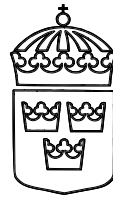


Regeringens proposition

2013/14:33



Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan

Prop.
2013/14:33

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 november 2013

Fredrik Reinfeldt

Carl Bildt
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en väpnad styrka om högst 600 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2014, givet att det finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd. Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till ca 300 personer på plats i Afghanistan fram till och med maj 2014. Utöver detta tillkommer det svenska helikopterbidraget för medicinsk evakuering (ca 40 personer t.o.m. maj 2014) och personal till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel (högst 170 personer längst t.o.m. december 2014).

I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till Natos utbildningsinsats (RSM), kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014. Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet.

I den begärda personalramen om 600 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
3.1.1	Politisk utveckling	5
3.1.2	Fred och försoning.....	5
3.1.3	Ekonomisk utveckling.....	6
3.1.4	Social utveckling och mänskliga rättigheter.....	6
3.2	Det regionala perspektivet.....	7
3.3	Transitionsprocessen	9
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	Sammansättning, mål, verksamhet och utveckling.....	15
6	Natos insats efter 2014, RSM	17
7	Sveriges samlade civila engagemang i Afghanistan	18
7.1	Sveriges politiska engagemang	18
7.2	Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan och humanitära insatser.....	19
7.2.1	Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan	19
7.2.2	Humanitära insatser	20
7.3	Sveriges insats i norra Afghanistan	20
7.4	Sveriges bidrag till EUPOL Afghanistan och andra sekonderingar	21
8	Sveriges militära insats: Nuvarande och fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.....	21
9	Sveriges militära insats: Framtida svenskt deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM)	23
10	Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan och deltagande i Natos utbildningsinsats	24
Bilaga 1	Förkortningar	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2013...	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 600 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2014, givet att det finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd (avsnitt 10).

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), 2011 (2011) och 2069 (2012). Den senaste resolutionen, 2120 (2013) grundar sig på mandatet i resolutionerna 1386 (2001) och 1510 (2003) och sträcker sig till och med den 31 december 2014.

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), i prop. 2011/12:29 (bet. 2011/12:UFöU2, rskr. 2011/12:81), samt i prop. 2012/13:41 (bet. 2012/13:UFöU1, rskr. 2012/13:130).

I proposition 2012/13:41, överlämnad till riksdagen den 8 november 2012, föreslog regeringen att riksdagen åter skulle bemyndiga regeringen att bidra till den internationella säkerhetsstyrkan samt stödja uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Riksdagen biföll den 19 december 2012 regeringens förslag (bet. 2012/13:UFöU1, rskr. 2012/13:130) och medgav att regeringen ställde en väpnad styrka bestående av högst 785 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan fram till utgången av december månad 2013 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 21 augusti 2013 redovisat nuvarande förbandsbidrag, förslag på förändringar av bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan fram till sommaren 2014, samt förslag till framtida bidrag inom ramen för Natos efterföljande utbildnings- och rådgivningsinsats *Resolute Support*.

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

3.1 Politisk, ekonomisk och social utveckling

3.1.1 Politisk utveckling

Det kommande året – 2014 – blir på flera sätt ännu ett viktigt vägskei i Afghanistans historia. I april ska en ny president väljas efter tio år med Hamid Karzai vid makten som folkvald. Samtidigt sker val till provinsråd. Att valen genomförs på ett fritt, säkert och rättvist sätt blir av stor betydelse för Afghanistans politiska stabilitet. Ett val präglad av våld, valfusk och bristande valdeltagande skulle däremot ytterligare späda på osäkerheten om framtiden.

I juli 2013 godkände president Karzai de två vallagar som ska utgöra det juridiska ramverket för de kommande valen. Lagarna har tidigare godkänts av de båda kamrarna i parlamentet och lägger god grund för en oberoende valkommission och en överklagandeinstans som har att administrera valen och bekräfta deras resultat.

I upptakten till presidentvalet träder nu konturerna av ett nytt politiskt landskap fram. En rad olika politiska allianser formeras och ett antal kandidater till president- och de två vicepresidentposterna har registrerat sig inför valet. Säkerheten kring valet bedöms vara det största hotet mot dess genomförande. Under valet 2010 hade 21 procent av vallokalerna stängt på valdagen på grund av säkerhetsläget.

3.1.2 Fred och försoning

Varaktig fred i Afghanistan förutsätter en politisk lösning. Från såväl den afghanska regeringen som det internationella samfundet har tydligt framförts att en politisk uppgörelse måste baseras på den afghanska konstitutionen. Fredsdialog och försoning ska omfatta alla afghaner, kvinnor som män, oberoende av etnicitet och religion. Jämte valen är fredsprocessen det område inom vilket president Karzai starkast hävdar Afghanistans suveränitet. Karzai menar att samtalen ska ägas av den afghanska regeringen och föras direkt mellan regeringen (representerad av Höga fredsrådet) och talibanerna.

Olika försök till fredssamtal med internationellt stöd har gjorts, hittills dock utan avgörande genombrott. Invigningen av talibanrörelsens representationskontor i Doha utgjorde ett försök att få igång fredsprocessen. De kontroversiella formerna för kontorets öppnande fick dock afghanska företrädare att kraftfullt protestera. Utsikterna till konstruktiva samtal framöver har därmed försämrats.

Även de trepartssamtal som Storbritannien har initierat med Afghanistan och Pakistan har utgjort ett försök att finna en framkomlig väg.

3.1.3 Ekonomisk utveckling

För närvarande är den ekonomiska tillväxten tämligen god, men instabil. Tillväxten har varierat mellan 1,1 och 21 procent sedan 2003. I genomsnitt har BNP ökat med cirka 9 procent om året sedan 2001. Fluktuationerna kan i hög grad förklaras av den väderberoende jordbrukssektorn som står för en tredjedel av ekonomin. Politisk instabilitet och den problematiska säkerhetssituationen väntas fortsätta hämma tillväxten de närmaste åren.

De offentliga utgifterna ökade med cirka 45 procent mellan 2011 och 2012. Kostnaden för säkerheten ökade med 48 procent under samma period och utgör nu 60 procent av landets driftsbudget. En stor del av statsbudgeten finansieras av utländskt bistånd och de årliga budgetunderskotten uppgår till cirka 5–6 procent. Statens inkomster och aktivitetsnivån i ekonomin väntas falla ytterligare som en följd av att den internationella militära närvaron avvecklas. Den mest påtagliga effekten av trupptillbakadragandet har varit en minskning av valutareserven. Hittills har höga biståndsnivåer varit nära kopplade till den internationella truppen närvaron. I enlighet med de åtaganden givarkretsen gjorde vid Tokyokonferensen 2012 väntas biståndsnivåerna upprätthållas till 2017.

Den omfattande korruptionen utgör ett stort hinder för utveckling i landet och bidrar till bristande investeringsvilja. I organisationen *Transparency International*s index för uppfattning av korruption i den offentliga sektorn (*Corruption Perceptions Index*) rankades Afghanistan 2012 på en delad sista plats tillsammans med Nordkorea och Somalia. Det saknas resurser och i vissa fall politisk vilja att använda befintlig lagstiftning – som i sig är bristfällig – för att på ett effektivt sätt bekämpa korruptionen. En rapport av FN och en oberoende afghansk kommitté, som baseras på fyra sektorspecifika undersökningar inom polis, rättsväsende, lokal förvaltning och utbildningssektorn, visar att den offentliga sektorn förblir allvarligt påverkad av korruption och att korruptionen fortsätter att ha en stor inverkan på landets ekonomi. Den är också en viktig orsak till befolkningens låga förtroende för offentliga institutioner och mer kraftfulla åtgärder är nödvändiga för att vända denna utveckling.

Ett annat hinder för utveckling i landet är den illegala narkotikaproduktionen som även utgör ett problem för omvärlden. Enligt FN är Afghanistan fortfarande den största globala producenten av illegalt opium. Under 2012 stod landet för 74 procent av världproduktionen vilket uppges motsvara cirka 8 procent av Afghanistans BNP.

3.1.4 Social utveckling och mänskliga rättigheter

Afghanistan tillhör världens fattigaste länder. I FN:s index för mänsklig utveckling från 2013 rankas Afghanistan totalt som 175 av 186 länder och näst sist avseende jämlikhet mellan könen. Landet står inför betydande ekonomiska och sociala utmaningar och statens förmåga att erbjuda grundläggande offentlig service är begränsad. Ekonomiska reformer inom skatteförvaltningen och tullväsendet, samt lagar och

reglering rörande investeringar, bl.a. i gruvindustrin, behövs. Arbetslösheten utgör ett stort problem. Andelen undersysselsatta män är hög och motsvarande andel kvinnor ännu högre. Läskunnigheten och utbildningsnivån är låg, särskilt bland kvinnor och flickor. Tillförlitlig statistik saknas.

Situationen för de mänskliga rättigheterna är allvarlig. Rättssäkerheten är svag och lagföring grundas på erkännanden som ibland erhålls genom tortyr. Även olaga frihetsberövanden förekommer. President Karzai har nyligen utnämnt nya kommissionärer till den afghanska kommissionen för mänskliga rättigheter. Nomineringsprocessen och utnämningarna vållade kritik från FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, det civila samhället och organisationen *Human Rights Watch*.

Ökad respekt för mänskliga rättigheter, särskilt när det gäller kvinnors och flickors åtnjutande av sådana, står i centrum för en uthållig social utveckling. Dödligheten för barn under fem år är 149 per 1000 födslar och en tredjedel av överlevande barn är underviktiga. Mödradödligheten är hög med 460 dödsfall per 100 000 födslar. Det görs dock framsteg inom hälsosektorn och Svenska Afghanistankommittén rapporterar att 85 procent av befolkningen har tillgång till grundläggande hälsovård.

Kvinnors situation i landet är fortsatt allvarlig. Våld mot och diskriminering av kvinnor är vanligt förekommande. Antalet rapporterade fall av våld mot kvinnor har ökat kraftigt men mörkertalet är fortfarande stort. Afghanistan har skrivit under FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och FN:s konvention om barnets rättigheter som ska skydda kvinnors, pojkars och flickors rättigheter. En nationell handlingsplan för FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet håller på att arbetas fram av det afghanska utrikesministeriet med stöd av givare.

Nationell lagstiftning i form av ett presidentdekret för avskaffande av våld mot kvinnor finns. Lagföringen av sådana våldsbrott är dock begränsad då rättssystemet generellt har stora brister med utbredd straffrihet som följd. En diskussion pågår att även genom parlamentet lagstifta om åtgärder för att motverka våld mot kvinnor. Ett lagförslag har lagts fram. Konservativa krafter har dock framfört stark kritik mot förslaget som man ansåg strida mot sharia. Lagförslaget bordlades i parlamentet den 18 maj 2013 men ett nytt försök att få igenom förslaget görs för närvarande. Parlamentet har även de senaste åren antagit lagar med innehåll som diskriminerar kvinnor.

3.2 Det regionala perspektivet

I takt med att ISAF-styrkorna lämnar Afghanistan ökar osäkerheten bland grannländerna kring hur detta kommer att påverka dem. Även om tillbakadragandet på många håll välkomnas finns frågetecken kring hur de afghanska säkerhetsstyrkorna (*Afghan National Security Forces*, ANSF) kommer att kunna axla säkerhetsansvaret. En negativ utveckling i Afghanistan riskerar att påverka hela den regionala säkerhetssituationen. Grannländerna förbereder sig nu för olika scenarier.

Pakistan är det land som bedöms ha särskilt stort inflytande på Afghanistan framtid och möjligheter att uppnå fred och försoning. Det omtvistade, långsträckta och otillgängliga gränsområdet längs Durandlinjen mellan Afghanistan och Pakistan är en fortsatt oroshärd mellan länderna. Under det gångna året har flera allvarliga gränsincidenter inträffat. Gränsområdet är svåröversakat, vilket bidrar till att olika väpnade grupper och andra illegala nätverk kan röra sig relativt fritt och söka tillflykt i området.

En viss omsvängning i Pakistans deklarerade politik gentemot Afghanistan kan skönjas. Att Pakistan officiellt uppmanat talibanledare att delta i den afghanska freds- och försoningsprocessen och betonat vikten av en politisk lösning är ett framsteg. Den pakistanska regeringen har också breddat sina kontakter med afghanska aktörer, inklusive med företrädare för norra Afghanistan. Den nyvalde premiärministern Nawaz Sharif har som uttalad målsättning att förbättra relationen med Afghanistan, vilket skulle kunna utgöra en möjlighet till nystart i relationen länderna emellan. President Karzai besökte under sensommaren Sharif i Islamabad. Besöket, som på plats förlängdes med en dag, rapporteras ha varit konstruktivt. I enlighet med Karzais önskemål har Pakistan även frigivit ett antal fångslade talibaner med syfte att understödja fredsprocessen.

I Kabul betraktas Pakistans intentioner och vilja till en fredlig utveckling dock med viss misstro. Pakistan anklagas för att spela ett dubbelspel i form av såväl direkt som indirekt stöd till talibanrörelsen. Talibanledare som mullah Omar och Haqqani-nätverket, som har genomfört ett stort antal angrepp i Afghanistan, förmodas ha en fristad i Pakistan. Från Pakistans håll följer man samtidigt noggrant och med misstänksamhet ett fortsatt närmande mellan Afghanistan och Indien.

Den lukrativa narkotikaindustrin utgör en viktig orsak till den fortsatta konflikten i Afghanistan. Narkotikahandeln underminerar förutsättningarna för en fredlig utveckling i landet och verkar destabiliserande även utanför dess gränser. Konflikten i Afghanistan har även kännbara effekter på flyktingströmmar. Det finns enligt FN:s flyktingorgan (UNHCR) i dagsläget nästan 2,9 miljoner registrerade afghanska flyktingar i exil i Pakistan och Iran och uppskattningsvis 2,4 miljoner icke registrerade.

Samtidigt som utmaningarna är gränsöverskridande finns stora möjligheter till samarbete inom bl.a. handel och energiutbyte som skulle kunna bidra till ökad stabilitet i området och inom vilket Afghanistan skulle kunna bli ett nyckelland. Ett positivt tecken är att handeln mellan Pakistan och Afghanistan har ökat från 170 miljoner USD 2000–2001 till 2,5 miljarder 2010–2011. En återupptagen fredsdiallog mellan Indien och Pakistan rymmer en alldeles särskild potential för stabilisering av regionen på lång sikt.

Den s.k. Istanbulprocessen (även benämnd "Heart of Asia"), har fortsatt utvecklas i syfte att finna gemensamma lösningar för att bygga förtroende, samt stärka säkerheten, ekonomisk tillväxt och social utveckling i Afghanistan och i regionen. Sverige har deltagit från början i processen. Utöver att denna process utgör ett viktigt forum för regional politisk dialog på hög nivå har konkreta förslag till förtroendeskapande åtgärder utarbetats. Vid ministermötet i Almaty, Kazakstan i april 2013

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. Det 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. ISAF stödjer processen genom att bl.a. utbilda och genomföra rådgivning till de afghanska säkerhetsstyrkorna i syfte att förbättra deras förmåga att självständigt ansvara för säkerheten i landet.

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 har utvärderats 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, samt efter samråd med övriga internationella aktörer, har ansvaret successivt lämnats över från ISAF till afghanska säkerhetsstrukturer. Efter ett beslut om överlämning har de afghanska säkerhetsstrukturerna agerat alltmer självständigt – i den takt deras förmåga har medgivit det. I samma takt har ISAF:s roll anpassats till att bli alltmer stödjande och rådgivande.

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. Transitionsprocessen har genomförts i fem omgångar. Den 18 juni 2013 tillkännagav president Karzai den femte och avslutande transitionsomgången. Den omfattade återstående 91 distrikt i huvudsakligen östra och södra Afghanistan. I och med genomförandet av denna ”milstolpe” ansvarar afghanska myndigheter numera för säkerheten i hela landet och ISAF:s roll har övergått till att vara enbart stödjande. I takt med att överlämningen av säkerhetsansvar till afghanska myndigheter har fortskridit, har successiva reduceringar av ISAF:s truppnivåer möjliggjorts.

När det gäller det svenska ansvarsområdet återstod hösten 2012 tre distrikt där transitionen ännu inte inletts: Sayad i provinsen Sar-e Pul, samt Qush Tepah och Darzab i provinsen Jowzjan. Dessa tre distrikt ingick i den fjärde transitionsomgången, vilken tillkännagavs den 31 december 2012. För svenskt vidkommande innebär detta således att

Prop. 2013/14:33 säkerhetsansvaret i hela det svenska ansvarsområdet nu är överlämnat till afghanska myndigheter.

I enlighet med överenskomna riktlinjer mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet har de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team, PRT*) fasats ut, i takt med att säkerhetsansvaret överlämnats 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, *Transition Support Team (TST)*, för vilken en civil ledning etablerades.

3.4 Säkerhetssituationen

Konflikten i Afghanistan har successivt ändrat karaktär. Lokala makthavare, väpnade grupperingar och kriminella nätverk kämpar om makten över resurser i skiftande allianser och i lokala fejder. Inför presidentvalet i april 2014 samt med ISAF:s utfasning och de afghanska säkerhetsstyrkornas (*ANSF*) övertagande av säkerhetsansvaret ökar positioneringen. Kopplingar mellan *ANSF* och lokala makthavare – inte sällan med anknytningar till kriminella aktörer – och inkorporeringen av lokala miliser i de afghanska säkerhetsstyrkorna påverkar regeringens kontroll över säkerheten och dess legitimitet hos befolkningen. Den utbredda narkotikaindustrin bidrar till att finansiera terrorism och det väpnade motståndet. Parallella maktstrukturer underminerar förutsättningarna för en fredlig och demokratisk utveckling i Afghanistan.

Den afghanska staten har bristfällig kontroll över delar av landet, i synnerhet gränsområdena mot grannländerna, framförallt i sydöstra och östra Afghanistan. Detta bidrar till de väpnade gruppernas rörelsefrihet, motståndskraft och återväxt. Omfattande korruption och ett bristfälligt rättsväsende tillsammans med utbredd fattigdom, arbetslöshet, kriminalitet och upplevd osäkerhet ger fortsatt näring åt det väpnade motståndet.

Väpnade regeringsfientliga grupper genomför kontinuerligt våldsdåd och attacker. Merparten av våldsdåden utförs i södra och östra Afghanistan, men även i andra delar av landet, inklusive i Kabul, genomförs återkommande attacker.

Enligt FN:s statistik har drygt 1300 civila dödats till följd av attentat och stridigheter under första halvåret 2013, vilket innebär en viss ökning jämfört med samma period föregående år. Våldet som drabbar kvinnor och barn har ökat. Regeringsfientliga aktörer bär, enligt FN, liksom tidigare ansvaret för merparten av de civila dödade och skadade. Den främsta orsaken bakom ökningen av civila dödsfall är enligt FN att regeringsfientliga aktörer alltmer riktar attacker mot civila mål, liksom ett ökat urskillningslöst användande av improviserade sprängladdningar (*IED*). Antalet döda och skadade civila till följd av *ANSF*:s militära insatser har enligt FN också ökat under 2013, till följd av övertagandet av säkerhetsansvar. ISAF arbetar med *ANSF* för att förbättra de afghanska

styrkornas förmåga att undvika civila döds- och skadeutfall vid säkerhetsinsatser.

Attacker riktade mot afghanska politiker, ämbetsmän och företrädare för säkerhetsstrukturerna har ökat i förhållande till tidigare år. Valarbetare har även utsatts för attacker i upptakten till valprocessen. Attacker mot internationella organisationer förekommer också. I maj 2013 utsattes både den internationella flyktingorganisationen (IOM) och internationella röda korset (ICRC) för våldsdåd. Även Svenska Afghanistankommitténs verksamhet har vid flera tillfällen drabbats.

Antalet attacker mot ISAF har under 2013 fortsatt att minska i takt med att säkerhetsansvaret successivt lämnats över till ANSF. Istället har antalet attacker riktade mot afghanska poliser och militärer ökat kraftigt som en följd av dess ökade numerär och säkerhetsansvar. De s.k. insider-attackerna mot ISAF och de afghanska säkerhetsstyrkorna fortsätter att utgöra ett problem, men har genom olika åtgärder, bland annat förbättrade bakgrundskontroller, kunnat förebyggas i flera fall.

Säkerhetssituationen i Afghanistan är således allttjämt utmanande. Samtidigt är situationen svårbedömd och tillförlitlig information blir allt svårare att tillgå i takt med den internationella militära utfasningen. Situationen skiljer sig även avsevärt mellan olika delar av landet. Säkerhetsläget är allttjämt bättre i delar av norra Afghanistan än i de södra och östra delarna av landet.

Det väpnade motståndet består av olika aktörer med varierande drivkrafter och intressen, många med lokal koppling, där kriminalitet och kontroll över odling och handel med narkotika spelar viktiga roller. Detta gäller inte minst i norra Afghanistan där motståndet utgörs av olika ibland konkurrerande och ibland samarbetande grupperingar och individer, främst med ekonomiska intressen. Ideologi, och strävan efter makt utgör andra drivkrafter. Även om talibanrörelsen och religiöst extrema grupper med internationella kopplingar är verksamma i norra Afghanistan har dessa hittills haft begränsad framgång att utöka sitt inflytande i denna region.

Den afghanska staten och de afghanska säkerhetsstyrkorna har idag ansvaret för säkerheten i hela landet. Överföringen av säkerhetsansvar från ISAF till ANSF har gått planenligt. Målbilden om 352 000 personer inom ANSF är nu uppfylld. Även säkerhetsstyrkornas kvalitet har utvecklats i positiv riktning, framförallt som ett resultat av omfattande internationella utbildningsinsatser från Nato och EU. Betydande utmaningar kvarstår dock, främst inom den afghanska polisen (ANP), som präglas av omfattande korruption, låg utbildningsgrad och lågt förtroende hos den afghanska allmänheten. Den afghanska armén har också betydande problem, inte minst vad gäller hög personalomsättning, brister i utrustning samt tillgång till kritiska förmågor såsom t.ex. flygunderstöd och resurser för medicinsk evakuering. Detta medför sammantaget att det i dagsläget är svårt för säkerhetsstyrkorna att verka för en bestående positiv säkerhetsutveckling. Detta innebär att det finns ett fortsatt behov av internationellt stöd avseende träning, utbildning och finansiering.

Av stor betydelse för säkerhetsutvecklingen framöver är upptakten till, genomförandet av och efterspelet till de planerade valen 2014 och parlamentsvalet 2015 liksom fortsatta ansträngningar i freds- och

Prop. 2013/14:33 försoningsprocessen. Grannländernas agerande i förhållande till Afghanistan – inte minst Pakistans – är också av mycket stor betydelse. Ett bilateralt säkerhetsavtal med USA och en militär utbildningsinsats i Natos regi är andra viktiga faktorer för säkerhetsutvecklingen då det skulle sända en stark signal om fortsatt internationellt engagemang i Afghanistan. Framsteg vad gäller reformer för en förbättrad samhällsstyrning, en starkare rättsstat och en socioekonomisk utveckling som kommer hela befolkningen till godo är nyckelfrågor även för säkerhetsutvecklingen på lång sikt.

3.5 Den humanitära situationen

Den humanitära situationen i Afghanistan försämras alltjämt. Intensifierade konflikter, säsongsbetonade översvämningar, återkommande torka, jordbävningar och andra extrema väderförhållanden är de huvudsakliga anledningarna till den svåra situationen i landet. Pågående konflikter resulterar i civila offer och internflyktingar.

Det finns över en halv miljon internflyktingar i Afghanistan som en följd av konflikter och naturkatastrofer. FN:s flyktingorgan (UNHCR) rapporterar att 35 000 personer har lämnat sina hem hittills under 2013. Det finns enligt UNHCR i dagsläget nästan 2,9 miljoner registrerade afghanska flyktingar i exil i Pakistan och Iran och uppskattningsvis 2,4 miljoner icke registrerade. Sedan 2002 har fler än fem miljoner flyktingar återvänt till Afghanistan.

Livsmedelssituationen är svår. Sedan 2000 har afghanerna upplevt åtta svåra torkperioder som drabbat stora delar av befolkningen. Mer än hälften av barnen under fem år som lever i Afghanistan är fel- eller undernärda. Återkommande naturkatastrofer talar för betydelsen av att inte bara genomföra kortsiktiga humanitära insatser utan även långsiktigt utvecklingssamarbete. En tydlig gränsdragning mellan ansatserna är viktig. Samtidigt är behovet av koordinering stort och katastrofförebyggande arbete bör genomsyra både kort- och långsiktiga insatser i syfte att skapa motståndskraft hos individer och samhällen.

Säkerhetsläget för de humanitära aktörerna som verkar i landet är allvarligt, vilket bekräftats av 105 rapporterade incidenter av våld mot humanitär personal hittills under 2013. Det är svårt att nå ut till de behövande i landet och den rådande situationen försvårar effektiviseringen av det humanitära biståndet. Med tanke på den krävande säkerhetssituationen i Afghanistan kommer det att vara viktigt för humanitära aktörer att värna och agera i enlighet med de humanitära principerna samt att engagera sig i uppsökande- och opinionsbildande åtgärder för att bygga upp acceptans bland lokalsamhällen.

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

4 Det internationella samfundets civila engagemang i Afghanistan

Prop. 2013/14:33

I takt med att det internationella samfundets engagemang i Afghanistan förändras blir de civila insatserna, inte minst i FN:s och EU:s regi, allt viktigare. Mot bakgrund av de många aktörerna som finns på plats är samordning, i nära samarbete med den afghanska regeringen, central.

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 Ján Kubiš till FN:s särskilda sändebud, SRSG (*Special Representative of the Secretary-General*). UNAMA:s mandat förlängdes till mars 2014 genom att FN:s säkerhetsråd enhälligt antog resolutionen 2096 i mars 2013.

UNAMA:s uppdrag inbegriper att tillsammans med övriga aktörer i det internationella samfundet främja säkerhet och stabilitet i Afghanistan samt att leda och koordinera de civila insatserna för att stärka afghansk suveränitet, ägarskap och ledarskap. UNAMA – som väntas finnas kvar i landet även på längre sikt – samarbetar nära med ISAF under överlämnandet av säkerhetsansvar.

Ett annat viktigt inslag i UNAMA:s uppdrag är rollen som partner gentemot afghanska myndigheter, andra institutioner och det civila samhället inför valet 2014. Detta gäller inte minst när det gäller att tillvarata kvinnors rättigheter men även att tillhandahålla teknisk assistans för kapacitetsuppbyggnad. UNAMA har också beredskap att stödja freds- och försoningsprocessen, både genom att erbjuda kapacitetsbyggande till lokala aktörer och genom att komplettera de formella förhandlingarna med att stödja en process som inkluderar fler aktörer på olika nivåer i samhället.

EU spelar en aktiv roll i ansträngningarna för att bidra till utveckling och stabilitet. EU, OSSE liksom flera frivilligorganisationer har beredskap att bidra med valstöd och valövervakning under 2014. Flera viktiga steg har tagits för att åstadkomma en mer samstämmig och effektiv politik i förhållande till Afghanistan. På svenskt initiativ fattade EU i slutet av 2011 beslut om att inleda förhandlingar om ett långsiktigt och bindande samarbetsavtal mellan EU och Afghanistan. Avtalet, som omfattar ett antal samarbetsområden och bekräftar EU:s engagemang i landet, är i stort sett färdigförhandlat. Endast ett par frågor är utestående. I juni 2013 antogs rådslutsatser om Afghanistan som bland annat slår fast att en strategisk diskussion kommer att hållas under hösten för att ytterligare stärka EU:s engagemang och samarbete i regionen. Som ett resultat av denna process kommer den befintliga handlingsplanen för Afghanistan och Pakistan från 2009 att uppdateras. Europeiska kommissionen lämnar stora bidrag till biståndsinsatser på det civila området. År 2013 uppgår stödet till knappt 250 miljoner euro. Det totala stödet från EU inklusive medlemsländerna uppgår till ungefär en och en halv miljard euro.

I juni 2007 inledde EU en polisinsats i Afghanistan (*EU Police Mission in Afghanistan*, EUPOL Afghanistan). Insatsen, som nyligen har förlängts till slutet av 2014, har sin tyngdpunkt i stöd till reformeringen

Prop. 2013/14:33 och återuppbyggnaden av den afghanska polisen med ett 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.

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. Säkerhetsläget begränsar till viss del personalens möjligheter att mötas och förflytta sig tillsammans med afghanska poliser och tjänstemän som ska få stöd med rådgivning. I takt med det militära tillbakadragandet har EUPOL Afghanistans verksamhet kommit att koncentreras till färre platser. En av dessa är Mazar-e Sharif. Verksamheten bedrivs i ett flertal provinser med särskild koncentrerings på Bamyan, Kabul, Kandahar, Herat och Mazar-e Sharif. I dagsläget består missionen av cirka 350 befattningar (poliser och civila experter) och cirka 200 lokalt anställda. 24 EU-medlemsstater och Kanada bidrar med personal till missionen. EUPOL Afghanistans nuvarande mandat pågår fram till den 31 december 2014.

En av EUPOL Afghanistans uppgifter är att tillsammans med alla större givarländer och det afghanska inrikesministeriet, inom 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 var 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 till de insatser som görs för att bekämpa den olagliga

narkotikahanteringen. 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 2120 (2013) den 10 oktober 2013 förlängt ISAF:s mandat till och med den 31 december 2014. 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 2013 av 49 truppbidragande länder, varav 22 inte är medlemmar i Nato. Styrkan uppgick vid samma tidpunkt till omkring 87 000 personer. För närvarande befinner sig insatsen i sista fasen i transitionsprocessen som beslutades vid Natotoppmötet i Lissabon i november 2010. Vid Natotoppmötet i Chicago i maj 2012 uttrycktes fortsatt politiskt stöd för processen. Vid en ceremoni i Kabul den 18 juni 2013 tillkännagav president Karzai den femte och sista transitionsomgången. De afghanska säkerhetsstyrkorna tog därmed över ansvaret för säkerheten i hela landet. ISAF:s roll övergick i samband med detta till att vara enbart stödjande. Fram till dess avslut är ISAF:s uppgift således att stödja ANSF, genom bl.a. rådgivning och utbildning, så att styrkorna på egen hand kan upprätthålla säkerheten i hela landet. ISAF-insatsen avslutas vid utgången av december 2014 och planeras att ersättas av en ny insats, *Resolute Support Mission*, med fokus på utbildning och rådgivning till ANSF.

En del av ISAF:s verksamhet utanför huvudstaden Kabul har utgått från regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad, s.k. PRT:s (*Provincial Reconstruction Team*), under ledning av en truppbidragande nation. Dessa enheter har haft som uppgift att i respektive ansvarsområde bidra till säkerhet och stabilitet samt underlätta återuppbyggnad och den afghanska regeringens myndighetsutövning. PRT:s verksamhet har

Prop. 2013/14:33 utförts tillsammans med företrädare för afghanska myndigheter och lokalbefolkningen. Sverige har ansvarat för en regional enhet sedan våren 2006. Under 2012 omvandlades denna till ett *Transition Support Team* (TST), under ledning av den svenska seniora civila representanten.

Utöver verksamheten genom de regionala enheterna består ISAF främst av manöverenheter och resurser för att utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna; den afghanska polisen och den afghanska armén. Uppbyggnaden av och stödet till de afghanska säkerhetsstyrkorna sker på uppdrag av FN:s säkerhetsråd och tillhör de främsta uppgifterna för Nato och ISAF. ANSF leder i dag alla operationer i landet på egen hand. ISAF:s roll har sedan inledningen av det femte och sista steget i transitionsprocessen, kallad milstolpen 2013, varit stödjande och rådgivande utan direkta stridande uppgifter.

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

Jämställdhetsfrågor är en viktig komponent i ISAF:s verksamhet i Afghanistan. Nato tillsatte under september 2013 en general som ansvarig och sammanhållande för jämställdhetsfrågorna inom ISAF. 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 samtliga operationer. Konkreta riktlinjer för implementeringen av resolution 1325 (2000) i Nato och dess operationella strukturer har framtagits av alliansens militära strukturer. Riktlinjerna omfattar förslag om utbildning, hänsyn till könsaspekter i bemanning samt inrättande av rådgivande funktioner för jämställdhetsfrågor och resolution 1325 (2000) i Natos operationer. Vid Natotoppmötet i Chicago våren 2012 betonades kvinnors rättigheter och genomförande 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 successivt 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:s förmåga, samt fortsatt engagemang från deltagande länder inom ISAF 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 närmast 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*), i vilken den afghanska regeringen och FN delar på ordförandeskapet.

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. Sverige har genom åren bidragit till *Afghan National Army (ANA) Trust Fund* för stöd till uppbyggnaden av den afghanska nationella armén. Utbildningsbehovet kommer tills vidare 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 och instruktörer, samt utbildning och mentorskap för den afghanska nationella polisen, med målet att de afghanska säkerhetsstyrkorna ska ta fullt ansvar för säkerheten i landet i slutet av 2014. NTM-A-uppgifter som inte är slutförda i slutet av 2014 kommer att överföras till den utbildningsinsats som planeras ersätta ISAF vid utgången av 2014, *Resolute Support Mission*.

6 Natos insats efter 2014, RSM

Vid Natotoppmötet i Chicago i maj 2012 beslutade de allierade tillsammans med samtliga ISAF-partner och den afghanska regeringen att Nato ska etablera en utbildningsinsats i Afghanistan efter 2014. I den gemensamma deklARATIONEN från mötet underströks vikten av att den afghanska regeringen bjuder in till en sådan insats, för att det

Prop. 2013/14:33 internationella samfundet fortsatt ska kunna bistå de afghanska säkerhetsstyrkorna med stöd och rådgivning, i syfte att konsolidera ANSF:s förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet. Vid Natohögkvarteret i Bryssel pågår planeringen för denna insats benämnd *Resolute Support Mission* (RSM). Ramarna för den framtida insatsen är politiskt fastställda och den militära planeringsprocessen för framtagande av en operationsplan pågår. Insatsen är en utbildningsinsats, vars fokus kommer att ligga på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, på stabs- och ledningsnivå. Insatsen kommer inte att ha stridande uppgifter förutom s.k. *force protection* (egenskydd). Beslut om den framtida insatsens exakta storlek har ännu inte fattats, men enligt den politiska inriktning som överenskoms vid Natos försvarsministermöte i februari 2013 ska insatsen inte överskrida 12 000 personer. Inrättandet av insatsen är avhängigt en folkrättslig grund, t.ex. i form av en resolution av FN:s säkerhetsråd eller en inbjudan från den afghanska regeringen. Insatsen kräver även ett avtal mellan Nato och den afghanska regeringen avseende de rättigheter och skyldigheter som missionens deltagande länder kommer att ha.

USA planerar även för någon form av fortsatt bilateral insats efter 2014. Inriktningen och omfattningen av denna är i dagsläget inte heller beslutad, men sannolikt kommer det att handla om en fortsättning av nuvarande OEF-insats (jämför avsnitt 5.2).

7 Sveriges samlade civila engagemang i Afghanistan

7.1 Sveriges politiska engagemang

I mer än ett decennium har Afghanistan varit i Sveriges politiska fokus. Under den tiden har Sveriges bistånd mer än fyrdubblats och en ambassad i Kabul har upprättats. I början av 2012 inrättades ett sektionskansli i norra Afghanistan, underordnat ambassaden.

Sverige har vad gäller Afghanistan varit aktivt i bland annat FN, EU, den internationella kontaktgruppen (ICG) och flera regionala processer. Ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan har funnits sedan 2009. Under Sveriges ordförandeskap i EU 2009 tog Sverige initiativ till en handlingsplan för Afghanistan och Pakistan. I rådslutsatserna från juni 2013 bestämdes att en översyn av EU:s strategiska inriktning i Afghanistan skulle göras, vilket troligen kommer att leda till en uppdatering av handlingsplanen. Sverige har även tagit initiativ till ett bilateralt partnerskapsavtal (*Cooperation Agreement on Partnership and Development*) mellan EU och Afghanistan.

Ett antal svenska regeringsledamöter har gjort frekventa resor till Afghanistan och även tagit emot besök från Afghanistan. Ett antal bilaterala överläggningar med afghanska företrädare har hållits i samband med internationella konferenser. Tillsammans med ambassadens

verksamhet i Kabul har dessa möten och besök bidragit till att skapa goda relationer länderna emellan. Dessa stadfästes t.ex. i den gemensamma politiska deklaration som utrikesminister Bildt och Afghanistans vice utrikesminister Ludin gjorde i samband med Bildts besök i Afghanistan i april 2013. I deklarationen aviserade Afghanistan sin avsikt att inom kort öppna en ambassad i Stockholm.

7.2 Sveriges utvecklingsamarbete med Afghanistan och humanitära insatser

7.2.1 Sveriges utvecklingsamarbete med Afghanistan

Biståndsinsatserna utgör en central del av Sveriges samlade engagemang för Afghanistans utveckling. Sverige har en framträdande roll, inte minst vad gäller jämställdhet, utbildning, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Afghanistan kännetecknas av stora behov inom samtliga samhällssektorer. Konflikter pågår fortfarande vilket försvårar arbetet. Koordineringen av biståndet är problematisk. Afghanistans regering försöker med givarkretsens stöd både öka sitt ägarskap över biståndets genomförande och förbättra koordineringen. Den statliga förvaltningens förmåga att hantera och administrera stora biståndsvolymer är dock begränsad. Givarkretsen arbetar med att stödja Afghanistan i landets strävan att möta dessa utmaningar, framför allt genom stöd till Världsbanksfonden för Afghanistans återuppbyggnad (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*). Ett omfattande samarbete pågår också mellan givarkretsen och Afghanistan under det ömsesidiga så kallade Tokyoramverket för ansvarsutkrävande (*Tokyo Mutual Accountability Framework*, TMAF) från 2012. Afghanistan är en av de sviktande stater som bildat landgrupperingen "g7+". Afghanistan är även ett pilotland inom ramen för "The New Deal for Engagement in Fragile States". New Deal bygger på fem freds- och statsbyggande mål och ett antal principer för genomförande av dessa. Målsättningarna innefattar såväl politik som säkerhet, rättsväsende, ekonomi och samhällsstyre. Tokyoramverket är i linje med New Deal och dess principer. Sverige arbetar aktivt med att öka kapaciteten för kvalitetssäkring och vid behov utreda och hantera korruption i svenska insatser.

I november 2011 antogs en reviderad biståndsstrategi vilken styr inriktningen av det svenska biståndet till och med 2014. Målet är att människor som lever i fattigdom, särskilt kvinnor och flickor, ska få förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Nationellt fokuseras biståndet på två sektorer, 1) demokrati, mänskliga rättigheter och jämlikhet och 2) utbildning. Till stöd för de fyra norra provinserna där Sverige haft ett särskilt ansvar tillkommer två mål med biståndet: 1) stöd till lokal förvaltning på provins- och distriktsnivå och 2) privatsektorutveckling. Den största pågående insatsen inom svenskt bistånd är stödet till Världsbankens fond för Afghanistans återuppbyggnad (ARTF). Andra centrala stöd är till olika FN-organ, bl.a.

Prop. 2013/14:33 till UNICEF (utbildning), UNOPS (infrastrukturutveckling), och UNDP (lokal förvaltning). Dessutom ges stöd till det civila samhället där Svenska Afghankommittén är en viktig aktör.

Vid Tokyokonferensen i juli 2012 aviserade Sverige som enda land en ambition för hela det så kallade Transformationsdecenniet. Den aviserade ambitionsnivån för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan mellan 2015 och 2024 är mellan 8 och 8,5 miljarder kronor. Jämfört med dagens biståndsnivåer om 600 miljoner kronor per år innebär det en ökning med i genomsnitt 25–30 procent. Genom stöd till framför allt den afghanska ekonomin syftar biståndet till att bidra till att stärka landets möjligheter att stå på egna ben. Arbetet med att ta fram en ny s.k. resultatstrategi för biståndet har påbörjats och regeringen har gett Sida i uppdrag att ta fram ett underlag för en ny strategi för periodens första fem år, 2015–2019 och halva volymen, 4–4,25 miljarder kronor. Biståndet förväntas att fokuseras på fem områden (enligt konceptet *5 E's for Afghan Development*): stöd till den egna förmågan (*Empowerment*), utbildning (*Education*), sysselsättning (*Employment*), privatsektor- och landsbygdsutveckling (*Enterprise*), samt ekonomisk integration (*Economic integration*).

Sveriges och världssamfundets stöd är inte utan villkor. Afghanistan måste leva upp till sina åtaganden inom Tokyoramverket. Åtagandena gäller bland annat transparens och antikorrupcion, gott samhällsstyre och demokrati samt respekt för de mänskliga rättigheterna. Ett första uppföljningsmöte efter Tokyokonferensen ägde rum på tjänstemannanivå i Kabul i juli 2013. Givarkretsen var i stort sett tillfreds med den afghanska regeringens framsteg det senaste året, men samtidigt betonades att mycket återstår att göra.

7.2.2 Humanitära insatser

Det svenska humanitära biståndet till Afghanistan uppgår hittills i år till cirka 139 miljoner kronor. Därtill kommer de svenska kärnstöden till FN och internationella rödakorskommittén (ICRC). Under 2013 kanaliseras Sverige det humanitära stödet främst genom FN (UNHAS, UNHCR, UNICEF, OCHA), ICRC, Svenska röda korset (SRK), Aktion mot hunger (ACF), Danska kommittén för hjälp till Afghanska flyktingar (DACAAR), och Norska flyktingrådet (NRC). Det svenska stödet inriktar sig på skydd, hälsa, livsmedelsförsörjning samt vatten och sanitet för den mest utsatta och sårbara delen av befolkningen.

7.3 Sveriges insats i norra Afghanistan

I slutet av 2014 går världssamfundets engagemang i Afghanistan in i en ny fas. Landets suveränitet återupprättas fullt ut som en följd av att den s.k. transitionen slutförs. Den internationella säkerhetsstyrkan ISAF, som medverkat till upprätthållandet av säkerheten i över ett decennium, har därmed lämnat över säkerhetsansvaret till den afghanska regeringen. ISAF-insatsen avslutas. Tonvikten flyttas till långsiktigt utvecklingssamarbete och politiskt stöd. Den afghanska regeringen

övertar ansvaret för säkerheten i landet fullt ut, och deras ledarskap på utvecklingsområdet stärks. Det internationella stödet på säkerhetsområdet koncentreras till rådgivning och utbildning.

I mars 2012 övergick den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning. Det tidigare militärledda *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i Mazar-e Sharif upphörde. En ny struktur, *Transition Support Team* (TST), skapades bestående av en militär del och en civil del under politisk ledning av en civil chef. Den militära delen ingår i ISAF och står under militärt befäl men företräds av den civila chefen i kontakter med afghanska myndigheter. Den civila delen har formen av ett sektionskansli under Sveriges ambassad i Kabul.

Den samlade svenska insatsen, och därmed TST-strukturen, upphör sommaren 2014 då den nuvarande svenska militära närvaron inom ramen för ISAF avslutas och sektionskansliet i Mazar-e Sharif i dess nuvarande form omvandlas. Det är angeläget med en fortsatt diplomatisk bevakning av utvecklingen i norra Afghanistan. Det finns starka skäl att vidareutveckla de nätverk och kontakter som är etablerade med samhällsföreträdare i denna del av landet. Ambassaden i Kabul förstärks för att särskilt kunna följa utvecklingen i norr.

7.4 Sveriges bidrag till EUPOL Afghanistan och andra sekonderingar

Sverige bidrar – genom Rikspolisstyrelsen, Folke Bernadotteakademien och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – till EU:s polisinsats i Afghanistan, EUPOL Afghanistan. Under 2013 har Sverige ökat sitt stöd till EUPOL. Inriktningen är att det svenska bidraget fortsätter att öka till uppemot 25 poliser i Mazar-e-Sharif och Kabul. Personalbidraget består i huvudsak av poliser, men också av juridiska experter, logistikexperter, m.m. Sedan 2012 har EUPOL en svensk chef. Sverige är därmed en av de största bidragande länderna till insatsen. Sverige ställer även en politisk rådgivare till förfogande för EU:s särskilda representant i Afghanistan och en rådgivare till biträdande chefen för UNAMA.

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.

Den huvudsakliga uppgiften för det svenska styrkebidraget är att utbilda och bistå med råd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, i syfte att fortsatt utveckla deras förmåga att självständigt ansvara för säkerheten i

landet och i enlighet med den afghanska regeringens målsättningar. Genom att utbilda och ge råd till ANSF har den svenska kontingenten bidragit till att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt initiera, planera, leda och genomföra operationer. Sammantaget har det stöd som det svenska förbandet tillhandahållit bidragit till en ökad förmåga hos ANSF att hantera säkerhetsläget i insatsområdet och det vidare ansvarsområdet i norra Afghanistan.

Som ett resultat av stödinsatserna har Sverige kunnat lämna över ansvaret för säkerheten från ISAF till ANSF i de fyra provinser där Sverige tidigare haft ledningsansvar. Följaktligen har den permanenta närvaron i provinserna Sar-e Pul, Jowzjan och Samangan kunnat avvecklas. *Camp Monitor* i provinsen Jowzjan överlämnades till de afghanska säkerhetsstyrkorna under våren 2013.

Det svenska styrkebidraget har successivt reducerats sedan 2012 och den svenska styrkan uppgår sedan maj 2013 till ca 300 personer på plats i Afghanistan. Utöver detta tillkommer det svenska helikopterbidraget för medicinsk evakuering samt personal till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel. Det svenska styrkebidraget har under 2013 genomgått stora förändringar. Ett närmare samarbete med Finland, Norge och Lettland inleddes under året i syfte att gemensamt upprätthålla fortsatt god effekt av verksamheten samtidigt som planerade successiva militära neddragningar genomfördes. Samarbetet, som benämns *Nordic Baltic Transition Support Unit* (NB TSU), uppnådde full operativ effekt i juni 2013 och är inriktat på militära och polisiära rådgivnings- och utbildningsinsatser i provinserna Balkh och Samangan i norra Afghanistan. Det fördjupade nordiskt-lettiska samarbetet innebär en ytterligare tyngdpunktsförskjutning från stridande till stödjande verksamhet, i enlighet med riksdagens inriktning. Nationerna som ingår i samarbetet har skapat en gemensam ledningsstruktur i form av manöverförband, ledning, logistik samt rådgivningsenheter för att uppnå synergi och samarbete i nordisk-baltisk kontext. Sverige är ramnation för samarbetet. En annan viktig förändring är omstruktureringen av det svenska helikopterbidraget från helikopter 10 B till helikopter 16 med förmågorna medicinsk evakuering och taktisk transport, vilken genomfördes i april 2013.

Samarbetet med Finland, Norge och Lettland inom NB TSU fortsätter till och med maj 2014. Det svenska styrkebidraget planeras därmed att fortsätta i nuvarande omfattning och inriktning till och med maj 2014. Det svenska förbandet kommer således att omfatta ca 300 personer på plats i Afghanistan och bestå 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. I förbandet ingår även en svensk juridisk rådgivare och en rådgivare i jämställdhetsfrågor. Utöver detta tillkommer bidraget med helikopter 16 för medicinsk evakuering samt personal till stöd för avveckling av infrastruktur samt hemtransport av utrustning och materiel.

Vid utgången av 2014 kommer ISAF att avslutas. Som framhållits i prop. 2012/13:41, är inriktningen att det svenska militära bidraget till ISAF i sin nuvarande utformning ska avslutas till sommaren 2014. Det nuvarande svenska bidraget till ISAF, inklusive bidraget med helikopter 16, kommer följaktligen att avslutas under maj 2014. Verksamheten

inom NB TSU kommer även vid denna tidpunkt att ha avslutats. I samband med detta stängs även *Camp Northern Lights* (CNL). Prop. 2013/14:33

Att det nuvarande svenska styrkebidraget till ISAF avslutas under maj 2014 och att *Camp Northern Lights* stängs i juni 2014, innebär att infrastruktur behöver avvecklas och att utrustning och materiel behöver tas hem. För att kunna genomföra denna avveckling och hemtagning utan att förlora operativ effekt i förbandets kärnverksamhet tillförs extra personal i form av en omstruktureringsstyrka (OMS 04), till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel. Denna personal kommer att vara verksam i insatsområdet som längst till utgången av 2014. Den huvudsakliga uppgiften för OMS 04 är att avveckla nationell infrastruktur, i huvudsak vid CNL, samt att återtransportera förbandsmateriel som inte är nödvändig för det planerade fortsatta militära engagemanget i Afghanistan. Lös egendom som inte längre behövs för statens verksamhet och som finns på CNL planeras överlåtas till den afghanska staten.

Sverige avser att bidra till den kommande utbildnings- och rådgivningsinsatsen, *Resolute Support Mission* (RSM). I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till RSM kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014, till dess att RSM är operativ. Se vidare kapitel 9 – Sveriges militära insats: Framtida svenskt deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM).

9 Sveriges militära insats: Framtida svenskt deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM)

Regeringens inriktning är att Sverige ska fortsätta att bidra till det internationella samfundets ansträngningar att stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan, i syfte att åstadkomma en långsiktig stabilitet och en positiv säkerhetsutveckling i landet. Sverige kommer därmed att bidra till den kommande utbildnings- och rådgivningsinsatsen, *Resolute Support Mission* (RSM), i syfte att åstadkomma en effektiv insats med förmåga att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till ANSF.

Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet. Bidraget kommer bl.a. att bestå av rådgivare till de afghanska säkerhetsstrukturerna, kvalificerade sjukvårdsresurser samt personal vid de staber som leder RSM.

RSM kommer att inledas parallellt med ISAF under hösten 2014, i syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan de båda insatserna vid årsskiftet 2014/2015. Målsättningen är att RSM ska vara fullt operativt den 1 januari 2015. Det svenska bidraget till RSM kommer att fhasas in i takt med att förberedelserna för RSM genomförs under hösten

Prop. 2013/14:33 2014. I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till RSM, kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014.

10 Regeringens överväganden om fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan och deltagande i Natos utbildningsinsats

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 600 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2014, givet att det finns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av Förenta nationernas säkerhetsråd.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till ca 300 personer på plats i Afghanistan fram till och med maj 2014. Utöver detta tillkommer det svenska helikopterbidraget för medicinsk evakuering (ca 40 personer till och med maj 2014) samt personal till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel (högst 170 personer som längst till och med december 2014). I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till Natos utbildningsinsats (RSM), kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014. Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet.

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 också 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 2120 (2013) utsträckt att gälla till och med den 31 december 2014.

Det internationella engagemanget i Afghanistan är långsiktigt och syftar till att möjliggöra stabilisering och utveckling av landet i demokratisk riktning. Det är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt stöder 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 senast 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. Hösten 2012 återstod tre distrikt i det svenska ansvarsområdet där transitionen ännu inte inletts. Dessa tre distrikt ingick i den fjärde transitionsomgången, vilken tillkännagavs den 31 december 2012. För svenskt vidkommande innebär detta således att säkerhetsansvaret i hela det svenska ansvarsområdet nu är överlämnat till afghanska myndigheter. Den 18 juni 2013 tillkännagav president Karzai den femte och avslutande transitionsomgången. Den omfattade återstående 91 distrikt i huvudsakligen östra och södra Afghanistan. I och med genomförandet av denna ”milstolpe” ansvarar afghanska myndigheter numera för säkerheten i hela landet, och ISAF:s roll har övergått till en enbart stödjande.

I slutet av 2014 går världssamfundets engagemang i Afghanistan in i en ny fas. Landets suveränitet återupprättas fullt ut som en följd av att transitionsprocessen slutförs och att ISAF lämnar över säkerhetsansvaret till den afghanska regeringen. ISAF-insatsen avslutas och en ny utbildnings- och rådgivningsinsats avses ta vid. Det internationella stödet

Prop. 2013/14:33 på säkerhetsområdet koncentreras till träning, rådgivning och utbildning. Tonvikten flyttas till långsiktigt utvecklingssamarbete och politiskt stöd.

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 reduktion 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 reduktioner föregås av konsultationer med Nato och övriga partner.

Den huvudsakliga uppgiften för det svenska styrkebidraget är att utbilda och bistå med råd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, i syfte att fortsätta utveckla deras förmåga att självständigt ansvara för säkerheten i landet och i enlighet med den afghanska regeringens målsättningar. Genom att utbilda och ge råd till ANSF, har Sverige bidragit till att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt initiera, planera, leda och genomföra operationer. Sammantaget har det stöd som det svenska förbandet tillhandahållit bidragit till en ökad förmåga hos ANSF att hantera säkerhetsläget i insatsområdet och det vidare ansvarsområdet i norra Afghanistan.

Det svenska styrkebidraget har successivt reducerats sedan 2012. I december 2012 reducerades insatsen med 100 personer, och uppgick då till ca 400 personer. Sedan maj 2013 uppgår den till ca 300 personer på plats i Afghanistan. Utöver detta tillkommer det svenska helikopterbidraget för medicinsk evakuering samt personal till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel. Det svenska styrkebidraget har under 2013 genomgått stora förändringar. Ett närmare samarbete med Finland, Norge och Lettland har inletts under året, inom ramen för *Nordic Baltic Transition Support Unit* (NB TSU). Bidraget är inriktat på militära och polisiära rådgivnings- och utbildningsinsatser i provinserna Balkh och Samangan i norra Afghanistan. Det fördjupade nordiskt-lettiska samarbetet innebär en ytterligare tyngdpunktsförskjutning från stridande till stödjande verksamhet, i enlighet med riksdagens inriktning. Samarbetet med Finland, Norge och Lettland inom NB TSU fortsätter till och med maj 2014. Det svenska styrkebidraget planeras därmed att fortsätta i nuvarande omfattning och inriktning till och med maj 2014. Det nuvarande svenska bidraget till ISAF, inklusive bidraget med helikopter 16, kommer följaktligen att avslutas vid utgången av maj 2014.

I samband med att det nuvarande svenska styrkebidraget till ISAF avslutas vid utgången av maj 2014 och att *Camp Northern Lights* (CNL) stängs, behöver infrastruktur avvecklas och utrustning och materiel

behöver tas hem. För att kunna genomföra denna avveckling och hemtagning tillförs extra personal i form av en omstruktureringsstyrka (OMS 04) om högst 170 personer. Denna personal kommer att vara verksam i insatsområdet som längst till utgången av 2014. Styrkan står under nationellt befäl och kommer inte att genomföra några operativa uppgifter åt ISAF. Omstruktureringsstyrkan kommer bl.a. att inkludera personal som arbetar med logistik, sanering och reparationer, samt personal för egenskydd (vakt och eskort). Lös egendom som inte längre behövs för statens verksamhet och som finns på CNL planeras överlåtas till den afghanska staten. Förutom avveckling av CNL ska OMS 04 vid behov även kunna avveckla övertalig svensk infrastruktur på *Camp Marmal* och i Kabul.

Regeringens inriktning är att Sverige även efter maj 2014 ska bidra till det internationella samfundets ansträngningar att stödja utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att hantera säkerheten i Afghanistan, i syfte att åstadkomma en långsiktig stabilitet och en positiv säkerhetsutveckling i landet. Sverige kommer följaktligen att bidra till den kommande utbildnings- och rådgivningsinsatsen, *Resolute Support Mission* (RSM), i syfte att åstadkomma en effektiv insats med förmåga att stödja, utbilda och genomföra rådgivning till ANSF.

RSM kommer att inledas parallellt med ISAF under hösten 2014, i syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan de båda insatserna vid årsskiftet 2014/2015. Målsättningen är att RSM ska vara fullt operativ den 1 januari 2015. Det svenska bidraget till RSM kommer att fasas in i takt med att förberedelserna för RSM genomförs under hösten 2014. I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till RSM, kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014.

Det bilaterala säkerhetsavtalet (BSA) mellan USA och Afghanistan är ännu inte färdigförhandlat men framsteg har gjorts i förhandlingarna mellan parterna under oktober. Arbetet med operationsplan (OPLAN) för RSM och SOFA (*Status of Forces Agreement*) har blivit försenat. Innan den nya insatsen kan inledas måste det föreligga en överenskommelse med afghanerna om insatsens innehåll och frågor gällande mandat, BSA och SOFA vara utlösta. Ett dokument ("Strategic Planning Assessment") som i stor utsträckning motsvarar en operationsplan har tagits fram och godkänts vid Nato/ISAF:s försvarsministermöte den 23 oktober 2013. Den nya insatsen är en utbildningsinsats, vars fokus kommer att ligga på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna, på stabs- och ledningsnivå (från kårnivå och uppåt). I planeringsarbetet avseende RSM har Sverige drivit frågan om genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet.

Mot bakgrund av vad som är känt i nuläget avseende den nya insatsens utformning och omfattning, planeras Sveriges bidrag till RSM att bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksam i norra delarna av landet. Bidraget kommer bl.a. att bestå av rådgivare till de afghanska säkerhetsstrukturerna, kvalificerade sjukvårdsresurser samt personal vid de staber som leder RSM.

I mars 2012 övergick den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning. I samband med detta avvecklades den

företrädesvis militära svenskleda *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i Mazar-e Sharif och ersattes av en civilt ledd struktur, *Transition Support Team* (TST). 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. Den samlade svenska insatsen, och därmed TST-strukturen, upphör sommaren 2014 i samband med att den nuvarande svenska militära närvaron inom ramen för ISAF upphör. Regeringen planerar för en fortsatt svensk civil närvaro i norra Afghanistan, men i förändrad och reducerad form.

I enlighet med överenskommelsen från hösten 2010 tillsattes under våren 2011 en politisk arbetsgrupp i syfte att se över det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan. I november 2011 antogs en reviderad biståndsstrategi vilken styr inriktningen av det svenska biståndet till och med 2014. Målet är att människor som lever i fattigdom, särskilt kvinnor och flickor, ska få 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. Sveriges engagemang i norra Afghanistan har bidragit till ökad säkerhet och stärkt förmåga hos de afghanska säkerhetsstyrkorna. Sveriges biståndsinsatser i norra Afghanistan har bl.a. inkluderat stöd till lokal förvaltning, privatsektorutveckling och infrastruktur. Den långvariga svenska närvaron i de norra provinserna har genererat erfarenheter för Sverige som vi kommer att bygga vidare på i vårt fortsatta engagemang. 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.

Vid givarkonferensen i Tokyo i juli 2012 aviserade Sverige en långsiktig ambition för hela landet 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. Den aviserade ambitionsnivån för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan mellan 2015 och 2024 är mellan 8 och 8,5 miljarder kronor. 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. Sveriges och världssamfundets stöd är inte utan villkor. Afghanistan måste leva upp till sina åtaganden inom Tokyoramverket. Åtagandena gäller bland annat transparens och antikorrupcion, gott samhällsstyre och demokrati samt respekt för de mänskliga rättigheterna.

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 folkkrätten. 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. Försvarmakten 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 600 personer till förfogande för deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) till utgången av december månad 2014. Det svenska styrkebidraget kommer att uppgå till ca 300 personer på plats i Afghanistan fram till och med maj 2014. Utöver detta tillkommer det svenska helikopterbidraget för medicinsk evakuering (ca 40 personer till och med maj 2014) samt personal till stöd för avveckling av infrastruktur och hemtransport av utrustning och materiel (högst 170 personer som längst till och med december 2014). Utöver detta kan tillfälliga förstärkningar komma att tillföras. Regeringen fäster stor vikt vid säkerheten för all svensk personal.

I syfte att åstadkomma en friktionsfri övergång mellan det nuvarande svenska ISAF-bidraget och det kommande svenska bidraget till RSM, kan de delar av det svenska bidraget som senare ska ingå i RSM komma att behöva verka inom ramen för ISAF under hösten 2014. Sveriges bidrag till RSM planeras bestå av högst 50 personer på plats i Afghanistan och avses i huvudsak vara verksamt i norra delarna av landet. Personalen ingående i detta bidrag kommer inte att ha stridande uppgifter. Härmed genomförs den inriktning som regeringen sedan tidigare givit uttryck för i tidigare propositioner vad gäller en svensk utbildningsinsats efter ISAF.

Regeringen beräknar att kostnaderna för det svenska bidraget inom ramen för ISAF under 2014 uppgår till högst 698 288 096 kronor. Detta inkluderar även kostnader för avveckling av infrastruktur och materiel samt kostnader för förberedelser för det svenska bidraget till *Resolute Support Mission*. Kostnaderna belastar anslaget 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* under utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap. Kostnaderna är beräknade utifrån den i Budgetpropositionen för 2014 beskrivna justerade beräkningsmodellen för kostnadsfördelning mellan anslag 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* och anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* vid internationella insatser. Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 föreslagit att totalt 1 874 628 000 kronor anvisas anslaget. Regeringen har inom den föreslagna ramen beräknat medel för en fortsatt insats avseende ISAF samt för kostnader för avveckling av infrastruktur och materiel liksom för förberedelser inför *Resolute Support Mission*. Eventuella merkostnader för en förstärkning, evakuering eller både och ryms inom föreslagen ram för detta anslag.

Förkortningar

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)
CEDAW	The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor)
CERF	Central Emergency Response Fund (FN:s fond för katastrofbistånd)
CRC	The Convention on the Rights of the Child (Konventionen om barnets rättigheter)
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
ECC	Election Complaints Commission (Valklago- kommissionen, 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 särskilda 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

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 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)
RSM	Resolute Support Mission
SRSG	Special Representative of the Secretary-General (generalsekreterarens särskilda representant)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s civila stödmission i Afghanistan)
UNDP	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)
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)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
WFP	World Food Programme

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 november 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Bildt, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson
Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-
Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Enström, Svantesson

Föredragande: statsrådet Bildt

Regeringen beslutar proposition 2013/14:33 Fortsatt svenskt deltagande i
den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i
Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan