

Rättslig kommentar

angående

säkerhetssituationen i Afghanistan, särskilt Kabul

Denna rättsliga kommentar är föranledd av den senaste tidens våldsdåd i Afghanistan.

Lifos lägesuppdatering

En lägesuppdatering gällande den aktuella händelseutvecklingen i Afghanistan har gjorts av Lifos, se bilaga.

Rättslig bedömning

Det kan konstateras att i vart fall tre av de fyra senaste attackerna med största sannolikhet haft militärer och utländska medborgare eller utländsk organisation som mål. Relativt få civila afghaner har dödats eller skadats i dessa tre attacker.

Den fjärde attacken, dvs. ambulansattacken, har medfört att många civila afghaner dödats och skadats, men det är oklart om syftet verkligen varit att angripa civilpersoner, eftersom angreppet verkar ha hindrats innan gärningsmannen nått sitt mål. Attacker med så många civila offer har inträffat relativt sällan och det går inte att utifrån en enstaka attack dra slutsatsen att säkerhetssituationen för afghanska civilpersoner i Kabul har försämrats i sådan utsträckning att det för närvarande finns anledning att frångå den bedömning som gjordes i rättschefens särskilda råd SR 31/2017 angående säkerhetsläget i Afghanistan. Där uttalades att säkerhetsläget i bland annat Kabul når upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen och att en individuell prövning av den sökandes utsatthet måste göras i enlighet med Elgafajidomens kriterier. Denna bedömning kvarstår således.

När det gäller attentatet i Jalalabad i provinsen Nangarhar så var inte heller det riktat mot den afghanska civilbefolkningen, och föranleder inte någon ändring av den bedömning av säkerhetsläget i Nangarhar som framgår av SR 31/2017, det vill säga motsvarande bedömning som gäller för Kabul.

Kabul kan fortfarande betraktas som ett relevant och rimligt inre flyktalternativ enligt de förutsättningar som anges i SR 31/2017. Det föreligger inget generellt hinder mot att verkställa lagakraftvunna avvísings- och utvisningsbeslut till eller via Kabul.

Migrationsverket bevakar alltjämt noggrant händelseutvecklingen i Afghanistan.

Rättschef

Bilaga

Lifos rapport: Afghanistan: Kort analys av läget efter en serie uppmärksammade bombdåd i Kabul och Jalalabad i januari 2018

Afghanistan

Kort analys av läget efter en serie uppmärksammade bombdåd i Kabul och Jalalabad i januari 2018



Om rapporten

Syftet med rapporten är att ge en analys över situationen i Afghanistan, främst i Kabul.

Rapporten är i första hand ett stöd till Migrationsverkets strategiska och operativa ledning. Refererade källor är färre och författaren utgör en källa i sig. För fördjupad information vid handläggning av migrationsärenden hänvisas till den landinformation som Lifos producerar i enlighet med [EU:s allmänna riktlinjer för framtagande av landinformation \(2008\)](#).

Informationen i rapporten återspeglar inte Migrationsverkets officiella ståndpunkt i en viss fråga och Lifos har ingen avsikt att genom rapporten göra politiska eller rättsliga ställningstaganden.

Lifosrapport Afghanistan: Kort analys av läget efter en serie uppmärksammade bombdåd i Kabul och Jalalabad i januari 2018

2018-01-31

Lifos – Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet

© Migrationsverket (Swedish Migration Agency), 2018

Omslagsbild: Openclipart

Innehåll

1. Inledning	6
2. De senaste attackerna i Kabul och Jalalabad.....	6
3. Lifos analys av läget i Kabul.....	8
4. Kort analys och framåtblick avseende läget i landet.....	10

1. Inledning

Rapporten har tagits fram inom ett begränsat tidsutrymme i syfte att ge stöd till strategiskt och operativt beslutsfattande inom Migrationsverket.

Rapporten ger en översiktlig lägesbild och analys av situationen i Afghanistan, främst i Kabul samt en diskussion om möjlig utveckling. För fördjupad information vid handläggning av migrationsärenden hänvisas till den landinformation som Lifos producerar i enlighet med [EU:s allmänna riktlinjer för framtagande av landinformation \(2008\)](#).

2. De senaste attackerna i Kabul och Jalalabad

Inom loppet av tio dagar genomförde upprorsgrupper i Afghanistan tre självmordsattacker mot mål i Kabul samt en attack som riktades mot Rädda Barnens provinskontor i Jalalabad.¹ Det förekommer divergerande uppgifter om antalet dödade och skadade varför de siffror som anges i denna framställning skall ses som grova uppskattningar. Det går inte heller att med säkerhet uttala sig om vem som utgjort förövare i de skilda attentaten, även om Lifos utifrån information i noga utvalda källor redogör för vilka aktörer som tagit på sig attentaten.

Attacken mot Intercontinental Hotel, Kabul, den 20 januari

Det första dådet som genomfördes under den turbulenta tiodagarsperioden initierades under lördagen den 20 januari och kom att pågå under cirka 14 timmar. Målet för attacken var Intercontinental Hotel i Kabul som bland annat skulle inhysa en konferens organiserad av Ministeriet för kommunikation och informationsteknologi. Hotellet härbärgerade också, bland andra, gäster som samlats för en bröllopsceremoni, liksom utländska gäster, exempelvis ett antal anställda på flygbolaget Kam Air. Talibanrörelsen tog genom sin talesman, Zabiullah Mujahid, på sig attacken och angav i samband med detta att afghanska tjänstemän och utländska medborgare utgjort måltavlor för attacken. Det afghanska inrikesministeriet (MoI) pekade samtidigt ut det talibananknutna Haqqaninätverket² som ansvariga. Nätverket har tidigare utfört en attack mot hotellet, vilket skedde under 2011 med 21 dödsoffer som följd.³ Minst 22 personer ska ha rapporterats döda direkt efter attentatet i år, men vissa källor anger att

¹ Attackerna är dock inte de enda som genomförts i landet under denna 10-dagarsperiod. Exempelvis genomfördes under perioden också en självmordsattack mot en poliskonvoj i Kandahar med ett par civila offer som följd, enligt rapporteringen. Framställningen här har dock dåden i Kabul som fokus, men tar även upp attacken mot Rädda Barnen i Jalalabad då målet där var tydligt civilt och riktat mot en utländsk hjälporganisation.

² Haqqaninätverket anses av olika bedömare i praktiken utgöra en semiautonom del av Talibanrörelsen. Nätverkets ledare Sirajuddin Haqqani är också vice talibanledare. Haqqaninätverket har ofta varit arkitekt bakom de spektakulära dåd som utförts i Kabul.

³ UNAMA, <https://unama.unmissions.org/unama-condemns-taliban-attack-civilians-intercontinental-hotel>; The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/23/multiple-americans-killed-in-attack-on-kabul-hotel-says-us-official>

antalet döda i realiteten kan överstiga 40. Attentatsmännen rapporterades ha varit cirka sex personer, men olika siffror har förekommit i rapporteringen.⁴

Attacken mot Rädda Barnens kontor i Jalalabad, den 24 januari

Den 24 januari stormade beväpnade män Rädda Barnens kontor i Jalalabad i den östliga Nangarharprovinsen. Angriparna ska ha varit cirka fyra till antalet och de dödades av afghanska säkerhetsstyrkor efter cirka tio timmar. Fem personer anges av inhemsk media ha dödats och 25 skadats till följd av attacken som medfört att organisationen stängt ner sina kontor och tillfälligt upphört med sin verksamhet i landet. Talibanrörelsen har nekat till inblandning i attacken medan ISKP⁵ har tagit på sig ansvaret.⁶

Ambulansattacken⁷ på Chicken Street, Kabul, den 27 januari

Vid denna attack körde attentatsmännen en ambulans⁸ fylld med sprängmedel in i ett distrikt där många myndighetsbyggnader och utländska ambassader är belägna. Platsen är dock också ett affärsområde, känt som Chicken Street, varför många människor befann sig i området vid tidpunkten för attentatet. Ambulansen ska ha lyckats passera en första checkpoint, men sedan stoppats vid nästa checkpoint varpå sprängladdningen utlöstes. Detonationen var mycket kraftig och Inrikesministeriet rapporterade om över 100 dödsoffer och cirka 230 skadade.⁹

Talibanrörelsen har tagit på sig attacken och i samband med detta sagt att polismän utgjort måltavlor för attacken.¹⁰ Enligt uppgifter från Inrikesministeriet (MoI) ska också många av offren för attacken ha varit poliser. MoI angav inga siffror avseende dödade poliser, men uppgav att 30 polismän ska ha skadats i attacken.¹¹

Det är enligt Lifos bedömning oklart vilket som har varit det planerade målet för ambulansattacken. Det förefaller dock som att attentatsmännen utlöst sprängladdningen i förtid i samband med att man stoppats i den andra checkpointen.

⁴ BBC, <http://www.bbc.com/news/world-asia-42774198>; The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/23/multiple-americans-killed-in-attack-on-kabul-hotel-says-us-official>

⁵ Islamic State Khorasan Province, (benämning på IS i Afghanistan)

⁶ Pajhwok, <https://www.pajhwok.com/en/2018/01/24/jalalabad-charity-attack-ends-5-killed-25-injured>; FN, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13180.doc.htm>

⁷ Enligt viss rapportering ska det ha rört sig om ett fordon som var målat som en ambulans och försett med ett medicinskt emblem.

⁸ Enligt inrikesminister Barmak ska två ambulanser ha varit involverade i attacken varav den ena endast utgjort eskort och sedan ska ha försvunnit från platsen.

<https://www.tolonews.com/index.php/afghanistan/kabul-attack-death-toll-rises-103>

⁹ BBC, <http://www.bbc.com/news/world-asia-42850624>

¹⁰ UNAMA, <https://unama.unmissions.org/statement-tadamichi-yamamoto-attack-near-high-peace-council-facility-kabul>

¹¹ TOLONews, <https://www.tolonews.com/index.php/afghanistan/kabul-attack-death-toll-rises-103>

Attacken mot en militärakademi i Kabul, den 29 januari

Två dagar efter attentatet på Chicken Street utfördes ett nytt självmordsdåd i Kabul. Till skillnad från de tidigare attackerna riktades det denna gång mot ett mer tydligt militärt mål: den militära akademien *Marshal Fahim*. Fem gärningsmän rapporterades ligga bakom attacken som ska ha dödat cirka 11 soldater och skadat 16. ISKP tog på sig ansvaret för detta attentat.¹²

3. Lifos analys av läget i Kabul

Enligt Lifos bedömning är det svårt att dra några slutsatser om läget i Kabul enbart utifrån de tre senaste attackerna i staden vilka skett i mycket tät följd. Redan under första halvåret 2017 skedde det en markant ökning avseende antalet civila offer i huvudstaden, främst till följd av självmordsdåd och komplexa attacker där. Totalt skördades i provinsen Kabul 1048 civila offer (219 döda och 829 skadade) under första halvåret 2017, vilket utgjorde en uppgång på 26 % jämfört med samma period 2016. Provinsen Kabul utgjorde därmed under första halvan av 2017 den provins där flest civila offer skördades, och 19 % av det totala antalet civila offer i landet skördades i Kabul stad enligt UNAMA.¹³ Nya siffror över civila offer för konflikten i Kabul kan förväntas bli publicerade av UNAMA i februari när deras årsrapport för 2017 väntas komma. I UNAMA:s senaste rapportering avseende civila offer för konflikten i Afghanistan angavs att det totala antalet dödade och skadade i landet hade minskat med cirka 6 % under de första nio månaderna 2017 jämfört med samma period 2016. Antalet dödade hade dock ökat med 1 % medan antalet skadade hade minskat med 9 %. I rapporten angavs vidare att provinserna Kabul, Helmand, Nangarhar, Kandahar och Faryab lidit störst förluster avseende civila offer.¹⁴

Samtidigt som antalet civila offer är högre i Kabul än i andra provinser så är antalet säkerhetsrelaterade incidenter i Kabul relativt lågt jämfört med andra konfliktintensiva provinser så som Helmand, Nangarhar och Kandahar. De attacker som väl sker i huvudstaden tenderar dock att få stora konsekvenser och kan förorsaka ett stort antal civila offer. Ett enskilt angrepp i Kabul förorsakade exempelvis 55 % av det totala antalet offer i huvudstaden under första halvan av 2017. Den attacken genomfördes med en massiv lastbilsbomb den 31 maj 2017 i närheten av den tyska ambassaden, i ett av de mest välbevakade områdena av Kabul. Attacken skördade cirka 90 civila dödsoffer och 490 skadade. Ingen aktör har, såvitt Lifos erfar, tagit på sig ansvaret för detta dåd. Talibanrörelsen har tagit avstånd från attacken, men afghanska myndigheter har anklagat det talibananknutna Haqqaninätverket

¹² SVT, <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/flera-explosioner-i-kabul>

¹³ UNAMA, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2017_july_2017.pdf

¹⁴ UNAMA, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_quarterly_report_1_january_to_30_september_2017_-_english.pdf

för att ligga bakom attacken.¹⁵ Talibanrörelsen ska i samband med händelsen ha nekat till inblandning både från Talibanrörelsen och från Haqqaninätverkets sida och samtidigt påpekat att civila offer inte gynnar rörelsens mål.¹⁶

Talibanrörelsen har dock tidigare ofta nekat till ansvar för attacker som genomförts och som medfört ett stort antal civila offer.¹⁷ Det är därför enligt Lifos bedömning fullt möjligt att Talibanrörelsen/Haqqani ändå ligger bakom attacken den 31 maj 2017. Rörelsen har erkänd kapacitet att utföra den typen av dåd och ISKP, som utgör en annan möjlig förövare, torde ha tagit på sig ansvaret om man legat bakom attacken. ISKP har inte samma känslighet för negativ publicitet som talibanrörelsen. Talibanrörelsens ledning avgör huruvida man ska ta på sig, förneka eller fördöma olika attacker som utförts och det sker ofta utifrån en bedömning av hur det kan komma att påverka rörelsens publika "image", och i förlängningen befolkningens stöd till rörelsen. Det är svårt att avgöra vilket som utgjorde det egentliga målet för attacken den 31 maj 2017, men omständigheterna antyder att sprängladdningen utlöstes i förtid innan man nått sitt mål och i samband med att man stoppades vid en checkpoint, vilket resulterade i ett stort antal civila offer.¹⁸

Det som kan tyckas speciellt med attacken på Chicken Street är att den liksom attacken den 31 maj 2017 skördade ett stort antal civila som råkade befinna sig i området för attacken, men här var talibanrörelsen ändå snabba med att ta på sig ansvaret. Det är svårt att dra några slutsatser om vad detta beror på. Troligast är kanske ändå att man anser sig kunna rättfärdiga attacken då man bedömer att ett relativt stort antal polismän kan ha drabbats av attacken. Tydligt är dock genom denna attack, liksom tidigare attacker, att talibanrörelsen inte skyr våldsanvändning som riskerar att drabba ett stort antal civila som råkar befinna sig i närheten av det som talibanrörelsen ser som ett legitimt mål. Rörelsen kan dock vara ovilliga att ta på sig ansvaret för attacker där ett stort antal civila drabbats. När det gäller attacken på Intercontinental Hotel var offren där i huvudsak utlänningar samt civilanställda afghanska tjänstemän. Dessa tjänstemän ses dock inte som "civila" av talibanrörelsen utan hör till vad rörelsen anser vara legitima måltavlor på grund av sitt arbete för den afghanska regeringen. Civila afghaner utan myndighetsanknytning eller annan särskild profil/aktivitet som misshagar rörelsen har dock inte utgjort måltavlor för talibanernas riktade våld under konflikten. Det finns enligt Lifos mening inget som talar för att detta skulle ha ändrat sig, men icke desto mindre är talibanrörelsen

¹⁵ Landinfo, https://landinfo.no/asset/3620/1/3620_1.pdf; UNAMA, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2017_july_2017.pdf

¹⁶ Afghanistan Analyst Network (AAN), <https://www.afghanistan-analysts.org/a-black-week-in-kabul-terror-and-protests/>

¹⁷ TOLONews, <http://www.tolonews.com/afghanistan/taliban-deny-links-attacks-cause-civilian-casualties-eu>

¹⁸ AAN, <https://www.afghanistan-analysts.org/a-black-week-in-kabul-2-who-are-the-most-likely-perpetrators/>

uppenbart beredda att fortsatt låta civila drabbas på grund av att de råkar befinna sig på en plats där rörelsen slår till mot sina fiender.

4. Kort analys och framåtblick avseende läget i landet

Det är för tidigt att dra några slutsatser av de täta attacker som genomförts mellan den 20 och den 29 januari i Kabul i år. Attackerna är inte nödvändigtvis en del av en ny strategi från upprorsgruppernas sida att slå till mer frekvent i städerna. Det finns dock en viss risk för att vi framöver kommer att få se en ökning av antalet attacker mot Kabul och andra urbana centrum, trots att afghanska myndigheter vidtagit åtgärder för att skärpa säkerheten i Kabul efter den stora attacken den 31 maj förra året. Trumpadministrationens nya Afghanistanstrategi har inneburit en upptrappning av engagemanget i Afghanistan och truppförstärkning i tusentals håller på att ske.¹⁹ Det exakta antalet förväntas förbli okänt eftersom minskad transparens utgör en del av den nya strategin. Antalet flygattacker har också ökat, men även här saknas full transparens varför det är svårt att veta den exakta omfattningen. Truppförstärkningen och intensifierade flygangrepp har dock sannolikt medfört ett minskat manöverutrymme för upprorsgrupperna, som tidigare år rört sig i stora antal relativt ostört i olika områden av landet.

Sedan ISAF:s mandat löpte ut vid årsskiftet 2014/15 har upprorsgrupperna övergått allt mer från asymmetrisk gerillakrigföring till konventionell krigföring med markstrider i olika delar av landet i syfte att inta territorium, vilket man också under de senaste åren visat på en ökad kapacitet att göra, främst i landsbygdsområden.

Den internationella upptrappning som nu sker och de intensifierade flygbombningarna kan dock eventuellt medföra att upprorsgrupperna framöver återgår alltmer till asymmetrisk krigföring igen, exempelvis i form av självmordsdåd och komplexa attacker riktade mot utvalda mål i bland annat i städer. Det är dock, enligt Lifos bedömning, för tidigt för att dra några säkra slutsatser om ett förändrat konfliktmönster i den riktningen. I FN:s senaste kvartalsrapport om säkerhetsläget, publicerad den 15 december 2017, rapporterades det att talibanrörelsen under det senaste kvartalet hade fortsatt att företa storskaliga markoperationer i syfte att ta över ett antal distriktcentrum i landet, vilket de också tillfälligt lyckats med i vissa distrikt i provinserna Uruzgan, Kandahar, Ghazni och Farah. Afghanska säkerhetsstyrkor lyckades dock trycka tillbaka talibanrörelsen i samtliga fall, ibland med understöd av internationellt flygvapen.²⁰

¹⁹ Även NATO, som leder missionen Resolute Support, har deklarerat att man avser förstärka sin truppnärvaro från cirka 13000 till 16000 man.

<https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg-report-on-afghanistan-15-december-2017.pdf>

²⁰ FN, Report of the Secretary-General, <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg-report-on-afghanistan-15-december-2017.pdf>

ISKP har, trots sitt ringa antal medlemmar i Afghanistan, tornat upp sig till att bli den aktör som bredvid talibanrörelsen/Haqqani har kapacitet att genomföra självmordsdåd och komplexa attacker i städerna. Detta trots att ISKP bekämpats hårt av både den afghanska regeringen med understöd av internationella styrkor samt av talibanrörelsen, och generellt sett inte heller åtnjuter samma stöd i lokalbefolkningen som talibanrörelsen.

Talibanrörelsen är dock fortsatt den alltigenom dominerande aktören inom det väpnade motståndet, och båda dessa aktörer kan förväntas fortsätta att markera sin relevans genom spektakulära attacker i främst Kabul. Även om de två aktörerna är rivaler så har de båda ett gemensamt intresse av att genom sina attacker bidra till att underminera och urholka förtroendet för den redan svaga afghanska regeringen. Detta gemensamma intresse är dock inte, enligt Lifos bedömning, någon trolig grogrund för samarbete dem emellan. ISKP tog på sig ansvaret för ett antal dåd i Kabul först under 2016. Dessa attacker märkte ut sig genom sin tydligt sekteristiska inriktning. Under 2017 har dock ISKP tagit på sig även andra attacker som till sin profil liknar de angrepp som talibanrörelsen och Haqqaninätverket normalt utför. Det har därför varit, och kan även fortsättningsvis förväntas vara, svårt att fastställa vilken aktör som legat bakom en viss attack.

Det finns i nuläget, enligt Lifos bedömning, inget som tyder på att Afghanistan är på väg i rätt riktning eller mot en situation av minskat våld i landet. USA:s upptrappning i Afghanistan, vilken initialt angavs syfta till att tvinga talibanrörelsen till förhandlingsbordet, riskerar istället eventuellt att öka våldsnivåerna i landet. Det är dock för tidigt att dra slutsatser om detta i nuläget. Kommande rapportering avseende säkerhetsincidenter samt civila offer får istället inväntas²¹ innan mer långtgående slutsatser eventuellt kan dras.

Lifos publikationer

Landrapport syftar primärt till att utgöra ett underlag till Migrationsverkets rättsliga styrning. Den kan också ge stöd vid handläggning i migrationsärenden.

Temarapport syftar till att ge landinformation i ett eller flera sammanlänkade teman, alternativt ett tema som berör flera länder.

Lägesanalys syftar till att ge en kortfattad lägesbild av en situation i ett land, inklusive en analys kring möjlig utveckling.

Scenarioanalys syftar primärt till att utgöra ett stöd vid prognosarbete, strategiskt beslutsfattande etc. genom att beskriva ett antal möjliga scenarier samt sannolikheten och konsekvensen av dessa.

Fråga-Svar är sammanställningar av information som svar på frågor från Migrationsverkets anställda.

²¹ UNAMA kommer att publicera sin årsrapport avseende 2017 någon gång i februari 2018. Därefter kommer FN med en ny kvartalsrapport i mars och UNAMA med sin första kvartalsrapport i april.

