) de Mistura kommer att lämna sitt uppdrag i december (dvs. direkt efter Bonnkonferensen). Någon efterträdare är ännu inte utsedd. I april 2011 begärde den afghanska regeringen en revidering av UNAMA:s mandat. En översikt görs nu inför de formella diskussionerna om en förlängning. Den senaste avstämningen i fråga om en förlängning gjordes av FN:s säkerhetsråd i september och det kunde då konstateras att samtliga medlemmar med undantag av ett land uttalade sitt stöd för en förlängning av UNAMA:s mandat. Ett antal våldsamma incidenter har inträffat nyligen. Bland annat attackerades ett UNAMA-kontor i april, vilket fick till följd att en svensk medborgare dog. Debatten om UNAMA:s mandat kommer att indikera vad som blir FN:s roll framgent i Afghanistan. Bedömningen är att Afghanistan fortfarande behöver UNAMA och UNAMA kommer att fortsatt spela en viktig roll, inte minst när det gäller att främja mänskliga rättigheter. En rapport från FN om mänskliga rättigheter har nyligen delgivits. Rapporten konstaterar brott mot mänskliga rättigheter och att bl.a. tortyr förekommit i flera fångelser.

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 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. EU:s utrikesministrar antog i juli 2011 viktiga slutsatser om Afghanistan som ska ses i ljuset av den förestående Bonnkonferensen (se 3.1 och nedan) och det internationella samfundets långsiktiga engagemang i landet. I dessa slutsatser åtar sig utrikesministrarna att utarbeta ett mandat för ett långsiktigt och bindande samarbetsavtal mellan EU och Afghanistan. EU-kommissionen lämnar stora bidrag till biståndsinsatser på det civila området. År 2010 uppgick stödet till ca 180 miljoner euro. Det totala stödet från EU inklusive medlemsländerna uppgick till ungefär en miljard euro.

Den internationella kontaktgruppen för Afghanistan och Pakistan består av ett femtiotal representanter (särskilda sändebud) från olika delar av världen samt representanter från Afghanistan och Pakistans regeringar. Kontaktgruppen möts 3–4 gånger per år och är ett viktigt forum för dialog och konsensusskapande i frågor som rör utvecklingen i regionen och de båda länderna. En av kontaktgruppens viktigaste uppgifter under 2010 har varit att bidra till förberedelserna av den ovan nämnda Bonnkonferensen. Fyra arbetsgrupper, varav en leds av Sverige, har inrättats inom ramen för kontaktgruppen för detta ändamål. Konferensen kommer att ledas av Afghanistans president, med Tyskland som värd, och inriktas på det internationella samfundets långsiktiga engagemang i Afghanistan. Konferensen kommer att spela en viktig roll för att bidra till en samsyn mellan Afghanistan och det internationella samfundet hur de utmaningar ska mötas som väntar när det internationella samfundets närvaro gradvis reduceras.

I juni 2007 inledde EU en civil polisinsats i Afghanistan (*EU Police Mission in Afghanistan*, Eupol) 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 civil polis. Insatsen verkställer sitt mandat genom rådgivning, mentorskap och utbildning. Insatsen har genomfört ett stort antal utbildningar och mentoreringsprogram på central och provinsnivå: sedan 2007 har 7 000 poliser och 700 domare, åklagare, jurister och andra tjänstemän utbildats. 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 då Eupol inleddes till 135 000 i september 2011. Genom inrättandet av polisinsatsen har EU stärkt sitt engagemang i Afghanistan. Liksom för de flesta av EU:s civila krishanteringsinsatser har det varit svårt att bemanna insatsen fullt ut. I dagsläget är ca 320 av sammanlagt 400 Eupolbefattningar (poliser och civila experter) tillsatta. Arbete pågår för närvarande för att nå målet 400 befattningar. Verksamheten bedrivs i 13 av 34 provinser med särskild koncentring på Bamyán, Kabul, Kandahar, Herat och Mazar-e Sharif.

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 Eupols 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.

Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF leds sedan hösten 2003 av Nato. Säkerhetsrådet konstaterade senast i resolution 2011 i oktober 2011 att den internationella säkerhetsstyrkans närvaro fortsatt krävdes i Afghanistan och förlängde dess mandat med ett år, till och med den 13 oktober 2012. 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 Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF

ISAF upprättades den 20 december 2001 genom Förenta nationernas säkerhetsrådsresolution 1386. Den internationella säkerhetsstyrkan har ett brett internationellt stöd och bestod i september 2011 av 49 truppbidragande länder, varav 21 inte är medlemmar i Nato. El Salvador som är den senaste medlemmen i ISAF anslöt den 1 september 2011. Styrkan uppgick vid samma tidpunkt till omkring 130 000 personer.

Det är avgörande för den politiska utvecklingen i Afghanistan att säkerheten förbättras och att den afghanska regeringen kan nå ut med sitt inflytande och utöva kontroll och god samhällsstyrning i landets alla provinser. Tillsammans med afghansk polis och armé bidrar den internationella säkerhetsstyrkans närvaro i hela landet till en sådan

utveckling. En betydande del av den internationella säkerhetsstyrkans verksamhet utanför Kabul utgår från regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad, så kallade PRT (*Provincial Reconstruction Team*). I dag finns 28 regionala enheter under ledning av 13 länder, däribland Sverige. Dessa enheter ska bidra till säkerhet och stabilitet och därmed skapa förutsättningar för återuppbyggnad och den afghanska regeringens myndighetsutövning i hela landet. Utgångspunkt för all verksamhet som bedrivs genom de regionala enheterna är att den ska initieras av och genomföras tillsammans med företrädare för den afghanska statsmakten och lokalbefolkningen i enlighet med afghanska prioriteringar. Den exakta utformningen av varje enskild regional enhet är avhängig säkerhetsläget och behoven på marken i det aktuella området, liksom de prioriteringar som ledarnationen gör.

Utöver verksamheten genom de regionala enheterna består ISAF främst av manöverenheter och resurser för utbildning av den afghanska polisen och armén. Uppbyggandet av de afghanska säkerhetsstyrkorna utgör ett uppdrag från FN:s säkerhetsråd och är en huvudkomponent i ISAF:s långsiktiga strategi där uppgifterna inom säkerhetssektorn på sikt ska kunna övertas helt av afghanska styrkor. Majoriteten av ISAF:s insatser sker idag i samverkan med afghanska säkerhetsstyrkor och målsättningen för insatsen är att de internationella styrkorna ska inta en alltmer stödjande roll. En viktig del av de internationella styrkornas stöd sker genom militära utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT) och polisiära utbildnings- och samverkansgrupper (POMLT) som genom rådgivning bidrar till att stärka förmågan hos den afghanska armén och polisen. ISAF är ett 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 som ska tillse 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. ISAF har aktivt verkat för och upprättat samordningsstrukturer på plats för att främja civil-militär samverkan, såväl i Kabul som i provinserna. Under 2009 stärktes också den civila delen av Natoinsatsen genom att ett utökat mandat gavs till dess civile representant för Afghanistan (*Senior Civilian Representative*, SCR), som nu bidrar till det civil-militära samarbetet med fokus på att genomföra transitionsprocessen. Detta arbete utförs i nära samarbete med den afghanska regeringen och andra internationella aktörer som FN och Världsbanken. Sedan 2010 har ISAF vid sitt högkvarter också ett flertal rådgivare inom jämställdhetsfrågor, liksom vid ISAF:s regionala kommandon. Detta är ett direkt resultat av ett Natobeslut i december 2007 att implementera FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i sina operationer. Policyn operationaliserades under våren 2009 genom att Natos militära myndigheter utarbetade konkreta riktlinjer för dess implementering i Natos strukturer. Dessa riktlinjer omfattar förslag om förstärkt utbildning och träning, hänsyn till könsaspekter i samband med bemanning samt förslag om att stödja inrättandet av rådgivande funktioner för jämställdhetsfrågor och resolution 1325 knutna till Natos operationer. Sverige har som partnerland till Nato varit drivande i detta arbete.



ISAF samarbetar även med den amerikanskledda militära insatsen *Operation Enduring Freedom* (OEF) i Afghanistan. OEF grundar sin närvaro på en inbjudan av den afghanska regeringen samt på de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog efter terrordåden i USA den 11 september 2001. OEF har som huvuduppgift att stödja Afghanistan i bekämpningen av Al-Qaida och andra regeringsfientliga grupper i landet, liksom att genomföra utbildningsinsatser för både den afghanska armén och polisen. Stora delar av OEF:s utbildningsverksamhet har successivt avvecklats efter hand som Nato har övertagit det övergripande ansvaret för utbildning inom säkerhetssektorn (genom NTM-A, *Nato Training Mission – Afghanistan*, se nedan). I takt med att resurser omdirigerats och fokuserats till ISAF har OEF:s storlek och roll gradvis minskat. Befälhavaren för ISAF har i sin nationella kapacitet även ledningsansvar för OEF.

Vid toppmötet mellan ISAF-ländernas stats- och regeringschefer i Bukarest i april 2008 antog Nato en allomfattande politisk och militär plan för insatsen i Afghanistan. Planen utarbetades av samtliga ISAF-länder, inklusive Sverige. Principerna som planen lägger fast handlar om långsiktigt engagemang, afghanskt ägarskap, ökad samordning mellan olika internationella organisationer med önskemål om en starkare roll för FN samt vikten av ett regionalt perspektiv på konflikten. Vid Natos försvarsministermöte i Bratislava i oktober 2009 där samtliga truppbidragande länder deltog, lanserades en ny befolkningsscenterad strategi för ISAF:s verksamhet. Utöver skydd av civilbefolkningen är ett ökat förtroende hos civilbefolkningen för centralregeringen samt förbättrade levnadsvillkor nyckelfaktorer för att strategin ska kunna nå framgång. Viktiga element i genomförandet av strategin utgörs av civilmilitärt samarbete, utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna samt ökat afghanskt ägarskap. För att möjliggöra strategin har truppförstärkningar varit nödvändiga.

Vid Natos utrikesministermöte i ISAF-format i december 2009 välkomnades president Obamas beslut om temporära truppförstärkningar om drygt 30 000 soldater i enlighet med ISAF-befälhavarens utstakade strategi. USA:s samt övriga ISAF-länders förstärkningar ökade ISAF:s närvaro till drygt 130 000 soldater mot slutet av 2010. Huvuduppgifterna för största delen av truppförstärkningarna var att accelerera utbildning och rådgivning för att stödja den fortsatta och resurskrävande uppbyggnaden av den afghanska armén och polisen. USA påbörjar hösten 2011 avvecklingen av den temporära förstärkningen.

Slutdatum för den landsomfattande transitionsprocessen är satt till slutet av 2014, men den enskilda transitionen av provinser och distrikt är svårare att tidsbestämma. I takt med transitionen ska ISAF:s roll anpassas till att bli stödjande och rådgivande. Detta – liksom starten för transitionen – överenskomms vid Natotoppmötet i Lissabon i november 2010. Som en del av transitionsprocessen kommer PRT-strukturerna att omvandlas i enlighet med riktlinjer från Nato/ISAF. Syftet är att den civila verksamhet som sker via PRT-strukturerna också ska överföras till afghanskt ansvar och att utvecklingsstödet ska multinationaliseras. Samtidigt kommer de militära styrkebidragen att anpassas för att ge stöd till den afghanska regeringen och de afghanska säkerhetsstyrkorna i form av utbildnings- och rådgivande insatser. Samtidigt som transitionen har

inletts har Nato påbörjat planering för en eventuell närvaro efter 2014 baserad på ett långsiktigt partnerskap med Afghanistan. Det förutsätts att de afghanska säkerhetsstyrkorna kommer att fortsätta att åtminstone ha behov av fortsatt internationell utbildningskapacitet efter 2014, samt finansiellt stöd och någon form av stöttande operationell kapacitet. Sedan sommaren 2011 pågår ett arbete inom Natohögkvarteret, i vilket Sverige genom sin representation är delaktigt, att utforma en uppdaterad strategi för ISAF-insatsen fram till 2014. Detta arbete är tänkt att vara slutfört till april/maj 2012 och ska också innehålla grunden till en vision för hur ISAF/Nato eventuellt ska verka i Afghanistan bortom 2014.

Sommaren 2011 godkändes en fortsatt gradvis ökning av storleken på de afghanska säkerhetsstyrkorna genom att till oktober 2012 expandera den nationella armén till 195 000 och den nationella polisen till 157 000. Just nu uppgår armén till dryga 171 000 man och polisen till 135 000 man – vilket innebär att målsättningarna för styrketillväxten som sattes sommaren 2010 redan har mötts. Parallellt med den numerära ökningen sker också kvalitetsförbättringar i form av förbättrad träning för polisen och läs- och skrivundervisning. I dagsläget har mer än 120 000 soldater och poliser genomgått sådan undervisning och ytterligare 90 000 befinner sig under utbildning. Den ökade storleken på de afghanska armén och polisen har på kort sikt inneburit ett större behov av stöd från ISAF:s truppbidragande länder för att bygga upp deras förmåga i syfte att möjliggöra ett övertagande av säkerhetsansvaret. Samtidigt understryker tillväxten behovet av att hitta en modell för hållbart finansiellt stöd till den afghanska säkerhetssektorn på lång sikt. För att möta utbildningsbehovet upprättades år 2009 en utbildningsinsats inom ISAF benämnd *Nato Training Mission – Afghanistan* (NTM-A). Syftet med missionen är att ytterligare bidra till kapacitetsuppbyggnad av den afghanska nationella armén, utbildning av afghanska officerare på högre nivåer samt utbildning och mentorskap för den afghanska nationella polisen. Utbildning av afghanska utbildare är en integrerad del av NTM-A:s verksamhet, vilket efterhand kommer att minska behovet av utbildningsstöd från ISAF.

## 6 Sveriges samlade engagemang i Afghanistan

### 6.1 En ny fas

En ny fas har inletts avseende det internationella engagemanget i Afghanistan. Genom den s.k. Kabulprocessens ömsesidiga åtaganden utvecklas ett gradvist ökat afghanskt ägarskap och ansvar, parallellt med ett långsiktigt och uthålligt internationellt stöd och partnerskap. En viktig tidpunkt är året 2014 då afghanerna ska ha övertagit säkerhetsansvaret i hela landet 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 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 som genomförts under det senaste året kommer att fortsätta. Det militära engagemanget fungerar som 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 Övergång till civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan, inklusive förändring av PRT-strukturen

Under första halvåret 2012 övergår den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning. Det hittillsvarande företrädesvis militära svensk-ledda *Provincial Reconstruction Team (PRT)* i Mazar-e Sharif avvecklas då och ersätts av en civilt ledd struktur, *Transition Support Team (TST)*. 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.

Huvudsyftet med den civila ledningen av den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan är att det säkerhetsfrämjande samarbetet som bedrivs med de afghanska säkerhetsstrukturerna samordnas med de svenska biståndsinsatserna och den institutionsuppbyggnad som Sverige bidrar till. Den civile chefen och den civila personalen utgör en del av Sveriges ambassad i Kabul. På detta sätt säkerställs en nära koppling mellan det politiska reformarbetet centralt och kontakterna med den afghanska statsledningen, respektive biståndsarbetet och det civila och militära kapacitetsstödet på det regionala och lokala planet. Ett mer flexibelt utnyttjande av de samlade personalresurserna i Kabul och Mazar-e Sharif bör eftersträvas.

Den samlade svenska närvaron i norra Afghanistan benämns hädanefter *Transition Support Team (TST)*, vilket markerar att dess huvuduppgift fram till 2014 är att stödja den afghanska transitionsprocessen. TST leds av den seniora civila representanten (SCR). TST består av en civil biståndsenhet och en militär enhet som utgör det svenska militära bidraget till ISAF. SCR 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. Huvuduppgiften för den civila biståndsenheten är att bedriva ett långsiktigt biståndssamarbete i enlighet med regeringens strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan. Personalen med särskild biståndskompetens rekryteras främst från Sida. Övrig civil personal består för närvarande av t.ex. politiska rådgivare, polisrådgivare samt

personal för administration och säkerhetsskydd och ingår i SCR:s stab. Det svenska militära förbandet arbetar vidare inom ramen för den internationella ISAF-insatsen och är fortfarande inordnat i dess ledningsstruktur, men företräds gentemot civila afghanska myndigheter utåt av SCR i dennes egenskap av chef för den samlade svenska insatsen.

De närmare detaljerna kring ansvarsförhållanden och övrig arbetsfördelning kommer att utformas i nära samverkan mellan berörda parter. Samsyn, samordning och vid behov, nära samverkan, ska prägla 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. Civil-militär samverkan är ett medel för att bättre kunna lösa de civila respektive militära uppgifterna. En fortsatt samverkan mellan det militära och civila bidraget bör ske i syfte att upprätthålla en gemensam bild av utvecklingen. Det är dock av central betydelse att biståndsinsatserna genomförs på ett sätt som inte bidrar till sammanblandning med de militära insatserna.

## 7 Sveriges civila insatser

### 7.1 Sveriges utvecklingssamarbete 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 enorma 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 fördelar. 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, har en översyn av det svenska biståndet genomförts under 2011. Översynen har motiverats av behovet att anpassa biståndet till den rådande situationen i landet och ta hänsyn till de processer som inletts efter London- och Kabulkonferenserna förra året, 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 åstadkommits 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. Den 29 augusti 2011 presenterade arbetsgruppen en gemensam rapport med rekommendationer om Sveriges fortsatta inriktning av biståndet till Afghanistan. Rekommendationerna utgör underlaget för den reviderade biståndsstrategi som ska styra inriktningen av det svenska biståndet fram till 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. Transitionsprocessen som inletts under året tydliggör behoven av att bidra till institutionell kapacitetsutbyggnad och ett stärkt lokalt 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. En övergång till civil ledning och samordning av de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan, under första halvåret 2012, förstärker ytterligare denna inriktning.

### **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. 2) Utbildning, med fokus på primärbildning, särskilt när det gäller flickors 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, ansvarskrävande 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, Eupol.

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 utvecklingssamarbetet. 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 2010 till ca 520 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. Prop. 2011/12:29

### **7.1.3 Humanitära insatser**

Det svenska humanitära biståndet till Afghanistan kommer i år att uppgå till totalt cirka 110 miljoner kronor. Detta går till framför allt ICRC, UNHCR, den enskilda organisationen Oxfam, NRC (Norska flyktingrådet) samt Svenska Röda Korset för deras arbete med internflyktingar och andra grupper i behov av humanitärt stöd.

### **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 svenska ansvarsområdet. 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 civil 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 prioriterat. Dessutom bör Sveriges kompetens inom civil kris- och konflikthantering ytterligare tas till vara.

## **7.2 Övriga civila insatser, inklusive den seniora civila representanten i norra Afghanistan**

### **7.2.1 Senior civil representant i norra Afghanistan**

Utöver det militära styrkebidraget omfattar den regionala enheten i Mazar-e Sharif även en civil komponent för att administrera utvecklingssamarbetet, bidra till institutionsuppbyggnad och politisk dialog samt tillvarata möjligheten till synergier mellan säkerhetsskapande insatser och andra insatser.

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 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 samstämt civilt och militärt agerande. Under år 2011 har den civila representanten fungerat parallellt som en civil motsvarighet till den militära chefen med ansvar för att leda den civila personalen vid den regionala enheten. Den civila representanten har ansvarat för övergripande politisk ledning, externa kontakter i den regionala enhetens ansvarsområde i samverkan med den militära chefen, samt för svensk civil verksamhet i samma område, inklusive viss biståndsfinansierad verksamhet.

Under 2012 kommer en övergång att ske 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 kommer att fortsätta. 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 utvecklingsarbete.

### **7.2.2 Sveriges bidrag till Eupol och andra sekonderingar**

Sverige bidrar för närvarande – genom Rikspolisstyrelsen, Folke Bernadotteakademien och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – med 24 personer till EU:s polisinsats i Afghanistan, Eupol. Personalbidraget består av poliser, MR-rådgivare, jämställdhetsrådgivare, juridiska experter, logistikexperter, it-tekniker m.m. Den svenska personalen bidrar till att Eupol kan verkställa sitt mandat och nå sina mål.

Sverige har placerat en politisk rådgivare hos FN:s generalsekreterares särskilde representant i Afghanistan och ställt en politisk rådgivare till förfogande för EU:s särskilda representant i Afghanistan. Under perioden oktober 2010 t.o.m. mars 2011 ställde Sverige även en civil rådgivare till förfogande för Natos generalsekreterares civila representant.

## **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 ledningsansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Enheten ansvarar för



säkerheten i de fyra provinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e Pul och Samangan. Det nuvarande svenska militära bidraget uppgår till ca 500 personer på plats i Afghanistan och består av chef, stab och förband. Förbandet består bl.a. av reducerade kompanienheter som utgår från den svenskledda regionala enhetens ansvarsområde samt vakt-, eskort-, underrättelse-, sjukvårds- och logistikenheter. Under 2011 tillfördes det svenska bidraget en helikopterenhet bestående av två räddningshelikoptrar 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 den internationella styrkan omfattar även personal i utbildnings- och samverkansgrupperna, OMLT, som genom militär rådgivning bidrar till att stödja den afghanska armén liksom instruktörer vid den afghanska arméns stabs- och funktionsskolor. Sverige har också viss stödpersonal i Förenade Arabemiraten samt personal vid de staber som leder ISAF. Finlands bidrag till den svenskledda regionala enheten uppgår idag till ca 195 personer och består bl.a. av ett skyttekompani samt stabsresurser, inkluderat ställföreträdande chef för PRT:t.

Det svenska styrkebidraget har under 2010–2011 genomfört en förändring från stridande till stödjande säkerhetsinsatser. Den huvudsakliga uppgiften för det svenska styrkebidraget är numera att stödja och utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna, i syfte att möjliggöra en successiv överlämning av säkerhetsansvaret från ISAF till de afghanska myndigheterna i enlighet med den afghanska regeringens målsättningar. Därmed genomför det svenska styrkebidraget inga egna säkerhetsoperationer i dag. Samtliga säkerhetsoperationer som genomförs i det svensk-finska ansvarsområdet initieras, planeras, leds och genomförs av de afghanska säkerhetsstyrkorna, med stöd av den svensk-finska regionala enheten. Stödet till ANSF är tredelat och utgörs av så kallat förmågestöd, mentorsstöd (OMLT) samt utbildningsstöd (instruktörer). Huvuddelen av förbandet ägnar sig åt det så kallade förmågestödet, vilket innebär stöd vid planering och genomförande av ANSF:s olika operationer samt stöd med kritiska förmågor, till exempel förmågan att leda in flygunderstöd. Förmågestödet är efterfrågat av ANSF eftersom styrkorna är beroende av praktiskt understöd, inte minst med kritiska förmågor, för att kunna genomföra egna säkerhetsoperationer.

Under 2010–2011 har det svenska militära bidraget förändrats i syfte att ge ökade möjligheter att röra sig över ytan och därmed genomföra förmågestöd i samband med olika operationer. Därigenom har bättre förutsättningar skapats för ett mer effektivt stöd till ANSF. Förändringen innebär att den tidigare metoden att använda *Military Observation Team* (MOT) över ytan och stationära provinskontor för lokalsamverkan ersatts med en reducerad svensk-finsk bataljonsstruktur utgående från den ordinarie svenska insatsorganisationen. Genom att tillhandhålla 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, vilket i sin tur har inneburit ökade förutsättningar för ett

successivt överlämnande av säkerhetsansvaret till de afghanska myndigheterna.

Nuvarande stöd till ANSF, med huvudinriktning på förmågestöd, kommer att bestå under merparten av 2012. Under år 2013 ska en fortsatt anpassning av bidragets numerär och inriktning ske. Förmågan att lämna utbildningsstöd ska stärkas, och förmågestödet till ANA successivt avvecklas, i syfte att förbereda för perioden från sommaren 2014 då Sverige endast ska utföra utbildningsinsatser. Huvuddelen av den svenska personalen kommer även fortsättningsvis att vara engagerad i norra Afghanistan för fortsatt arbete med att konsolidera säkerhetssituationen där samt för att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna. Utöver OMLT-personalen är det inte aktuellt att sända de svenska förband som står till förfogande för den regionala enheten till andra delar av Afghanistan.

De truppförstärkningar och omstruktureringar som har genomförts under 2010–2011, i enlighet med ISAF:s uppdrag från FN:s säkerhetsråd och den övergripande militära strategin, har möjliggjort ett högt operativt tempo i syfte att förbättra säkerhetssituationen samt skapat förutsättningar att stödja de afghanska säkerhetsstrukturerna. Den omstrukturering av befintliga bidrag som har genomförts i det norra området, inklusive de svenska och finska, har medfört en större flexibilitet och närvaro över ytan, vilket i sin tur också förbättrat möjligheterna att stödja ANSF. I och med tillförseln av ett stort antal amerikanska helikoptrar för medicinsk evakuering har denna förmåga avsevärt förbättrats i det norra operationsområdet. Den svenska förstärkningen med en helikopterenhet med start under 2011 innebär ett viktigt komplement till den samlade förmåga som står till den norra regionala ledningens förfogande i syfte att se till att behoven täcks över tid. Under 2012 förväntas flera truppbidragande länder i norra Afghanistan genomföra reduceringar av sina respektive styrkebidrag. I första hand kommer detta att beröra de förstärkningar som nämns ovan. Hur dessa reduceringar kommer att påverka truppsammansättningen i det norra regionala kommandot som helhet återstår att se.

Som regeringen redogjort för omfattar den regionala enheten även en civil komponent för att lösa enhetens politiska och utvecklingspolitiska uppgifter och för att tillvarata möjligheten till synergier mellan säkerhetsskapande insatser och andra insatser. I det militära förbandet ingår även en svensk juridisk rådgivare och en rådgivare i jämställdhetsfrågor. Sveriges engagemang i Afghanistan planeras successivt att ges ökat civilt fokus. I enlighet med överenskomna riktlinjer mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet ska de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad fasas ut, i takt med att säkerhetsansvaret överlämnas från ISAF till de afghanska myndigheterna. Det svenskledda PRT Mazar-e Sharif kommer därför under 2012 att ersättas av en ny civilt ledd struktur, *Transition Support Team*. Huvudsyftet 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.

## 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 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2012, under förutsättning att det även fortsättningsvis finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

**Regeringens bedömning:** Under merparten av 2012 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av ca 500 personer. Vid utgången av 2012 ska den svenska militära insatsen ha reducerats med ca 100 personer, till ca 400 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 den internationella säkerhetsstyrkan 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. Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF:s mandat har genom säkerhetsrådets resolution 2011 (2011) utsträckts att gälla till och med den 13 oktober 2012. FN kan antas fortsätta att förlänga mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan med ett år i taget under flera år framöver.

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 FN och Europeiska unionen, 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. Den andra transitionsomgången kommer att inledas under slutet av 2011 eller början av 2012. Sannolikt kommer transitionsprocessen ha inletts i samtliga fyra provinser inom det svenskfinska ansvarsområdet PRT Mazar-e Sharif under 2012.

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 kommer – med början år 2012 – en gradvis reducering att ske av den svenska militära närvaron, samtidigt som det svenska engagemanget ges ett ökat civilt fokus. Den successiva förändringen från stridande trupp till stödjande säkerhetsinsatser som genomförts under de senaste åren kommer under perioden att fortsätta. Det militära engagemanget fungerar som säkerhetsfrämjande och institutionsuppbyggande stöd till de afghanska säkerhetsstrukturerna, samt som 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.

Styrkebidraget ska successivt anpassas, omvandlas och reduceras 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.

Inriktningen av det svenska engagemanget i ISAF är att Sverige 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.

Vid utgången av 2012 ska den nuvarande svenska militära insatsen ha reducerats med ca 100 personer, för att uppgå till ca 400 personer på plats i Afghanistan. Därutöver tillkommer den svenska helikopterenheten, bland annat bestående av två räddningshelikoptrar för medicinsk evakuering.

Under år 2013 ska en fortsatt anpassning av bidragets numerär och inriktning ske. Förmågan att lämna utbildningsstöd ska stärkas, och förmågestödet till ANA successivt avvecklas, i syfte att förbereda för perioden från sommaren 2014 då Sverige endast ska utföra utbildningsinsatser.

Under reduceringsfasen av det svenska bidraget föreligger 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.

En fortsatt samverkan med Finland eftersträvas, och förutsättningar för ett fördjupat nordiskt samarbete i regionen bör också fortsättningsvis prövas.

Under första halvåret av 2012 kommer en övergång till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan att ske. Sverige kommer att fortsätta att förstärka 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 överenskomna riktlinjer mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet ska de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad fasas ut, i takt med att säkerhetsansvaret överlämnas från ISAF till de afghanska myndigheterna. Det svenskleda PRT Mazar-e Sharif kommer därför under 2012 att ersättas av en ny civilt ledd struktur, *Transition Support Team*.

I enlighet med överenskommelsen från hösten 2010 tillsattes en politisk arbetsgrupp i syfte att se över det fortsatta svenska utvecklingssamarbetet i Afghanistan. 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 överordnade målsättningen för de svenska insatserna och stöd till förbättrad säkerhet är ett led i att uppnå detta. En övergång 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.

Den planerade reviderade biståndsstrategin förutses möjliggöra en ökning av biståndet till Afghanistan med ca 20 procent jämfört med innevarande år samt ett stärkt fokus, och tydligare inriktning, på biståndet till norra Afghanistan, bl.a. för att stärka den lokala förvaltningen. På central nivå avses biståndet att fokuseras på god

samhällsstyrning, inklusive mänskliga rättigheter (särskilt rörande kvinnor, barn och ungdomar) och stöd till utbildning. 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 855 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, ISAF, till utgången av december månad 2012. Under merparten av 2012 kommer den svenska planerade militära insatsen på plats i Afghanistan att utgöras av cirka 500 personer. Vid utgången av 2012 ska den svenska militära insatsen ha reducerats med ca 100 personer, för att uppgå till ca 400 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 2012 uppgår till 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 2012 föreslagit att totalt 2 286 985 000 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

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	EU Police Mission in Afghanistan (EU:s polisinsats i Afghanistan)
EUSR	EU Special Representative (EU:s särskilde representant)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationella rödakorskommittén)
IJC	ISAF Joint Commando (ISAF:s operativa kommando)
IDLG	Independent Directorate of Local Governance (afghansk myndighet för lokalt samhällsstyre)
IEC	Independent Election Commission (Valkommissionen, afghansk myndighet ansvarig för genomförande av val)
IPC	International Police Coordination Board (Internationella poliskommittén)
ISAF	International Security Assistance Force (Internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan)
JANIB	Joint Afghan-Nato Inteqal Board

JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board (styrelse som samordnar och övervakar Afghanistan Compact)
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)
PPF	Partnerskap för fred
PRT	Provincial Reconstruction Team (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
SMSG	Special Representative of the Secretary-General (generalsekreterarens särskilde representant)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (FN:s organ mot narkotika och brottslighet)
WFP	World Food Programme



## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 november 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf

Föredragande: statsrådet Björling

---

Regeringen beslutar proposition 2011/12:29 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).