

Sverige i Afghanistan 2002–2014

Betänkande av Afghanistanutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:16

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24566-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 9 juli 2015 (Dir. 2015:79) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014, med särskilt fokus på den verksamhet som har bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014.

Tidigare riksdagsledamoten Tone Tingsgård förordnades att från och med den 9 juli 2015 vara särskild utredare.

Som huvudsekreterare förordnades den 31 augusti ambassadören Michael Frühling. Som sekreterare förordnades den 31 augusti Vilhelm Rundquist.

Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 24 november 2016 (Dir. 2016:101) varigenom utredningstiden förlängdes.

Utredningen har antagit namnet Afghanistanutredningen.

Afghanistanutredningen överlämnar härmed betänkandet *Sverige i Afghanistan 2002–2014*.

Med detta är uppdraget avslutat.

Stockholm i februari 2017

Tone Tingsgård

/Michael Frühling
Vilhelm Rundquist

Innehåll

Utredarens förord.....	11
Förkortningar.....	13
Sammanfattning	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	33
2 Sverige i Afghanistan 2002–2014	37
2.1 Landet Afghanistan.....	37
2.2 Sverige i Afghanistan	38
3 Utvecklingen i Afghanistan och det internationella engagemanget 2001–2014	41
3.1 Det internationella engagemanget 2001–2014	42
3.1.1 Det ”lätta fotavtrycket” (2002–2005)	43
3.1.2 Intern väpnad konflikt (2006–2008)	46
3.1.3 Upptrappning (2009–2011)	48
3.1.4 Nedtrappning och avslutande av ISAF (2012– 2014).....	51
3.2 Den väpnade konflikten i Afghanistan.....	53
3.2.1 Den interna väpnade konflikten i norra Afghanistan.....	53
3.2.2 Svenska officiella beskrivningar av konflikten.....	53
3.2.3 Otydlig karaktärisering av konflikten.....	56
4 Målsättningar för engagemanget	57

4.1	Internationella målsättningar 2001/2002	57
4.2	Svenska målsättningar 2001/2002.....	58
4.3	Ytterligare internationella målsättningar	60
4.4	Ytterligare svenska målsättningar.....	60
4.5	Övergripande svenska målsättningar 2010.....	61
4.6	Svenska målsättningar – en summering	62
5	Sveriges militära insatser.....	63
5.1	ISAF:s uppdrag och Sveriges deltagande från 2002.....	65
5.1.1	Sverige i Kabul 2002–2004	65
5.1.2	ISAF:s utvidgade geografiska uppdrag och PRT-modellen	66
5.2	Styrkebidragen till det brittiskledda PRT-MeS 2004– 2006	68
5.2.1	Svenska överväganden.....	68
5.2.2	Verksamheten i det brittiskledda PRT-MeS.....	69
5.2.3	De fyra PRT-provinserna	69
5.3	Svenskt ledningsansvar för PRT-MeS 2006–2010	71
5.3.1	Svenska överväganden.....	71
5.3.2	Verksamheten i PRT-MeS	73
5.4	Fortsatt ledningsansvar och SCR-funktionen 2010– 2012	74
5.4.1	SCR-funktionen.....	74
5.4.2	Verksamheten i PRT-MeS	75
5.5	Civil ledning och avslutning 2012–2014	76
5.5.1	Civil ledning och TST.....	76
5.5.2	Avvecklingen av ISAF	77
5.6	Upprørsbekämpning	78
5.6.1	COIN-konceptet.....	78
5.6.2	Sverige praktiserar COIN-konceptet	79
5.6.3	COIN-konceptet fungerade inte	80
5.7	Det svenska stödet till de afghanska säkerhetsstyrkorna.....	81
5.7.1	Det internationella stödet.....	81

5.7.2	Svenskt stöd till den afghanska armén	82
5.7.3	Polis, milis och CIPP i PRT-MeS.....	83
5.7.4	Svensk specialförbandsinsats i norra Afghanistan.....	85
5.8	Insatsregler	85
5.9	ISAF och OEF: riskerna för sammanblandning.....	87
5.10	Hanteringen av frihetsberövade.....	88
5.11	Lokalanställda.....	89
5.12	Kostnaderna för de militära insatserna	90
5.12.1	Grundläggande kostnader	90
5.12.2	Ytterligare kostnader.....	91
5.12.3	Utredningens iakttagelser om kostnaderna	93
5.13	Resultat av den svenska militära insatsen	94
5.13.1	Säkerhetsutvecklingen i PRT-provinserna.....	94
5.13.2	Effekter på de afghanska säkerhetsstyrkorna och den 209:e kåren i norra Afghanistan	96
5.13.3	Påverkan på Försvarsmakten och den militära förmågan	97
5.14	Utredningens reflektioner.....	98
6	Sveriges utvecklingssamarbete 2002–2014	103
6.1	Biståndets volym.....	103
6.2	Biståndets inriktning	105
6.3	Biståndskanaler	109
6.4	Genomförandekontexten	111
6.5	Rekrytering och bemanning.....	115
6.6	Kontakter och koordinering på plats.....	116
6.7	De internationella konferenserna	117
6.8	Resultat.....	118
6.8.1	Sidas egen resultatbedömning.....	118
6.8.2	SAK:s egen bedömning.....	119

6.8.3	FBA:s, MSB:s och Polisens bedömningar	120
6.8.4	Några resultat enligt oberoende utvärderingar ...	120
6.8.5	Utredningens reflektioner gällande resultaten....	123
6.8.6	Bestående effekter i det afghanska samhället?	126
6.9	EUPOL Afghanistan.....	127
6.10	Utredningens reflektioner	129
7	Politiska och diplomatiska insatser	131
7.1	Sveriges ambassad i Kabul.....	131
7.2	AfPak.....	133
7.2.1	AfPak-kretsen	133
7.2.2	Det svenska särskilda sändebudet	134
7.3	Internationella organisationer	135
7.3.1	FN	135
7.3.2	EU	136
7.3.3	Nato	137
7.4	Kostnader.....	140
7.5	Utredningens reflektioner	141
8	Kvinnors rättigheter och jämställdhet.....	143
8.1	Politiska förutsättningar för jämställdhet efter talibans fall	143
8.2	Förändringar i positiv riktning	144
8.3	Medborgerliga och politiska rättigheter.....	144
8.3.1	Lagstiftning och rättsskipning	144
8.3.2	Politisk representation och deltagande.....	147
8.3.3	Personlig säkerhet	150
8.4	Sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.....	154
8.4.1	Hälsa	154
8.4.2	Utbildning	157
8.4.3	Ekonomiskt deltagande: arbete och anställning.....	161
8.5	Säkerhetsrådets resolution 1325	163

9	Civil-militär samverkan.....	165
9.1	Ökad civil-militär samverkan – hur?	165
9.2	Oklarheterna kring civil-militär samverkan	167
9.3	Iakttagelser från fältnivån.....	169
9.4	Skalan av civil-militära relationer	170
9.5	Begreppsparet säkerhet och utveckling	171
9.6	Behovet av gemensam analys och strategi.....	173
10	Styrning och samordning.....	175
10.1	Samspelet mellan regeringen och riksdagen.....	175
10.2	Några återkommande teman och frågor i riksdagen	176
10.3	Styrning av insatserna	178
10.4	Styrning i parallella processer.....	180
10.5	Åtgärder för en mer samlad insats	182
10.5.1	Strategin 2010	182
10.5.2	Samverkansfunktioner.....	183
11	Graden av måluppfyllnad för det svenska engagemanget.....	187
11.1	Militära insatser.....	187
11.1.1	Säkerhet och stabilitet?	188
11.1.2	Trovärdighet och förmåga som deltagare i internationella insatser?	189
11.2	Utvecklingssamarbetet	189
11.2.1	Minskad fattigdom?	189
11.2.2	Utveckling socialt och ekonomiskt?	190
11.2.3	Demokratiskt samhälle?.....	191
11.2.4	Kvinnors ställning stärkt?	192
11.3	Politiska och diplomatiska insatser.....	192
11.4	Det svenska engagemangets grad av måluppfyllnad?	193

12	Reflektioner och lärdomar.....	195
12.1	Det internationella engagemanget i Afghanistan och Sveriges deltagande.....	195
12.2	Säkerhet och utveckling och civil-militära relationer.....	197
12.3	Svenska insatsers utformning	198
12.4	Samlad insats?	201
13	Utredningens rekommendationer.....	203
13.1	En funktion för strategisk styrning, analys och uppföljning.....	204
13.2	En övergripande och gemensam strategi vid komplexa svenska engagemang.....	204
13.3	Kontinuerlig analys, uppföljning och strukturerad resultatredovisning	205
13.4	Politisk-diplomatisk närvaro på plats från start	206
13.5	Längre tjänstgöringsperioder behövs	206
13.6	Policy för lokalanställda.....	206
13.7	Hanteringen av frihetsberövade	207
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:79	209
Bilaga 2	Döda svenskar.....	217
Bilaga 3	Utredningens intervjuer och samtal	219
Bilaga 4	Litteraturlista	223
Bilaga 5	Karta över Afghanistan i regionen.....	227
Bilaga 6	Karta över Afghanistan.....	229
Bilaga 7	Karta över PRT-MeS	231

Utredarens förord

Klockan 15–15:45 den 11 september 2001 satt talmannen i Sveriges riksdag, statsministern, utrikesministern, försvarsministern, partiledarna och utrikesnämndens övriga ledamöter i möte med kungen på Stockholms slott. När statsministerns pressekreterare ville få tillträde för att informera om de händelser som just då inträffat i New York stämde det inte med hovets protokollsregler. Han var inte anmäld, fick vänta och landets politiska ledning var de sista att få kännedom om attentatet mot World Trade Center.

Chocken och vreden över attentatet underströks av det amerikanska ledarskapet som snabbt reagerade med att proklamera krig mot terrorismen.

Det var i efterdyningen av denna stämning som det första beslutet att sända trupp till Afghanistan togs av regering och riksdag. Den insatsen hade ett begränsat uppdrag – att säkra situationen i Kabul till dess den interimistiska regeringen samlat den Loya jirga som skulle utse en president.

Under den långa tid som gått sedan 2002 har det svenska engagemanget i Afghanistan ändrat karaktär. Omfattningen av, och förhållandet mellan, de olika delarna – militärt, utvecklingsmässigt och politisk-diplomatiskt – har varierat över tid. De svenska insatserna var delar av det stora internationella engagemanget som bestod av skiftande bidrag från många länder.

Officiellt benämndes både det internationella och det svenska engagemanget gärna som samlat, men inte i något av fallen kan man säga att det präglades av den samordning och samsyn som attributet samlat implicerar.

Övergripande målsättningar fanns i säkerhetsrådets resolutioner och de internationella Afghanistankonferensernas dokument men de blev sällan konkretiserade på operativ eller taktisk nivå.

Afghanistaninsatsen har varit en unik operation vad gäller svenskt, internationellt engagemang. Det som från början framstod och framställdes som en "traditionell" fredsbevarande insats kom att utvecklas till den mest omfattande, komplexa och långvariga svenska insatsen hittills. Det gjordes få och sena ansatser att betrakta, beskriva och behandla den som sådan. Insatsen stämde inte med svensk traditionell krishantering som inte var flexibel nog att förse den med en adekvat ledningsstruktur.

Tone Tingsgård

Förkortningar

AAN	Afghanistan Analysts Network
AfPak	Afghanistan-Pakistan
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
ALP	Afghan Local Police
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANA TF	Afghan National Army Trust Fund
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
AUP	Afghan Uniformed Police
BSA	Bilateral Security Agreement
CAS	Close Air Support
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CEO	Chief Executive Officer
CIMIC	Civil-Military Co-operation
CIPP	Critical Infrastructure Protection Programme
CNL	Camp Northern Lights
COIN	Counterinsurgency
COMISAF	Commander of International Security Assistance Force
DDR	Disarmament, demobilization and reintegration
DFID	Department for International Development
DSACEUR	Deputy Supreme Allied Commander Europe
EU	Europeiska Unionen
EUPOL	European Union Police Mission
EUSR	European Union Special Representative

FBA	Folke Bernadotteakademin
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FET	Female Engagement Team
FN	Förenta Nationerna
FOB	Forward Operating Base
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	Försvarets radioanstalt
FS	Fortsättningsstyrka
Fö	Förvarsdepartementet
G8	Group of Eight
HRW	Human Rights Watch
ICRC	International Committee of the Red Cross
IED	Improvised Explosive Device
IK	Insatskompaniet
IMS	International Military Staff
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordinating and Monitoring Board
KFOR	Kosovo Force
MEDEVAC	Medical Evacuation
MeS	Mazar-e Sharif
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MOT	Military Observation Team
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NB TSU	Nordic Baltic Transition Support Unit
NCGM	Nordic Centre for Gender in Military Operations
NTM-A	NATO Training Mission – Afghanistan
NUG	National Unity Government
NSP	National Solidarity Programme
OCC	Operations Coordination Centre
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OECD- DAC	Organization for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom

OMLT	Operational Mentor and Liaison Team
PO	Provincial Office
PRC	Provincial Response Company
PRT	Provincial Reconstruction Team
PRT-MeS	Provincial Reconstruction Team – Mazar-e Sharif
RC	Regional Command
RC-N	Regional Command – North
RiR	Riksrevisionen
RSM	Resolute Support Mission
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SAK	Svenska Afghanistankommittén
SCR	Senior Civilian Representative
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SOFA	Status of Forces Agreement
SSG	Särskilda skyddsgruppen
SSR	Säkerhetssektorreform
SRAP	Special Representative for Afghanistan and Pakistan
SRHR	Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework
TPA	Tri-Provincial Area
TST	Transition Support Team
UD	Utrikesdepartementet
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNDP	United Nations Development Programme
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
USIP	United States Institute of Peace
WoM	West of MeS

Sammanfattning

Uppdraget

Uppdraget är att utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan – de politisk-diplomatiska, militära, och utvecklingsmässiga insatserna – under perioden 2002–2014, med särskilt fokus på den verksamhet som bedrevs i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Den särskilda utredaren ska beskriva, analysera och utvärdera den svenska insatsen utifrån de överväganden och målsättningar som lagts fast, och lämna rekommendationer för regeringens och berörda myndigheters framtida arbete med internationella insatser.

Utredningen ska redogöra för effekter av insatsen på det afghanska samhället, bland annat avseende ett jämställdhetsperspektiv och kvinnors rättigheter, hur den svenska regeringens styrning av berörda myndigheter har fungerat, och analysera samordning och samverkan mellan olika aktörer, med fokus på biståndsinsatserna och de militära insatserna.

Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit arbetet på ett inkluderande sätt med ett stort antal kontakter med Afghanistankunniga personer. Samtal och intervjuer har gjorts med över 250 personer i Sverige, Afghanistan och i andra länder. Utredningen har i Sverige och utomlands deltagit i erfarenhetsseminarier om det svenska och det internationella engagemanget i Afghanistan. Utredningen har gått igenom ett stort arkivmaterial hos berörda svenska myndigheter och dragit nytta av begärda underlag från dessa. Utredningen har studerat de olika slag av styrdokument som regeringen har till sitt

förfogande och gått igenom ett omfattande riksdagsmaterial. Ett antal studier från FOI¹, internationella organisationer och institutioner, och annan litteratur om Afghanistan har varit av stort värde för utredningen.

Sverige i Afghanistan

Sverige har i det stora internationella engagemanget i Afghanistan från 2002 varit en liten aktör, men insatserna har för Sverige varit stora. Över 8 000 svenskar har varit verksamma i militära och civila insatser i Afghanistan mellan 2002 och 2014. Sex svenskar har stupat eller dödats.

Den mest påtagliga delen av de svenska insatserna har varit ledningsansvaret för PRT-MeS², omfattande provinserna Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul i norra Afghanistan, mellan 2006 och 2014.

De svenska insatserna har medverkat till både positiva och negativa effekter av engagemanget i stort men har inte haft någon avgörande påverkan.

Det internationella engagemanget i Afghanistan

Efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 intervenerade en USA-ledd koalition i Afghanistan och störtade, med hjälp av den Norra alliansen³, talibanregimen. Det blev startskottet för ett omfattande internationellt civilt och militärt engagemang i Afghanistan. Inledningsvis var de internationella insatserna små och följde en tanke om ett "lätt fotavtryck" i landet. En statsbyggnadsprocess inleddes genom Bonnöverenskommelsen i december 2001. En ny konstitution ratificerades och presidentval hölls 2004. Parlamentsval hölls 2005. Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF⁴, bistod den nya afghanska regeringen att upprätthålla säkerhet, först

¹ Totalförsvarets forskningsinstitut.

² Provincial Reconstruction Team – Mazar-e Sharif.

³ Det afghanska motståndet mot talibanregimen organiserades i en sammansättning av motståndsgupper som kallades Norra alliansen.

⁴ International Security Assistance Force.

enbart i Kabul och efter 2003 i hela landet. Nato tog över ledningen av ISAF 2003.

Talibanrörelsens återkomst och ISAF:s expansion, både geografiskt och styrkemässigt, mellan 2003 och 2006 intensifierade den interna väpnade konflikten i Afghanistan. Vid Bonnprocessens slut 2005 framstod det som att man lyckats med att lägga grunden till en modern afghansk stat men Afghanistan präglades fortsatt av krigsherrarnas inflytande, korruption, nepotism, fattigdom och bristande samhällsstyrning. Det internationella engagemanget ökade successivt i omfång, både i dess militära och i dess civila delar.

Den nya amerikanska administrationen gjorde 2009 ett omtag av sina insatser i Afghanistan vilket blev styrande för det övriga internationella engagemanget. Åren därpå var den utländska militära närvaron som störst, cirka 132 000 soldater, men konflikten i landet fortsatte att intensifieras. Presidentvalet i Afghanistan 2009 präglades av valfusk och maktkamp. Från 2011 började ISAF lämna över säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Tonvikt lades vid att öka deras storlek och höja deras förmåga.

ISAF avslutades vid utgången av 2014. Tidigare under samma år hade presidentval hållits och präglats av valfusk och politisk konfrontation som fick lösas ut genom politiskt ingripande från USA och FN. I början av 2015 inleddes en ny militär utbildnings- och rådgivningsinsats, RSM⁵.

Den väpnade konflikten i Afghanistan

Den interna väpnade konflikten i landet blev från 2005/2006 gradvis mer omfattande och intensiv. Den stod mellan den afghanska regeringen, med stöd av ISAF, och talibanrörelsen och andra väpnade grupperingar. Ytterst gällde konflikten den politiska makten i landet.

Den väpnade konfliktens intensitet och dynamik har varierat över tid i landets olika delar.

Det var först 2009 som den interna väpnade konflikten offentligt betecknades som sådan av den svenska regeringen. Utredningen menar att regeringen betydligt tidigare borde ha talat om att en

⁵ Resolute Support Mission.

intern väpnad konflikt förelåg i hela landet, alltså även i det svenska PRT-området.

Engagemangets målsättningar

Målsättningarna för hela det svenska engagemanget i Afghanistan har formulerats på varierande sätt över tid under åren 2002–2014. Målsättningarna kan enligt utredningen summeras i sex punkter:

- Minskad fattigdom
- Säkerhet och stabilitet
- Utveckling socialt och ekonomiskt
- Demokratiskt samhälle
- Kvinnors ställning stärkt
- Trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser.

Punkterna överensstämmer med den övergripande svenska målsättning som presenterades i juli 2010 i *Strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* och som återges i direktivet till utredningen:

Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.

Inom ramen för målet ovan kan Sverige, där så kan ske, också främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.

Militära insatser

De svenska militära insatserna i Afghanistan var inledningsvis av liten skala i Kabul, 45 soldater. Efter beslut om ISAF:s utvidgning 2003 ökade ambitionsgraden och Sverige tog 2006 över ledningsansvaret för ett PRT som omfattade de fyra norra provinserna Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul, PRT-MeS. De fyra provinserna utgjorde en politiskt och säkerhets- och utvecklingsmässigt mång-

facetterad miljö. 2011 var det svenska styrkebidraget som störst, över 570 soldater. Sammanlagt 8 024 soldater har tjänstgjort i de svenska militära insatserna.

Syftet med de svenska styrkebidragen var att ha en stabiliserande närvaro i de fyra provinserna genom så kallade militära observationsteam, MOT⁶. Kontingenterna var förlagda till *Camp Northern Lights* i Mazar-e Sharif och förfogade också över så kallade provinskontor, *Provincial Offices* (PO), i de tre andra provinserna.

Efter hand blev kontingenterna inblandade i fler stridsincidenter. Kontingenterna genomförde upprorsbekämpning, i enlighet med det så kallade COIN-konceptet. Insatsreglerna utökades. MOT fasades ut till förmån för en kontingentsstruktur liknande en lätt manöverbataljon. Kontingenterna fick tyngre utrustning och verksamheten riktades mot specifika problemområden. Oklarheter finns kring kontingenternas hantering av frihetsberövade.

Under engagemangets senare år låg tonvikten på att öka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga. Användningen av så kallade utbildnings- och samverkansgrupper, OMLT⁷, ökade. Sverige bidrog också med rådgivare och utbildare till de afghanska säkerhetsstyrkorna i norra Afghanistan.

De svenska styrkebidragen har gått från att vara stabiliserande till stridande och slutligen stödjande. PRT-MeS fick med tiden en något mer civil prägel. En svensk senior civil representant tillsattes 2010 och 2012 övergick enheten till civil ledning. I huvudsak var PRT-MeS ett militärt engagemang. Insatsen i ISAF avslutades 2014.

Säkerhetsläget i Afghanistan i dag, inklusive i de fyra PRT-provinserna, är nedslående. De afghanska säkerhetsstyrkorna uppvisar betydande brister i förmåga. De svenska militära insatserna har inte lyckats bidra till hållbar säkerhet. Insatserna har dock haft en positiv inverkan på Försvarmaktens utveckling.

⁶ Military Observation Team.

⁷ Operational Mentor and Liaison Team.

Utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet

Under tiden 2002–2014 gav Sverige sammanlagt 6,7 miljarder kronor i bistånd till Afghanistan, varav 5,6 miljarder till utvecklingssamarbetet och 1,1 miljarder i humanitärt stöd. Afghanistan blev ett av Sveriges största mottagarländer.

Biståndet styrdes av strategierna för utvecklingssamarbetet med Afghanistan. Några områden har i praktiken varit genomgående:

- fattigdomsbekämpning
- utbildningsinsatser (särskild inriktning på flickors skolgång och funktionsnedsatta barn och ungdomar)
- hälso- och sjukvårdsinsatser (inklusive SRHR⁸)
- vägnät/infrastruktur och transporter
- kapacitetsutveckling av statsförvaltningen, inklusive demokrati- och valstöd
- kvinnors rättigheter/jämställdhet
- civilsamhället (inklusive oberoende analyser och medier)
- minröjning
- privatsektorutveckling/sysselsättning (från 2009).

Regeringen beslutade i juni 2007 att 15–20 procent av det bilaterala biståndet till Afghanistan skulle styras till provinserna i PRT-MeS. Öronmärkningen av biståndet till dessa provinser togs bort under 2014.

De fem största kanalerna i Afghanistan för biståndet var Världsbanken/IDA (2 miljarder kronor), Svenska Afghanistankommittén (1 miljard kronor), UNICEF (722 miljoner kronor), UNOPS (366 miljoner kronor), UNDP (362 miljoner kronor).

Flera svenska myndigheter deltog i biståndet till Afghanistan: Folke Bernadotteakademin, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Polisen.

Sverige deltog aktivt i ansträngningarna till internationell samordning av biståndet, framför allt i samarbete med FN-systemet och

⁸ Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

Världsbanken, särskilt genom den givargemensamma fonden ARTF. Sverige stödde aktivt EU:s polisinsats EUPOL Afghanistan från 2007.

Sverige deltog vid samtliga stora internationella biståndskonferenser gällande Afghanistan. Vid den stora internationella Afghanistan-konferensen i Tokyo 2012 utfäste sig Sverige att under tiden 2015–2024 ge 8,5 miljarder i bistånd till landet.

Utredningen bedömer att Sveriges bistånd till Afghanistan har varit relevant för landet. Det har bidragit till vissa positiva resultat när det gäller till exempel utbildning och hälsa, kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor och när det gäller att stödja uppbyggnaden av en statsförvaltning. Bärkraften i resultaten kan sättas ifråga med hänsyn till Afghanistans stora biståndsberoende, korruption och den omfattande väpnade konflikten. Fattigdomen har inte kunnat minskas.

Politiska och diplomatiska insatser

Sveriges engagemang i Afghanistan har också innefattat olika politiska och diplomatiska insatser. Dessa har varit ett understöd till övriga insatser. Stundtals har Sverige uppfattats ha en lite starkare roll än vad det svenska engagemangets storlek motiverat.

Det tog sex år från insatsernas början till det att Sverige upprättade en ambassad i Kabul 2008. Ambassaden var av betydelse för det svenska engagemanget i landet, men kunde ha varit starkare resurssatt.

Som många andra länder utsåg Sverige 2009 ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan. Sändebudet deltog aktivt i den internationella samordningen av insatserna.

Sverige har haft en aktiv roll i multilaterala fora som berört engagemanget i Afghanistan. Sverige sökte bidra till, och stärka FN:s och EU:s respektive roller i Afghanistan men i praktiken hade det liten betydelse. USA och Nato var de centrala aktörerna i engagemanget. Deltagandet i ISAF har bidragit till att Sveriges partnerskap med Nato stärkts.

Kvinnors rättigheter och jämställdhet

Svårigheterna att främja kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan könen minskade genom talibanregimens fall. Det nya läget i landet öppnade vissa möjligheter. Den traditionella konservativa synen på kvinnans ställning och roll i samhället innebar samtidigt fortsatt diskriminering och motstånd från traditionella krafterns sida. Ett *Ministerium för kvinnofrågor* etablerades 2002 och den nya regeringen skrev samma år under *Deklarationen om grundläggande rättigheter för afghanska kvinnor*. År 2003 ratificerade Afghanistan *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)*, utan några reservationer. Landets nya konstitution från 2004 fastslår att kvinnor och män har lika rättigheter och skyldigheter. Andra delar av lagstiftningen i landet, särskilt familjelagstiftningen, står dock inte i överensstämmelse med konstitutionen och slår i stället fast kvinnors traditionella och underordnade roll. År 2008 antogs *Den nationella handlingsplanen för kvinnor i Afghanistan* och 2009 utfärdade dåvarande presidenten Karzai genom dekret *Lagen om eliminering av våld mot kvinnor* eftersom det inte fanns en majoritet i parlamentet för lagen. I de allmänna valen har kvinnor röstat i större utsträckning än tidigare. Andelen kvinnliga parlamentariker var 2014 cirka 28 procent. Flickors och kvinnors personliga säkerhet är mycket prekär, det könsbaserade våldet omfattande.

Framsteg har gjorts när det gäller flickors och kvinnors tillgång till hälso- och sjukvård, även om många begränsningar fortfarande föreligger. Tillgång till mödravård har ökat, antalet kvinnor som dör i barnsäng och spädbarnsdödligheten har minskat. Flickor gifter sig i lägre utsträckning i låg ålder.

Från 2002 strömmade afghanska barn, både pojkar och flickor, till skolorna. Betydligt fler flickor och kvinnor hade 2014 tillgång till utbildning jämfört med 2001. Andelen av alla flickor som gick i skolan ökade från 40 procent 2002 till 61 procent 2014/2015. Statistiken visar att andelen kvinnliga elever minskar med stigande ålder. Förhållandet avspeglar de många könsspecifika utmaningar som föreligger i landet.

Sverige har varit ett stöd för de afghanska aktörer som drivit implementeringen av säkerhetsrådsresolution 1325 i landet.

Civil-militär samverkan

Civil-militär samverkan kom i allmänna ordalag att betonas starkt i flera av regeringens propositioner och skrivelser med bäring på insatserna i Afghanistan. En mer konkret analys av vad som menades med samverkan och hur denna skulle se ut och fungera, särskilt i fält, utarbetades dock inte. Oklarheterna gav i flera fall upphov till friktion och spänningar mellan och inom myndigheter och mellan befattningshavare. Fältnivån lämnades på sätt och vis i sticket. En civil-militär samverkan förmodades leda till synergier, vilka skulle eftersträvas. Hur dessa synergier skulle uppstå klargjordes inte.

Utredningen menar att det behövs en tydlig rågång mellan militära bidrag och civila utvecklingsinsatser i komplicerade länder med komplexa konflikter.

När det gäller civil-militär samverkan kan denna ses som den mest avancerade och möjligen omöjliga formen på en skala av tänkbara civil-militära *relationer*: från informationsutbyte/samexistens, samarbete, samordning, till eventuell samverkan/integrering. Det är viktigt att man klargör vilka de civil-militära *relationerna* bör eller kan vara i en viss given kontext så att negativa effekter inte riskerar att uppstå.

Oberoende av vilken grad av civil-militära relationer som tillämpas måste ett adekvat informationsutbyte mellan de civila och militära komponenterna i en insats vara en utgångspunkt.

För humanitära insatser är det viktigt att respektera och arbeta enligt de fyra grundläggande internationella principerna för humanitära aktörer: medmänsklighet, oberoende, opartiskhet och neutralitet. En rågång måste upprätthållas mellan de humanitära aktörerna och stridande parter i en väpnad konflikt. Sammanblandning med det militära ökar riskerna för de humanitära insatserna när det handlar om en väpnad konflikt med starka politiska spänningar mellan de väpnade parterna.

En grundläggande förutsättning för fruktbara *civil-militära relationer* i en internationell insats, inklusive möjligheten till samverkan, är att det finns en gemensam analys av konfliktsituationen ifråga samt att målen för den svenska insatsen och dess olika delinsatser är fastställda och kända av alla som deltar i insatserna. Det bör också vara fastställt vem som ska göra vad, vilka de civil-mili-

tära relationerna ska vara, och vilka tänkbara konflikter mellan de olika delinsatserna som kan inträffa.

Styrning och samordning

Engagemanget i Afghanistan har under hela perioden varit föremål för överväganden i riksdagen. Tolv propositioner om ISAF gavs till riksdagen. Några teman och frågor återkom i riksdagens diskussioner. Dessa har till exempel varit kvinnors och flickors rättigheter, eventuell sammanblandning mellan ISAF och OEF, civila dödsfall och hantering av frihetsberövade. Stödet för de svenska insatserna i riksdagen har under hela perioden varit brett och blocköverskridande.

Regeringens styrning av insatserna har skett i vad som kan beskrivas som sedvanlig ordning. Olika departement ansvarade för olika delar av insatsen enligt gängse rutiner. Utredningen men också tidigare utvärderingar gör iakttagelsen att engagemangets delar styrdes i separata processer, eller i så kallade ”stuprör”. I den meningen går det inte att tala om en samlad insats.

Under engagemangets sista år vidtogs åtgärder i riktning mot en mer samlad och samordnad styrning av engagemanget. Regeringen presenterade en strategi för hela engagemanget och inrättade en samverkansfunktion på statssekreterarnivå. Dessa åtgärder hade begränsad effekt.

Graden av måluppfyllnad för det svenska engagemanget

Utredningens slutsats är att det *övergripande sett föreligger en mycket bristfällig måluppfyllnad för det svenska engagemanget i Afghanistan under tiden 2002–2014.*

Måluppfyllnaden är något varierande för de sex punkter i de svenska målsättningarna som utredningen har identifierat.

Utredningen bedömer att *måluppfyllnaden när det gäller säkerhet och stabilitet är dålig*. De svenska militära insatserna, och hela ISAF-insatsen som sådan, har inte lyckats bistå de afghanska myndigheterna och regeringen att upprätthålla säkerhet och stabilitet i landet. I de fyra ”svenska” PRT-provinserna har Sveriges styrkebidrag, tillsammans med andra länders, inte bidragit till att säker-

heten kan upprätthållas i önskvärd utsträckning och har inte heller i tillräcklig grad lyckats bygga upp förmågan hos de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Utredningen bedömer att *ingen måluppfyllnad föreligger när det gäller minskad fattigdom*. Enligt Världsbanken ligger fattigdomsnivån kvar på 36 procent av befolkningen. Svenskt bistånd har inte lyckats bidra till en minskning.

Utredningen bedömer att *en viss grad av måluppfyllnad föreligger när det gäller social och ekonomisk utveckling*. Bedömningen tar i första hand fasta på den positiva utvecklingen när det gäller rätten till utbildning och rätten till hälsa, inte minst för flickor och kvinnor. Situationen 2014 på dessa områden var betydligt bättre än år 2001, även om mycket stora brister består. Svenskt bistånd har bidragit till förbättringarna.

Utredningen bedömer att *en viss grad av måluppfyllnad föreligger vad gäller ett demokratiskt samhälle*. Ett antal grundstenar har lagts för ett politiskt system med demokratiska aspirationer. Flera allmänna val på olika nivåer har genomförts, förvisso med osäkra resultat, betydande oegentligheter, valfusk, och internationell inblandning. Civilsamhället har stärkts en del (men är fortfarande svagt utvecklat) och mediesituationen är i dag bättre än 2001. Afghanistan har i praktiken lång väg kvar till den demokrati som konstitutionen från 2004 föreskriver.

Utredningen bedömer att *en viss grad av måluppfyllnad föreligger när det gäller att stärka kvinnors ställning*. Bedömningen bygger på att det finns vissa steg och resultat som har bidragit till att stärka – i jämförelse med situationen för kvinnor år 2001 – respekten för kvinnors rättigheter och ställning. Den fortsatt omfattande diskrimineringen av kvinnorna och frånvaron av jämställdhet i dag är givetvis uppenbar, men vissa steg i en ny riktning har tagits sedan 2002. Svenskt bistånd och politiskt stöd har bidragit till detta.

Utredningen bedömer att *det föreligger en tillfredsställande måluppfyllnad när det gäller Sveriges trovärdighet och förmåga som deltagare i internationella militära insatser*. Deltagandet i ISAF, inklusive ledningsansvaret för PRT-MeS, har bidragit till detta. Samarbetet mellan Nato och Sverige som ett partnerland utvecklades. Deltagandet i ISAF bidrog till utvecklingen av vissa delar av Försvarsmaktens förmåga.

De sammanlagda ekonomiska kostnaderna

Den svenska insatsen i Afghanistan var en liten del av det mycket omfattande internationella engagemanget. Med svenska mått mätt var de svenska bidragen stora ekonomiskt sett. Utredningen har konstaterat att det föreligger svårigheter att med säkerhet fastställa kostnaderna för särskilt de militära insatserna på grund av gällande redovisningssystem.

Utredningens slutsats är att den sammanlagda kostnaden för hela det svenska engagemanget 2002–2014 uppgår till lägst 18,2 miljarder kronor (varav militärt 11,1 miljarder, 75 miljoner kronor till stödfonden för den afghanska armén, biståndet 6,7 miljarder, utlandsmyndigheten i Afghanistan 282 miljoner kronor⁹ och 55 miljoner för personalen på Afghanistanenheten vid Sida¹⁰), men att det totalt med stor sannolikhet handlar om ett betydligt högre belopp.

Till de grundläggande kostnaderna för den militära insatsen kan man addera de ytterligare militära kostnader som utredningen redogör för i avsnitt 5.12.2, det vill säga av Försvarsmakten uppskattade personalkostnader i Sverige 4,6 miljarder, och vissa särskilda materielkostnader 4,7 miljarder.

Beroende på hur man räknar kan de sammanlagda kostnaderna för hela det svenska engagemanget i Afghanistan summeras till lägst 18,2 och högst 27,5 miljarder kronor.

Reflektioner och lärdomar

Utredningen gör reflektionen att engagemanget i Afghanistan var unikt. Likväl finns lärdomar att dra inför framtida internationella insatser.

För det internationella engagemanget i sin helhet och Sveriges deltagande identifierar utredningen följande lärdomar:

- Varje del av ett internationellt engagemang bör sikta mot inkluderande politiska lösningar.

⁹ Ambassaden i Kabul och kontoret i Mazar-e Sharif under tiden 2008–2014.

¹⁰ Utredningens beräkning baserad på uppgifter från Sida om antalet årsarbetskrafter under tiden 2002–2014.

- Statsbyggnad är knappast möjlig under pågående omfattande och utdragen intern väpnad konflikt.
- Sverige kan driva prioriterade egna frågor inom ramen för engagemanget i olika fora.
- Sverige kan alltid överväga och välja att inte delta i engagemanget eller delar av engagemanget.
- Betydande eller särskilt efterfrågade bidrag kan öka Sveriges trovärdighet som partner och leda till stärkta relationer med andra länder och organisationer.

Säkerhet och utveckling samt civil-militär samverkan är begrepp som fått vara styrande för de svenska insatserna. Utredningen menar att:

- Kopplingar mellan säkerhet och utveckling är kontextberoende och behöver analyseras noga.
- Vilka slag av civil-militära relationer som är lämpliga i en internationell insats är kontextberoende och kräver noggrann analys.
- Militära och civila insatser bör som huvudregel ha separata uppgifter och inte sammanblandas.

De svenska insatserna, liksom upplägget i det övergripande internationella engagemanget, i Afghanistan förändrades kraftigt över tid och mötte en rad utmaningar. För utformningen av svenska internationella insatser har följande lärdomar identifierats:

- Svenskt ledningsansvar för en integrerad och omfattande områdesspecifik insats måste föregås av noggrann analys.
- Kapacitetsuppbyggnad på säkerhetsområdet är av stor vikt och bör länkas till kapacitetsbyggnad inom andra delar av rättssektorn.
- Politisk-diplomatisk närvaro på plats är viktig vid deltagande i en samlad insats.
- Det är önskvärt med längre tjänstgöringstider i fält för både civil och militär personal i komplexa insatser för att uppnå kontinuitet och effektivitet.

- Engagemangets totala kostnader bör fortlöpande redovisas på ett strukturerat och sammanhållet sätt.

Det internationella engagemanget i Afghanistan var splittrat. Det svenska engagemanget var mindre sammanhållet än vad som angavs. För att åstadkomma en genuint samlad insats är lärdomen att det krävs en mer sammanhållen ordning:

- Vid svenskt deltagande i en omfattande, komplex, långsiktig och riskfylld internationell insats behövs en särskild ordning för strategisk styrning, analys och uppföljning.
- För att åstadkomma en samlad svensk insats behövs en av regeringen fastställd övergripande analys och styrande strategi för samtliga inblandade myndigheter.

Utredningens rekommendationer

Utredningen föreslår att regeringen vid framtida svenska komplexa engagemang inrättar *en särskild funktion i Regeringskansliet* för styrning, analys och uppföljning av insatserna. Funktionen bör vara specifik för varje samlad insats. Kriterier för att etablera funktionen kan vara att det gäller en komplex och riskfylld konfliktsituation, att ett samlat svenskt bidrag med både civila och militära komponenter eftersträvas, och att insatsen bedöms vara långsiktig och resurskrävande. Funktionen placeras vid Utrikesdepartementet. Chef för funktionen bör ha statssekreterares ställning och ska kunna knyta till sig de rådgivare som krävs.

Regeringen bör tidigt fastställa en övergripande strategi som gäller hela engagemanget. Det är den särskilda funktionen som utarbetar förslaget till en sådan strategi. Den övergripande strategin bör ange målsättningar, tidslinjer, och arbets- och ansvarsfördelningen för de olika delarna av den svenska insatsen.

Alternativ för att avsluta insatserna bör finnas med i den övergripande strategin.

Funktionen ansvarar för en återkommande och strukturerad resultatredovisning av engagemanget till regering och riksdag.

Funktionen är mottagare av all rapportering från fältet och berörda myndigheter. Den redovisar och analyserar hur den samlade insatsen går och bevakar behovet av att revidera den samlade

strategin. Funktionen ser till att kostnadsredovisning sker på ett samlat och sammanhållet sätt.

Redovisning sker till berörda utskott i riksdagen när dessa så önskar. Den kan också vara en årlig skrivelse till riksdagen.

Utredningen föreslår också *att regeringen ser till att en adekvat politisk-diplomatisk närvaro finns på plats i landet från insatsens start*, i första hand genom en adekvat bemannad ambassad under ledning av en ambassadör. Utlandsmyndigheten och funktionen för styrning, analys och uppföljning på hemmaplan ska utveckla nära fort-löpande kontakter och dialog.

Utredningen föreslår vidare *att längre tjänstgöringstider i fält tillämpas för ökad kontinuitet* på både den civila och den militära sidan. De som arbetar i insatslandet ska också ha mycket god kunskap om den övergripande svenska strategin för den samlade insatsen.

Utredningen föreslår att berörda myndigheter fastställer *en tydlig ordning och policy för den lokalanställda personal som kontrakteras vid en svensk insats*. Regler när det gäller säkerhets- och skyddsaspekter på kortare och längre sikt behöver fastställas av berörd myndighet, inklusive vad som ska gälla efter avslutad tjänstgöring för lokalanställda som haft känsliga uppdrag.

Utredningen föreslår också *att avtal ska ingås med värdlandet från insatsens start gällande överlämning av personer som svensk militär eller polis kan komma att frihetsberöva* i samband med sina operationer. Om det inte går att få fram ett gemensamt avtal för samtliga truppbidragande länder i en multilateral insats bör Sverige eftersträva ett bilateralt avtal.

1 Utredningens uppdrag och arbete

Med FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1383 och 1386 i december 2001 som förutsättning valde Sverige att delta i den internationella säkerhetsstyrka i Afghanistan som föreskrevs i Bonnöverenskommelsen från december 2001.¹

Efter 13 år av insats beslutade den svenska regeringen i juli 2015 att tillsätta en utredning för att utvärdera den samlade insatsen i Afghanistan under perioden 2002–2014, med särskild tyngdpunkt på åren 2006–2014. Det fullständiga direktivet återfinns i bilaga 1. Utredningen började sitt arbete den 1 september 2015.

I kapitel 2 ger utredningen en kortfattad översiktlig beskrivning av Sverige i Afghanistan under perioden.

Kapitel 3 beskriver det samlade internationella engagemanget i stora drag och hur Sverige förhöll sig till konflikten i landet.

Utredningen beskriver och analyserar målsättningarna för den internationella och den svenska insatsen i kapitel 4.

Utredningen beskriver och analyserar de militära, utvecklingsmässiga och politisk-diplomatiska delarna av den samlade insatsen var för sig i kapitel 5, 6 och 7. Vart och ett av dessa kapitel avslutas med utredningens reflektioner. Det är ett fullt medvetet val att dela upp beskrivningen eftersom utredningen inte har uppfattat insatsen i sig som vare sig samlad eller samordnad och just detta förhållande behandlas särskilt i kapitel 10 som innehåller beskrivning och analys av styrning och samverkan.

Frågorna om kvinnors rättigheter och jämställdhet och civil-militär samverkan har var sitt kapitel, 8 och 9, och för dessa båda

¹ Bonnöverenskommelsen var en politisk färdplan för Afghanistans närmaste framtid efter talibanregimens störtande.

kapitel gäller att utredningens reflektioner återfinns i den löpande texten.

Kapitel 11 bedömer graden av måluppfyllnad för det svenska engagemanget och dess olika delar. Kapitel 12 är en sammanställning av utredningens reflektioner och lärdomar.

Kapitel 13 utgörs av utredningens rekommendationer inför framtida internationella engagemang.

Direktivet är så formulerat att det tydligt avser den svenska insatsen, visserligen i förhållande till den internationella, men med koncentration på hur Sverige analyserar, beslutar och handlar. Utredningen har därför inte tecknat den stora bilden av det internationella samfundets agerande och inte heller beskrivit Afghanistans mycket komplicerade och konfliktfyllda historia, men bifogar en litteraturlista i bilaga 4.

Utredningen uppmanades att bedriva arbetet i en inkluderande process. Det har inneburit ett stort antal, cirka 250, intervjuer och samtal med beslutsfattare, tjänstemän och företrädare för civilsamhällesorganisationer på olika nivåer och i olika länder. Det har också inneburit deltagande i seminarier hemma och utomlands. En alfabetiskt uppställd lista över personer som utredningen har samtalat med återfinns som bilaga 3.

Utredningen har haft full tillgång till Utrikesdepartementets, Försvarsdepartementets, Sidas och Försvarsmaktens arkiv och har läst relevant rapportering från berörda utlandsmyndigheter, rapporter från MUST² och slutrapporterna från alla kontingentschefer. Utredningen har fått en genomgång av FRA:s³ verksamhet i engagemanget.

Utredningen har gått igenom de styrdokument som gäller insatserna såsom propositioner, betänkanden, regleringsbrev och strategier och utredningen har även studerat debattprotokoll från riksdagsdebatterna under tiden 2001–2014. Motioner och interpellationer från samma tid har utredningen också gått igenom liksom protokoll från de utskottsutfrågningar som förevarit under 2008 och 2009.

Utredningen har läst protokollen från Utrikesnämnden i de delar som berör Afghanistaninsatsen.

² Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

³ Försvarets radioanstalt.

Utredningen har begärt och fått in underlag från berörda myndigheter samt tagit hjälp utifrån till skriftliga och muntliga genomgångar av några specialområden som folkrätt, utvärderingar av biståndsverksamheten, gender och civil-militär samverkan.

Utredningen har under arbetets gång haft en nära kontakt med FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, för att dels undvika överlappningar med FOI:s analys hur Afghanistaninsatsen har påverkat Försvarsmakten, dels stämma av vissa överväganden. Utredningen har tagit del av FOI:s rapporter som berör engagemanget i Afghanistan. Riksrevisionens granskningar har också varit av betydelse, liksom den interna rapport om Sveriges PRT⁴ som Utrikesdepartementet lät göra 2008.

Utredningen har läst flertalet av de artiklar om Afghanistan som publicerats i ett femtontal svenska dagstidningar under åren 2001 till 2014.

Utredningen besökte Afghanistan, Kabul respektive Mazar-e Sharif, i december 2015. Samtal fördes med företrädare för internationella organisationer, andra länder, afghanska myndigheter och det civila samhället i Afghanistan.

Utredningen har tagit initiativ till och deltagit i ett par seminarier, ett anordnat av Folk och Försvar i februari 2016 med tonvikt på den militära insatsen, ett anordnat av Föreningen för Utvecklingsfrågor i maj 2016 som koncentrerades till utvecklingsinsatserna. Vidare har utredningen deltagit i ett seminarium om Afghanistaninsatsen som arrangerades av ABF Stockholm i samarbete med Svenska Afghanistankommittén i april 2016 och i det internationella erfarenhetseminarium som Svenska Afghanistankommittén genomförde under två dagar i december 2016. Utredningen har också haft ett halvdagsmöte med företrädare för Afghanistanveteraner från Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna i februari 2016.

Flera andra länder har gjort eller gör utvärderingar av sina Afghanistaninsatser. Utredningen har i detta avseende haft kontakt med och besökt Oslo, Köpenhamn, Haag, Washington D.C. och London och samtalat med företrädare för respektive utvärdering, andra med erfarenheter från insatserna och officiella företrädare. I Washington D.C. deltog utredningen också i det internationella

⁴ Provincial Reconstruction Team.

erfarenhetsseminarium som USIP⁵ och SIGAR⁶ arrangerade i april 2016.⁷ Samma månad samtalade utredningen med relevanta befattningshavare vid FN i New York och fristående analytiker.

I mitten av april 2016 besökte utredningen Natos högkvarter i Bryssel och i Mons i två dagar och samtalade med ett antal befattningshavare i Nato och nationella representanter.

Utredningen har mottagit ett tiotal inlagor från organisationer och enskilda och dessa finns förtecknade och bevarade i utredningens arkiv.

Utredningen vill uttrycka sin tacksamhet till alla som på olika sätt bistått utredningen i dess arbete.

⁵ United States Institute of Peace.

⁶ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.

⁷ USIP – SIGAR (2016): *Lessons from the Coalition – International Experiences from the Afghanistan Reconstruction*. Conference Report. April 19–20, 2016. Washington D.C.

2 Sverige i Afghanistan 2002–2014

Det internationella engagemanget i Afghanistan har varit omfattande sedan 2001 och haft avgörande betydelse för händelseutvecklingen i landet. Inom dess ram har Sverige jämförelsevis varit en liten aktör under åren 2002–2014. Det svenska engagemanget har inte enskilt haft någon avgörande påverkan på den komplexa situationen i Afghanistan. Sverige har som en liten del av de internationella insatserna medverkat till både positiva och negativa effekter av engagemanget i stort. Afghanistan präglas i dag fortsatt av stora problem, främst den våldsamma interna väpnade konflikten. Landets framtida utveckling är osäker.

2.1 Landet Afghanistan

Afghanistan har en landyta på 652 000 kvadratkilometer, cirka 45 procent större än Sveriges. Landet gränsar till Iran i väster, Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan i norr, Kina i nordost och Pakistan i öster och söder. Genom landet går bergskedjan Hindu Kush. Landets befolkningensmängd är uppskattningsvis 32 miljoner invånare.¹ Huvudstad och största stad är Kabul med mellan 3 och 3,5 miljoner invånare. Det finns ett antal olika etniska grupper. Störst är pashtunerna som utgör uppskattningsvis 42 procent av befolkningen, följt av tadjiker (27 procent), uzbeker (9 procent) och hazarer (9 procent). Ungefär 85 procent av befolkningen är sunnimuslimer och cirka 14 procent är shiamuslimer. Huvudsakliga språk är pashto och dari.

¹ *Afghanistan, country at a glance*. 2016. World Bank.
www.worldbank.org/en/country/afghanistan. Hämtat 2016-12-22.

Afghanistan har under de senaste 40 åren präglats av väpnade konflikter, men också landets äldre historia har utmärkts av våldsamma maktkamper, en svag stat och externt inflytande. Den afghanska landmassan har i flera tusen år varit en plats för olika civilisationer, imperier, kulturer och folkgrupper. Perser, turkiska folk, greker, buddhister, araber, mongoler, Mogulriket, pashtuner, Storbritannien och Sovjetunionen har i perioder styrt, behärskat, kontrollerat eller haft inflytande över området.²

2.2 Sverige i Afghanistan

Sverige etablerade diplomatiska förbindelser med Afghanistan för över 75 år sedan. Under senare delen av 1900-talet har den mest framträdande kopplingen mellan Sverige och Afghanistan varit Svenska Afghanistankommitténs verksamhet i landet sedan början av 1980-talet.

Mellan 2002 och 2014 har över 8 000 svenskar varit verksamma i det internationella engagemanget i Afghanistan, till största delen i de svenska militära insatserna. Ett stort antal personer har arbetat med att understödja insatserna, främst i Sverige. Sex svenskar har stupat eller dödats i Afghanistan under perioden.

Kostnaderna för de svenska militära insatserna mellan 2002 och 2014 har varit minst 11,1 miljarder kronor. Under samma tid har Sverige bidragit med sammanlagt 6,7 miljarder kronor i utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd. Av detta belopp öronmärktes från 2007 och några år framåt sammanlagt 1,1 miljarder kronor till fyra provinser i norra Afghanistan.

² Barfield, Thomas (2010): *Afghanistan. A Cultural and Political History*. Princeton. Princeton University Press; Rubin, Barnett R. (2015): *Afghanistan From the Cold War Through the War on Terror*. New York. Oxford University Press.

För Sverige har insatserna i Afghanistan varit omfattande samtidigt som de var en liten del i ett stort internationellt engagemang. De svenska militära styrkebidragen har utgjort cirka 0,8 procent av ISAF:s personal. Som mest bestod ISAF år 2011 av cirka 132 000 soldater från 48 länder.³ Därtill fanns andra internationella militära styrkor i landet.

Det totala internationella biståndet till Afghanistan under tiden 2002–2014 har uppgått till 57 miljarder US dollar.⁴ Det svenska biståndet har utgjort cirka 1,8 procent av detta.

Sverige hade mellan 2006 och 2014 ledningsansvaret för ett PRT i Mazar-e Sharif omfattande provinserna Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul i norra Afghanistan. ISAF hade som mest 28 PRT i olika delar av landet, över tid fördelade på 14 ledarnationer. Det svenskledda PRT:et var det enda som omfattade fyra provinser.

Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul har en sammanlagd yta på cirka 56 000 kvadratkilometer, vilket är nästan dubbelt så stort som Småland, och cirka fem gånger större än Kosovo där en annan internationell militär krishanteringsinsats företagits i närtid.

De fyra provinserna har en sammanlagd befolkningssiffra på uppskattningsvis 2,6 miljoner invånare. Balkh är den största provinsen med 1,3 miljoner invånare. Största stad är Mazar-e Sharif, Afghanistans tredje största stad med mellan 550 000 och 700 000 invånare. Staden är ekonomiskt centrum i norra Afghanistan.⁵ Befolkningssiffrorna är överlag uppskattningar. Det finns ingen aktuell folkräkning, den senaste gjordes 1979.⁶

³ 51 länder bidrog till ISAF över tid. När insatsen var som störst 2011 var Sverige den 17:e största truppbidragaren till ISAF av 48 länder. Sverige var den tredje största truppbidragaren bland Natos partnerländer. (*ISAF Placemats Archive*, 2014. Nato. www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm. Hämtat 2016-12-20.)

⁴ QWIDS. 2016. OECD. <https://stats.oecd.org/qwids/>. Hämtat 2016-12-21.

⁵ Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2015): *The State of Afghan Cities 2015*. Kabul. GoIRA.

⁶ Larsson, Katarina (2008): *A Provincial Survey of Balkh, Jowzjan, Samangan and Saripul*. Stockholm.

Tabell 2.1 Sverige och Afghanistan i jämförelse

	Sverige	Afghanistan
Befolkningsmängd	10 miljoner	32 miljoner
0-14 år (%)	17 %	44 %
15-64 (%)	63 %	54 %
>65 (%)	20 %	2 %
Medellivslängd	82 år	60 år
Yta	447 000 km ²	652 000 km ²
Befolkningsstäthet	24/km ²	49/km ²
BNP	495 miljarder US dollar	19 miljarder US dollar
BNP/Capita	50 579 US dollar	549 US dollar
Skatteintäkter (% av BNP)	26 %	7 %
Human Development Index	0.907(14:e)	0.465 (171:e)
Corruption Perception Index	89 (3:e)	11 (161:e)
Gender Inequality Index	0.055 (6:e)	0.693 (152:e)

Källa: *World Bank Open Data*. 2017. World Bank. data.worldbank.org/. Hämtat: 2017-01-04; *Human Development Index (HDI)*. 2017. UNDP. hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi. Hämtat 2017-01-04; *Corruption Perceptions Index*. 2016. Transparency International. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> Hämtat 2016-08-11; *Gender Inequality Index (GII)*. 2017. UNDP. hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii Hämtat: 2017-01-04.

Tabell 2.2 Sveriges engagemang i siffror

	Sverige	Det internationella engagemanget
Antal soldater (som mest)	579 ¹	132 000
Antal militära befattningar	9 326	
Antal tjänstgörande	8 024	
Antal stupade	5	3 528 ²
Militära kostnader	11,1 miljarder kronor ³	
Totalt bistånd	6,7 miljarder kronor	57 miljarder US dollar
Antal PRT	1	28 (14 ledarnationer)
Storlek PRT-MeS	56 000 km ²	
Befolkningsmängd PRT-MeS	2,6 miljoner	

Källa: Försvarmaktens underlag till utredningen; Sidas underlag till utvärderingen; *QWIDS*. 2016. OECD. stats.oecd.org/qwids/. Hämtat 2016-12-21; *ISAF Placemats Archive*, 2014. Nato. www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm. Hämtat 2016-12-20; Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2015); *The State of Afghan Cities 2015*. Kabul. GoIRA; *Operation Enduring Freedom*. 2016. iCasualties.org. icasualties.org/OEF/index.aspx. Hämtat 2016-08-11.

¹ Styrkebidraget till ISAF hade en övre ram på 850 personer.

² Siffror avser både ISAF och OEF.

³ De militära kostnaderna har varit minst 11,1 miljarder kronor. Se kapitel 5.

3 Utvecklingen i Afghanistan och det internationella engagemanget 2001–2014

Kort efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001 riktades omvärldens blickar mot Afghanistan. Den amerikanskledda interventionen i landet som inleddes under hösten 2001 blev startskottet för ett omfattande internationellt engagemang som nu pågått i mer än 15 år. Det internationella engagemanget i Afghanistan började med ett ”lätt fotavtryck” men bestod tio år senare av över 100 000 soldater och ett omfattande statsbyggnadsprojekt. Engagemanget och konflikten har över tid eskalerat vilket Sverige har haft att förhålla sig till.

Tabell 3.1 Militära styrkor i Afghanistan 2002–2014

År	ISAF ¹	US ²	ANSF ³
2002	4 900	5 200	
2003	5 400	10 400	6 000
2004	7 200	15 200	57 000
2005	9 400	19 100	66 000
2006	18 200	20 400	86 000
2007	37 400	23 700	125 000
2008	49 100	30 100	147 900
2009	60 743	69 000	195 089
2010	111 216	96 900	266 389
2011	131 443	94 100	323 410
2012	119 937	65 800	327 037
2013	95 716	43 300	338 153
2014	44 883	10 600	323 410

Källa: S/2004/222; S/2004/537; S/2004/785; S/2005/131; S/2005/230; S/2005/431; S/2005/634; S/2006/318; S/2006/765; ISAF Placemats Archive. 2014. NATO. www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm. Hämtat 2016-12-20; Belasco, Amy (2009): *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001–FY2012: Cost and Other Potential Issues*. Washington D.C. Congressional Research Service; Peters, Hedi M. (2016): *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007–2016*. Washington. Congressional Research Service; Livingston, Ian S. – O'Hanlon, Michael (2016): *Afghanistan Index*. Brookings.

¹ Siffrorna är genomsnitt av de siffror som presenterats flera gånger per år, men inte årsvis.

² Siffror för amerikanska styrkor i Afghanistan innefattar både amerikanska styrkor i ISAF och OEF.

³ Uppgifter om antal personer i ANSF är behäftade med betydande osäkerhet.

3.1 Det internationella engagemanget 2001–2014

Svaret på terrorattackerna i USA den 11 september 2001 kom inledningsvis att fokusera på Afghanistan. I ett tal den 20 september 2001 pekade USA:s president George W. Bush ut al-Qaida som skyldigt till attackerna och lanserade samtidigt kriget mot terrorismen. Ett antal ovillkorliga krav ställdes på talibanregimen i Afghanistan som härbärgerade al-Qaida. Talibanregimen skulle överlämna al-Qaidas ledarskap till USA, stänga organisationens träningsläger i Afghanistan och samarbeta med amerikanska myndigheter.¹ Talibanregimen hörsammade inte kraven och den 7 oktober 2001 inledde USA, tillsam-

¹ Text: *President Bush Addresses the Nation*. 2001. The Washington Post. www.washingtonpost.com/wpser/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html. Hämtat 2017-01-30.

mans med koalitionsmedlemmar, interventionen i Afghanistan, *Operation Enduring Freedom* (OEF).

FN:s säkerhetsråd antog under hösten 2001 resolutionerna 1368, 1373, 1377 och 1378 om internationell terrorism med bäring på Afghanistan. Enligt Bushadministrationen utgjorde dessa resolutioner, och självförsvarsrätten enligt FN-stadgans artikel 51, en folkrättslig grund för det amerikanska agerandet. Den 12 september återopade de allierade i Nato Washingtonfördragets artikel 5.² USA valde dock att agera genom en koalition i stället för genom Nato.

Interventionen utfördes genom luftanfall och med ett mindre antal specialförband på marken till stöd för den Norra alliansens³ offensiv. Norra alliansen intog Mazar-e Sharif den 9 november, talibanregimen övergav Kabul den 12 november och den 13 november intogs Herat. I december flydde talibanernas högste ledare Mullah Omar från Kandahar och staden intogs den 7 december. Taliban var till synes besegrade. OEF fortsatte att operera i landet, men amerikanskt fokus skiftade redan under 2002 till Irak.

3.1.1 Det "lätta fotavtrycket" (2002–2005)

Under hösten 2001, inför talibanregimens förestående fall, pågick diskussioner om Afghanistans framtid. I början av december 2001 samlades representanter för fyra afghanska grupperingar⁴ och det internationella samfundet i en av FN arrangerad konferens i Bonn. Talibanrörelsen saknade representation vid konferensen, som resulterade i den så kallade Bonnöverenskommelsen. Denna var inte ett fredsavtal utan en färdplan för att inleda återuppbyggnad av den afghanska staten. I enlighet med Bonnöverenskommelsen tillträdde en interimadministration i Kabul den 22 december 2001. Ordförande blev Hamid Karzai. Norra alliansen fick 16 av 29 ministerposter.⁵

² Washingtonfördraget från 1949 är Natos grundläggande stadga. Artikel 5 gäller i händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad, som då ska uppfattas som ett angrepp på samtliga allierade. Det är ett åtagande att komma en angripen allierad till undsättning (*Säkerhet i ny tid*. SOU 2016:57).

³ Det afghanska motståndet mot talibanregimen organiserades i en sammansättning av motståndsgupper som kallades Norra alliansen.

⁴ Den så kallade Peshawar-gruppen, Rom-gruppen, Cypern-gruppen och Norra alliansen.

⁵ Dobbins, James (2008): *After the Taliban: nation-building in Afghanistan*. Washington, D.C. Potomac Books. 1st ed.

Bonnöverenskommelsen förordade och bad det internationella samfundet om en FN-mandaterad säkerhetsstyrka för att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd och möjliggöra den överenskomna politiska processen och återuppbyggnaden av den afghanska staten. Den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF⁶, fick mandat från säkerhetsrådet i resolution 1386 den 20 december 2001.⁷ Det fanns tankar om att ISAF skulle grupperas i hela landet⁸, men närvaron kom att begränsas till Kabul. Härigenom kom OEF att kunna operera ostört på landsbygden.⁹ Styrande för det internationella samfundets engagemang under de första åren blev tanken om ett ”lätt fotavtryck” och att framhålla afghanskt ägarskap. Att afghanerna historiskt sett varit fientliga mot utländsk överhöghet, senast under den sovjetiska interventionen, bidrog till denna tanke. ISAF var en liten styrka jämfört med andra militära krishanteringsinsatser, exempelvis KFOR i Kosovo. FN fick en begränsad roll i stödet till den afghanska interimadministrationen. UNAMA¹⁰ etablerades den 28 mars 2002 i säkerhetsrådsresolution 1401.

Som uppföljning till Bonnöverenskommelsen hölls en givarkonferens för återuppbyggnad av Afghanistan i Tokyo den 21–22 januari 2002. Givarna utfäste 4,5 miljarder US dollar till afghansk återuppbyggnad. Vid konferensen beslutades också att inrätta en fond administrerad av Världsbanken. Denna blev sedermera den givargemensamma fonden ARTF.¹¹

Ledarskapet för reformer av säkerhetssektorn i Afghanistan delades upp, utan större förberedelser, mellan fem länder vid ett G8-möte i Genève i april 2002. USA tog ansvar för uppbyggnad av armén, Tyskland för polisen och Italien för rättsväsendet. Storbritannien fick ansvar för narkotikabekämpning och Japan för avväpning, demobilisering och återintegrering av stridande.

⁶ *International Security Assistance Force.*

⁷ Ledaransvaret för ISAF roterades var sjätte månad. Initialt hade Storbritannien ledningsansvaret, därefter Turkiet och sist, före Nato tog över ledningsansvaret, Tyskland tillsammans med Nederländerna.

⁸ Denna tanke står att finna i Bonnöverenskommelsens annex I om den internationella säkerhetsstyrkan.

⁹ Vendrell, Francesc (2008): *EUSR Vendrell's Valedictory Report.*

¹⁰ *United Nations Assistance Mission in Afghanistan.*

¹¹ *Afghanistan Reconstruction Trust Fund.*

Hamid Karzai utsågs till president vid en Loya jirga¹² i Kabul i juni 2002 för att bekräfta Bonnöverenskommelsen och etablera en övergångsregering som skulle styra tills en ny konstitution kunde antas och allmänna val hållas.

Situationen efter interventionen hösten 2001 präglades inledningsvis av optimism och flertalet afghaner välkomnade den internationella militära närvaron. Utanför Kabul uppstod dock ett maktvakuum efter talibanregimens fall. Interimsadministrationen och sedermera övergångsregeringen saknade kontroll över stora delar av landet som i stället hamnade under olika krigsherrars inflytande. OEF bedrev, främst i södra Afghanistan, en aggressiv jakt på vad man bedömde vara misstänkta terrorister och motståndsgupper. Vissa kontakter mellan den nya afghanska regeringen och taliban, som hade flytt till Pakistan, skedde tidigt, men USA och Norra alliansen motsatte sig dialog.

Taliban drog gradvis nytta av det missnöje som uppkom i södra Afghanistan på grund av vad man uppfattade som ett åsidosättande av pashtunerna i Bonnprocessen, OEF:s aggressiva agerande, krigsherrarnas återkomst, en växande korruption och bristande lag och ordning.¹³ Under 2002 inledde talibans ledarskap uppbyggnaden av en ny organisation från Pakistan. Under 2003 började de etablera närvaro och utföra attacker i södra Afghanistan. I början av 2003 noterades att säkerhetsläget i landet hade försämrats som en följd av detta.¹⁴

ISAF hade problem med styrkegenerering och att utse en ledarnation. På initiativ av Kanada, Tyskland och Nederländerna beslutade Nordatlantiska rådet¹⁵ den 16 april 2003 att utöka Natos stöd till ISAF och att Nato skulle ta över den operativa ledningen av styrkan.¹⁶ Vid sidan av de operativa skälen för detta fanns också en

¹² En Loya jirga sågs som en traditionell afghansk rådgivande församling för ratificering eller godkännande av beslut och tillsättningar. Denna typ av församlingar hade använts av afghanska ledare tidigare men var i själva verket en traditionell konfliktlösningsmekanism på lokal nivå använd av pashtuner (Barfield, Thomas J. (2010): *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton. Princeton University Press).

¹³ Rashid, Ahmed (2010): *Talibanerna: de militanta islamistiska krafterna i Afghanistan och världen*. Stockholm. Svenska Afghanistankommittén.

¹⁴ Prop. 2002/03:21; A/57/850-S/2003/754.

¹⁵ Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council), förkortat NAC, är Natos högsta beslutsorgan.

¹⁶ Press Briefing. 2003. NATO. www.nato.int/docu/speech/2003/s030416a.htm. Hämtat 2016-08-09.

vilja från de allierade att ge Nato en roll i Afghanistan för att reparera de slitningar i den transatlantiska relationen som hade uppstått till följd av invasionen av Irak i mars 2003. Det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan gav ökad vikt till frågan om en utvidgning av ISAF:s operationsområde till hela landet. I säkerhetsrådsresolution 1510 den 13 oktober 2003 utökades ISAF:s operationsområde till hela landet. ISAF utvidgade gradvis sin närvaro genom att etablera *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Detta skedde i norra Afghanistan under 2004, i västra under 2005 och slutligen i de södra och östra delarna av landet under 2006.

Bonnprocessen fortsatte med en konstitutionell Loya jirga vid årsskiftet 2003–2004. En ny afghansk konstitution beslutades den 4 januari 2004. Den ratificerades av president Karzai den 26 januari 2004 och föreskrev en stark centralmakt. Presidentval hölls den 9 oktober samma år och Hamid Karzai vann. Den 18 september 2005 hölls val till parlamentet, vilket var slutpunkten för Bonnprocessen.

Vid Bonnprocessens slut framstod det som att man lyckats med att lägga grunden till en modern afghansk stat. Informella maktstrukturer fortsatte dock att existera och tidigare krigsherrar hade skaffat sig betydande maktpositioner i provinser, i parlamentet och i regeringen. Taliban hade återkommit och konfliktintensiteten hade ökat på flera håll i landet.

3.1.2 Intern väpnad konflikt (2006–2008)

Inför Bonnprocessens slut utarbetades ett nytt ramverk för det internationella engagemanget i Afghanistan. Vid Londonkonferensen i januari 2006, som samlade 64 länder och tio organisationer, antogs det så kallade Afghanistanfördraget (*Afghanistan Compact*). Det fastställde den afghanska regeringens prioriteringar och det internationella samfundets stöd för de följande fem åren. Prioriterade områden var säkerhet, samhällsstyrning, rättsstatsutveckling, mänskliga rättigheter, samt ekonomisk och social utveckling.¹⁷ En bärande princip skulle fortsatt vara afghanskt ägarskap.

¹⁷ Prop. 2005/06:34; Prop. 2006/07:83; Islamic Republic of Afghanistan (2006). *The Afghanistan Compact*.

Under 2006 slutförde ISAF processen att utvidga sin närvaro till hela Afghanistan. Utvidgningen i söder och öster mötte starkt motstånd från den återuppståndna talibanrörelsen och från andra regeringsfientliga väpnade motståndsgupper. ISAF kom att i ökad utsträckning bedriva upprorsbekämpning, så kallad COIN.¹⁸

Konfliktintensiteten ökade markant under 2006. FN uppskattade antalet konfliktrelaterade dödsfall mellan januari och september till 2 000, mellan september 2006 och mars 2007 till drygt 2 700. Detta var ett resultat av att både antalet attacker från regeringsfientliga grupper och antalet offensiva operationer av de afghanska säkerhetsstyrkorna, ANSF¹⁹, och ISAF hade ökat.²⁰ Antalet stupade inom OEF och ISAF sammantaget gick från 60 under 2004 till 131 under 2005 och 191 under 2006.²¹ Den negativa utvecklingen fortsatte under 2007 och 2008 samtidigt som ISAF:s numerär ökade.

Från 2008 började UNAMA rapportera antalet civila dödsfall till följd av konflikten. Under 2007 dödades 1 523 civila, varav 52 var kvinnor och 214 barn. Under 2008 ökade antalet dödade civila till 2 118.²² Flertalet dödade civila var talibans verk. Men de civila dödsfall som orsakades av de internationella militära styrkorna, ofta genom luftanfall, kom att påtagligt försämra relationen mellan det internationella samfundet å ena sidan och den afghanska befolkningen och president Karzai å andra sidan. Konfliktnivån i landet varierade. Den var högst i de södra och östra delarna och lägre i västra och norra Afghanistan.

Som en följd av den negativa säkerhetsutvecklingen sökte Nato en ny strategi. Vid sitt toppmöte i Riga i november 2006 betonade Nato behovet av en mer samlad ansats i det internationella engagemanget, men den konkretiserades först vid alliansens toppmöte i Bukarest 2008.²³ Den strategiska visionen för ISAF omfattade ett långsiktigt engagemang, stöd till afghanskt ledarskap, koordinering inom det internationella engagemanget och uppmärksamhet på kon-

¹⁸ *Counterinsurgency*.

¹⁹ *Afghan National Security Forces*.

²⁰ A/61/326-S/2006/727; A/61/799-S/2007/152.

²¹ *Operation Enduring Freedom*. 2016. icasualties.org/OEF/index.aspx. Hämtat 2016-08-11.

²² UNAMA (2008): *Civilian Casualties During 2007*. Kabul. UNAMA; UNAMA (2009): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008*. Kabul. UNAMA.

²³ *En god allierad – Norge i Afghanistan 2001–2014*. NOU 2016:8; Rynning, Sten (2012): *NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*. Stanford, Calif. Stanford University Press.

fliktens regionala dimension. Parallellt utvecklade man en politisk-militär strategi för att realisera visionen.²⁴

FN:s säkerhetsråd gav i resolution 1806 den 20 mars 2008 ett starkare samordningsmandat till UNAMA för det civila engagemanget i Afghanistan och för den afghanska nationella utvecklingsstrategin (Afghanistan National Development Strategy, ANDS). I realiteten var det Nato och USA som i huvudsak ledde och koordinerade det internationella engagemanget.

Under 2006 undersökte EU behoven av stöd inom den afghanska rättssektorn. Uppdelningen år 2002 av ledarskapet mellan de fem G8-länderna när det gällde säkerhetssektorn hade inte givit önskat resultat. Arbetet med polisreformerna, som var Tysklands huvudansvar, sköttes av flera olika aktörer utan samordning. Den afghanska regeringen bjöd under våren 2007 in EU att etablera en polismission i landet och den 30 maj etablerades EUPOL Afghanistan²⁵ av rådet. Uppstarten av EUPOL gick inte bra och var behäftad med betydande problem med flera byten av missionschef under de första 18 månaderna samt svårigheter med logistik och rekrytering.²⁶

3.1.3 Upptrappning (2009–2011)

Den amerikanska administrationen under Barack Obama påbörjade vid sitt tillträde i januari 2009 en utvärdering av USA:s engagemang i Afghanistan. I ett tal vid militärakademin West Point den 1 december 2009 presenterade president Obama den fortsatta amerikanska inriktningen för engagemanget i Afghanistan. USA skulle i en förstärkning, en så kallad "surge", skicka ytterligare 30 000 soldater till Afghanistan. Arton månader senare skulle de amerikanska trupperna börja tas hem. Betoningen lades på att bygga upp de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att själva ansvara för säkerheten i landet.²⁷

²⁴ Ibid; *ISAF's Strategic Vision*. 2008. NATO.

www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm. Hämtat 2017-01-27.

²⁵ *European Union Police Mission*.

²⁶ European Court of Auditors (2015): *The EU police mission in Afghanistan: Mixed results*. Luxembourg. Publications Office of the European Union. Special report No. 7.

²⁷ Olsson, Stefan (2011): *Stabilitet i Afghanistan: en kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. Stockholm. Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut; Woodward, Bob (2011): *Obama's Wars*. New York. Simon & Schuster.

Intensiteten i den väpnade konflikten fortsatte att öka under perioden 2009–2011. Antalet talibanattacker ökade kraftigt.²⁸ UNAMA rapporterade antalet civila dödsfall på grund av konflikten till drygt 2 400 under 2009. Antalet ökade till nästan 2 800 under 2010 och drygt 3 000 under 2011.²⁹ Antalet stupade i ISAF och OEF var 521 under 2009, 711 under 2010 och 566 under 2011.³⁰ Afghanska myndighetsföreträdare uppgav att drygt 5 200 insurgenter hade dödats under 2010, men alla uppgifter om motståndsgruppers förluster är osäkra.

Vid sitt försvarsministermöte i Bratislava i oktober 2009 antog Nato en ny strategi som hade upprorsbekämpning (*Counterinsurgency*, COIN) som grund.³¹ Den nya strategin ökade konfliktintensiteten genom att ISAF i högre grad sökte upp motståndsgroperingar.

Det afghanska presidentvalet i augusti 2009 präglades av valfusk. Ingen av de främsta kandidaterna, den sittande presidenten Hamid Karzai respektive den förre utrikesministern Abdullah Abdullah, fick en nödvändig majoritet av rösterna. Karzai hävdade att han hade vunnit, men efter många turer med direkta internationella påtryckningar från USA:s och FN:s sida, gick Karzai med på en andra valomgång, som annonserades till den 7 november. Abdullah deklarerade dock att han inte skulle ställa upp i den andra omgången och menade samtidigt att valprocessen inte var legitim. Karzai blev därmed president för en ny femårsperiod.³² Den 18 september 2010 hölls parlamentsval i Afghanistan.

I EU, under det svenska ordförandeskapet, antog rådet den 27 oktober 2009 en handlingsplan för Afghanistan och Pakistan.³³ Som en följd av den nya amerikanska inriktningen i Afghanistan förändrades också det övriga internationella samfundets engage-

²⁸ Rashid, Ahmed (2010): *Talibanerna: de militanta islamistiska krafterna i Afghanistan och världen*. Stockholm. Svenska Afghanistankommittén.

²⁹ UNAMA (2010): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2009. Kabul. UNAMA; UNAMA (2011): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2010. Kabul. UNAMA; UNAMA (2012): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2011. Kabul. UNAMA.

³⁰ *Operation Enduring Freedom*. 2016. iCasualties.org. <http://icasualties.org/OEF/index.aspx> Hämtad 2016-08-11.

³¹ Rynning, Sten (2012): *NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

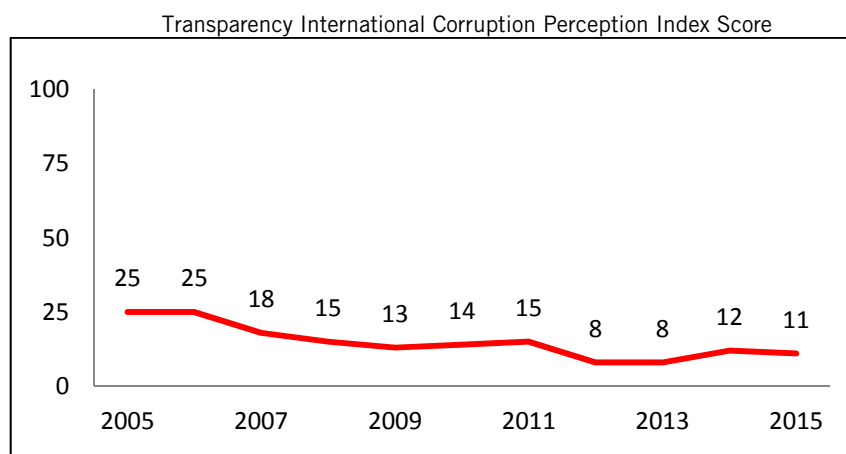
³² Eide, Kai (2010): *Høyt spill om Afghanistan*. Oslo. Cappelen Damm.

³³ Council of the European Union (2009): *Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan*.

mang. Vid en konferens i London i januari 2010, vid Kabulkonferensen i juli 2010 och vid Natos toppmöte i Lissabon i november 2010 beslutade det internationella samfundet, tillsammans med Afghanistan, att från 2011 börja lämna över säkerhetsansvaret i landet till den afghanska regeringen. Denna så kallade transitionsprocess skulle vara avslutad 2014. Processen inleddes den 22 mars 2011 och skulle ske i fem omgångar. Den andra omgången annonserades den 27 november 2011.

I augusti 2010 uppdagades en gigantisk korruptionsskandal i Kabul Bank som innebar att uppskattningsvis en miljard US-dollar hade förskingrats. Skandalen var ett bevis på den omfattande korruption som präglade Afghanistan, och som förvärrades under det internationella engagemanget 2001–2014.

Figur 3.1 Korruption i Afghanistan 2005–2015



Källa: *Corruption Perceptions Index*. 2016. Transparency International. www.transparency.org/research/cpi/overview. Hämtat 2016-08-11. (Skala 1–100 där värdet 0 står för mycket korrupt ("highly corrupt") och värdet 100 för korruptionsfri ("very clean"). En CPI Score under 30 indikerar ett allvarligt korruptionsproblem ("severe corruption problem").)

I slutet av 2011, när det internationella militära engagemanget i dess mest omfattande form gick mot sitt slut, hölls en konferens i Bonn, exakt tio år efter Bonnöverenskommelsen. På agendan stod transitionen, det internationella samfundets långsiktiga engagemang och försoning.

3.1.4 Nedtrappning och avslutande av ISAF (2012–2014)

De tredje och fjärde omgångarna i transitionsprocessen genomfördes under 2012 och den sista, femte omgången annonserades den 18 juni 2013.³⁴ Konfliktintensiteten var samtidigt fortsatt hög. ISAF förberedde insatsens avslutande och drog successivt ned den militära närvaron.

UNAMA rapporterade antalet civila dödsfall till följd av konflikten till cirka 2 750 under 2012. Antalet döda civila ökade till cirka 2 950 under 2013 och till cirka 3 700 under 2014.³⁵ Antalet stupade i ISAF och OEF var 402 under 2012, 161 under 2013 och 75 stupade under 2014.³⁶ De afghanska säkerhetsstyrkornas förluster ökade med anledning av deras stegvisa övertagande av säkerhetsansvaret och mer framträdande roll i striderna. Antalet stupade för ANSF beräknades till 3 400 under 2012. Siffran ökade till 4 700 under 2013 och uppgick till 4 380 under 2014. Motsvarande siffra för 2010, innan transitionsprocessen inleddes, var 1 480 stupade.³⁷

Vid Natos toppmöte i Chicago i maj 2012 beslutades att ISAF skulle avslutas vid utgången av 2014. Toppmötet inledde också planeringen för en efterföljande Natoledd tränings- och utbildningsinsats i Afghanistan. Beslut om insatsen kom att försenas eftersom president Karzai inte ville skriva under det bilaterala säkerhetsavtal med USA (*BSA*) som också skulle ligga till grund för det SOFA (*Status Of Forces Agreement*) som skulle reglera den nya styrkans rätt att agera i landet. Relationen mellan president Karzai och USA hade gradvis försämrats och blivit alltmer spänd under flera år.

Parallellt med avslutandet av ISAF-insatsen slöts en ny överenskommelse mellan Afghanistan, givarländer och internationella organisationer för utvecklingssamarbetet. Vid en konferens i Tokyo den 8 juli 2012 antogs ett långsiktigt ramverk för utvecklingssamarbetet, *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF), och begreppet *Transformation Decade* lanserades. TMAF fastställde ömsesidiga mål

³⁴ *Inteqal: Transition to Afghan lead*. 2015. NATO.

www.nato.int/cps/en/natohq/topics_87183.htm. Hämtat 2016-08-12.

³⁵ UNAMA (2013): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2012. Kabul. UNAMA; UNAMA (2014): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2013. Kabul. UNAMA; UNAMA (2015): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2014. Kabul. UNAMA.

³⁶ *Operation Enduring Freedom*. 2016. icasualties.org.

icasualties.org/OEF/index.aspx. Hämtat 2016-08-11.

³⁷ Livingston, Ian S. – O'Hanlon, Michael (2016): *Afghanistan Index*. Brookings.

och principer för utvecklingsbiståndet och Afghanistans reformer mellan 2014 och 2024. Givarna utfäste 16 miljarder US dollar i bistånd till 2015 och lovade fortsatt stöd fram till 2017.³⁸ Som enda land gjorde Sverige en uppmärksam uttåtelse om ett bistånd för hela perioden till 2024 på sammanlagt 8,5 miljarder kronor.

Afghanistan gick återigen till presidentval den 5 april 2014. En andra valomgång mellan den förre finansministern Ashraf Ghani och förre utrikesministern Abdullah Abdullah hölls den 14 juni. Valresultatet visade att Ghani hade vunnit, vilket Abdullah vägrade att acceptera med hänvisning till valfusk. En oklar och osäker situation uppstod med hot om våld och splittring från båda sidor. Det internationella samfundet ingrep, mest påtagligt genom USA:s utrikesminister Kerrys direkta intervention och samtal med de båda presidentkandidaterna i Kabul, och förhandlade fram en lösning. En samlingsregering³⁹ bildades med Ashraf Ghani som president. För Abdullah Abdullah skapades posten som CEO (*Chief Executive Officer*), en premiärministerliknande ställning som inte finns i den afghanska konstitutionen. Presidentvalet resulterade i ett fredligt regeringsbyte för första gången i Afghanistans moderna historia, men var knappast en demokratisk process. Valets förlopp och utgång skadade den afghanska demokratin och satte ifråga Afghanistans förmåga att på egen hand hantera situationen i landet bortom 2014.⁴⁰

Den 27 maj 2014 deklarerade president Obama att den amerikanska stridande insatsen skulle avslutas vid utgången av 2014 och att den amerikanska militära närvaron i Afghanistan skulle upphöra vid utgången av 2016. Vid Natos toppmöte i Wales i september 2014 upprepade man att ISAF skulle avslutas vid utgången av året och följas av en militär utbildnings- och träningsinsats. En formell ceremoni i Kabul den 28 december 2014 markerade att ISAF avslutades.

Den nya militära insatsen, RSM (*Resolute Support Mission*), inleddes den 1 januari 2015. Den afghanska regeringen hade undertecknat de nödvändiga avtalen med USA och Nato i september 2014. OEF avslutades den 31 december 2014 och ersattes av en ny amerikansk bilateral militär mission, *Operation Freedom's Sentinel*.

³⁸ Ruder, Trent (2015): *Lessons and Opportunities from the Tokyo Mutual Accountability Framework*. Washington, D.C. USIP.

³⁹ National Unity Government (NUG).

⁴⁰ Byrd, William A. (2015): *Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election The Limits to Democracy in a Limited Access Order*. Washington, D.C. USIP.

3.2 Den väpnade konflikten i Afghanistan

Det internationella engagemanget i Afghanistan, inklusive det svenska bidraget, präglades under perioden 2002–2014 av den väpnade konflikten i landet, som gradvis blev allt mer omfattande och intensiv. Inledningsvis var den väpnade konflikten av internationell karaktär genom den amerikanskledda interventionen i oktober 2001. Bedömningarna går isär om när denna övergick till att bli en väpnad konflikt av icke-internationell karaktär. Men flertalet bedömare, inklusive Internationella röda korset (ICRC), menar att det var en intern väpnad konflikt från det att övergångsregeringen i Kabul kom på plats i juni 2002. Mot den nya afghanska regeringen, som hade stöd av ISAF som medpart, stod den återvändande och växande talibanrörelsen och andra oppositionella väpnade grupper. Den väpnade konflikten gällde ytterst den politiska makten i landet.⁴¹

3.2.1 Den interna väpnade konflikten i norra Afghanistan

Konfliktintensiteten och konfliktdynamiken har som framgått ovan varierat och sett olika ut i landets olika delar under perioden 2002–2014. Situationen i landets södra och östra delar har som helhet kännetecknats av högre grad av väpnad konflikt än de västra och norra delarna. Konfliktdynamiken i norra Afghanistan, inklusive i provinserna Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul, har periodvis sett annorlunda ut. Från mitten av 2002 förelåg en intern väpnad konflikt som kom att påverka hela landet, oavsett var stridshandlingar företogs.

3.2.2 Svenska officiella beskrivningar av konflikten

Att det förelåg en intern väpnad konflikt i delar av landet anges inte förrän i prop. 2006/07:83 från den 15 mars 2007. Att den konflikten också innefattade norra Afghanistan står i propositionen om ISAF från hösten 2009.

Regeringens propositioner under 2001 och 2002 om deltagande i ISAF talar inte om väpnad konflikt i Afghanistan:

⁴¹ Ove Brings underlag till utredningen. 2016-06-20.

Det största hotet mot en fortsatt positiv utveckling i Afghanistan är ett fortsatt allvarligt och oförutsägbart säkerhetsläge. Säkerhetsläget måste göra det möjligt för den nya övergångsadministrationen att verka och konsolidera freden.⁴²

Motståndsfickor av taliban och utländska anhängare av terroristnätverket Al Qaida existerar alltjämt, framförallt i landets södra och östra delar.⁴³

Strider pågår eller blossar upp tillfälligt i vissa områden.⁴⁴

I den av regeringen fastställda strategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan vid denna tid (2002–2004) framställs det som att det råder ett fortsatt inbördeskrig i landet.

Inbördeskriget, som fortsatt pågår, har hittills hindrat ansträngningar att få till stånd enighet på nationell nivå och har hindrat större återuppbyggnadsinsatser.⁴⁵

Under 2004 talade regeringen om en grundläggande brist på säkerhet i Afghanistan samt att säkerhetssituationen hade försämrats markant under det senaste året.⁴⁶

Regeringen konstaterade 2005 att säkerhetsläget i landet hade försämrats och att konfrontationen mellan ANA⁴⁷/OEF och motståndsgupper, inklusive taliban, blivit våldsammare. Samtidigt menade regeringen att de största säkerhetshoten mot den enskilde afghanen var kriminalitet och narkotikarelaterat våld.⁴⁸ Den då aktuella samarbetsstrategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan betecknade säkerhetsläget som ”instabilt”.⁴⁹

När Sverige skulle överta ledningen för PRT-MeS blev säkerhetsläget i de fyra norra provinserna av särskilt intresse. Utvecklingen i norra Afghanistan sades återspegla de tendenser som gällde i landet i helhet, men med vissa förbehåll.

Utvecklingen i norra Afghanistan återspeglar på många sätt de tendenser som gäller i landet som helhet. Situationen präglas av maktspelare (krigsherrar) som genom sin tillhörighet till viss etnisk grupp eller stam och genom etablerade lojalitetsband dominerar den lokala politiken. De

⁴² Prop. 2002/03:21.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Prop. 2001/02:60.

⁴⁵ Utrikesdepartementet (2002): *Country Strategy for Development with Afghanistan*.

⁴⁶ Prop. 2003/04:71.

⁴⁷ Den afghanska armén, *Afghan National Army*.

⁴⁸ Prop. 2005/06:34.

⁴⁹ Utrikesdepartementet (2006): *Samarbetsstrategi med Afghanistan 2006–2008*.

lokala maktspelarna är inte starka nog för att utmana centralmakten i nationell skala men denna saknar i sin tur effektivt inflytande lokalt. Det aktuella förhållandet mellan de lokala maktspelarna bestämmer hur spänd den regionala säkerhetssituationen är. Den illegala hanteringen av narkotika står i centrum och kriminaliteten är mycket omfattande. Den avgörande skillnaden mellan provinserna i norr och övriga Afghanistan är den jämförelsevis svaga närvaron av och det begränsade hotet från militanta islamistiska extremistgrupper. Den allmänna situationen bedöms i dag vara relativt lugn men med en inneboende instabilitet.⁵⁰

Under 2007 betecknade regeringen i en proposition situationen i Afghanistan som att landet uppvisade tre olika ”konfliktnivåer”:

Situationen i Afghanistan kännetecknas i dag av att landet samtidigt befinner sig i minst tre olika konfliktnivåer. I landets södra delar pågår en intern väpnad konflikt. Landets östra och västra delar, liksom Kabul, är utsatta för omfattande terrorism och oroligheter, medan det i landets centrala och norra delar råder ett instabilt postkonflikt-tillstånd.⁵¹

Utredningen noterar att tidigare under samma år hade Regeringskansliet i ett formellt brevsvår till en svensk myndighet gjort en annan bedömning av situationen i Afghanistan. Myndighetens fråga gällde om det under hösten 2005 pågick en väpnad konflikt i Afghanistan, i synnerhet i området kring Mazar-e Sharif. Av svaret från Utrikesdepartementet i januari 2007 framgår att Regeringskansliet gör bedömningen att det under 2005 förelåg en intern väpnad konflikt i Afghanistan.

I efterföljande propositioner redogjorde regeringen för ett ständigt försämrat säkerhetsläge i landet, inklusive i de norra delarna, men talade inte om existensen av en väpnad konflikt i hela landet. Regeringens formuleringar i prop. 2009/10:38 från den 22 oktober 2009 angav, för första gången, att det rådde en intern väpnad konflikt i hela Afghanistan:

⁵⁰ Prop. 2005/06:34.

⁵¹ Prop. 2006/07:83.

Den interna väpnade konflikten i Afghanistan mellan den afghanska regeringen med stöd av internationell militär närvaro och taliban och andra regeringsfientliga grupper är fortsatt tydligast i de södra och östra delarna av landet [...]⁵²

Situationen i norra Afghanistan skiljer sig fortfarande från den som råder i södra Afghanistan där läget präglas av en mer utbredd våldsanvändning. Skillnaden är också markant i relation till de områden i östra, västra och centrala Afghanistan där våldsdåd utförda av taliban och andra regeringsfientliga grupper är mer omfattande. I norra Afghanistan har dock en geografisk utökning skett av det område som omfattas av en högre nivå av våldsanvändning.⁵³

Regeringens Afghanistanstrategi från juli 2010 beskriver en eskalerande intern väpnad konflikt. Regeringen fortsatte att fram till 2014 betona att säkerhetsläget i norra Afghanistan var bättre än i de södra delarna av landet. Bedömningen av säkerhetsläget gick från att under 2011 utgöra en ”fortsatt svår säkerhetssituation” till att det 2012 förelåg en ”förbättrad säkerhetssituation” och under 2013 att säkerhetssituationen hade en ”förändrad karaktär” men var ”alltjämt utmanande”.⁵⁴

3.2.3 Otydlig karaktärisering av konflikten

De anförda exemplen visar att det tog lång tid innan den väpnade konflikten i Afghanistan offentligt betecknades som sådan av regeringen.

Det kan noteras att regeringen i Norge kring 2005/2006 offentligt bedömde att det pågick en intern väpnad konflikt i hela Afghanistan.⁵⁵

Utredningen menar att regeringen betydligt tidigare borde ha talat om en intern väpnad konflikt i hela landet, alltså även i det område i norra Afghanistan som PRT:et i Mazar-e Sharif säkerhetsmässigt ansvarade för.

⁵² Prop 2009/10:38.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Prop. 2011/12:29; prop. 2012/13:41; prop. 2013/14:33.

⁵⁵ Den norska Afghanistanutredningen menade att den norska regeringen redan tidigare borde ha bedömt att en intern väpnad konflikt förelåg i landet. *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. NOU 2016:8.

4 Målsättningar för engagemanget

Sverige har gett ett humanitärt inriktat bistånd till projekt och program i Afghanistan sedan början av 1980-talet, särskilt genom Svenska Afghanistankommittén och delar av FN-systemet. Detta fortsatte under den tid som taliban styrde landet. När talibanregimen störtades hösten 2001 och säkerhetsrådet, i enlighet med Bonnöverenskommelsen i december 2001 etablerade en FN-mandaterad internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan, påbörjades en ny fas för det svenska engagemanget. Det kom att bli en del i det stora internationella engagemang som gradvis utvecklades. Sveriges målsättningar under perioden 2002–2014 har i huvudsak överensstämt eller sammanfallit med det internationella samfundets. Ett övergripande svenskt mål har varit att bidra till och ge stöd inom ramen för det internationella militära och civila engagemanget. Inom denna ram har Sverige betonat vissa målsättningar för de egna insatserna.

4.1 Internationella målsättningar 2001/2002

Bonnöverenskommelsen från den 5 december 2001 formulerade ett antal målsättningar för Afghanistan och det internationella stödet för de närmaste åren. Konferensdeltagarna var beslutna att ”den tragiska konflikten i landet skulle bringas till ett slut, och man skulle främja nationell försoning, fred, stabilitet och respekt för mänskliga rättigheter”. Överenskommelsen var en konkret färdplan för en politisk process för de kommande åren som ”ett första steg mot etablerandet av en regering som skulle vara brett baserad, jämställdhetsinriktad, multi-etnisk och helt representativ”. Det var ”det afghanska folkets rätt att fritt bestämma sin egen politiska framtid i enlighet med principerna för islam, demokrati, pluralism och social rättvisa.”

I överenskommelsen bad deltagarna det internationella samfundet att sända en FN-mandaterad säkerhetsstyrka som skulle upprätthålla säkerheten i Kabul med omgivning. Den internationella styrkan skulle också stödja interimadministrationen när det gällde att etablera och träna nya afghanska säkerhets- och väpnade styrkor. Överenskommelsen uppmanade också

FN och det internationella samfundet, särskilt givarländer och multilaterala institutioner, att bekräfta, stärka och verkställa utfästelser om stöd till återställande, återhämtning och återuppbyggnad av landet, i samarbete med interimadministrationen.

FN:s säkerhetsråd gav fullt stöd till Bonnöverenskommelsen i resolution 1383 den 6 december 2001. I resolution 1386 den 20 december samma år beslutade säkerhetsrådet om en internationell säkerhetsstyrka i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan.

Knappt tre månader före Bonnöverenskommelsen hade president Bush den 11 september 2001 deklarerat det så kallade kriget mot terrorismen i ett tevesänt tal. Den 20 september sade Bush i kongressen att:

Vårt krig mot terrorn börjar med al-Qaida, men det slutar inte där. Det kommer inte att upphöra förrän varje terroristgrupp med global räckvidd har hittats, stoppats och besegrats [...] Varje nation i alla regioner har nu att göra ett val: antingen är ni med oss eller så är ni med terroristerna.¹

Det av USA deklarerade kriget mot terrorismen blev ett styrande motiv, som fick påtagliga effekter på genomförandet av det internationella engagemanget i Afghanistan.

4.2 Svenska målsättningar 2001/2002

Sverige hade sedan 1982 gett ett omfattande bistånd till Afghanistan där det övergripande målet varit att i enlighet med internationella humanitära principer främja afghanernas rätt till ett

¹ Text: *President Bush Addresses the Nation*. 2001. The Washington Post. www.washingtonpost.com/wp/srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html. Hämtat 2017-01-30.

drägligt liv i samband med konflikter och återkommande naturkatastrofer.²

Den nya landstrategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan 2002–2004, som antogs i början av 2002, betonade att det övergripande målet var att minska fattigdomen. Andra viktiga mål var att främja en stabil utveckling i landet och hjälpa till att bygga upp infrastruktur och grundläggande sociala institutioner (utbildning och hälso- och sjukvård), bidra till utvecklandet av ett demokratiskt samhälle, samt stödja kvinnors ställning i samhället. Fred och politisk stabilitet sades vara grundläggande förutsättningar för verklig fattigdomsminskning, genuint utvecklingssamarbete och långsiktigt uthållig utveckling i Afghanistan. Stöd skulle ges till initiativ som hade potential att främja försoning och fredlig utveckling.³

De första målsättningarna för det svenska bidraget till den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) hade flera komponenter. Enligt prop. 2001/02:60 den 20 december 2001 gällde det att, förutsatt ett existerande FN-mandat, bidra med en väpnad styrka om högst 45 personer under högst sex månader så att Afghanistans interim-administration skulle kunna inleda sitt arbete i enlighet med Bonnöverenskommelsen, vilket var en förutsättning för en framtida fredlig utveckling. Ett förbättrat säkerhetsläge sades vara en förutsättning för att ett effektivt bistånd skulle kunna genomföras. Deltagandet i en fredsstyrka låg enligt propositionen i linje med Sveriges redan mycket omfattande engagemang i Afghanistan och skulle dessutom visa att Sverige aktivt var berett att ta ett ansvar för FN:s fredsarbete i landet.

De svenska målsättningarna såväl biståndsmässigt som militärt låg således i praktiken inom de ramar som Bonnöverenskommelsen angav och som i stort stöddes av det internationella samfundet.

² Sida (2001): *Erfarenhetsanalys Afghanistan 1995–2000*.

³ Utrikesdepartementet (2002): *Country strategy for development cooperation with Afghanistan*.

4.3 Ytterligare internationella målsättningar

Efter Bonnprocessens slut 2005 tog det så kallade Afghanistanfördraget (Afghanistan Compact) vid i början av 2006 som en fortsatt överenskommelse mellan Afghanistan och det internationella samfundet för de kommande fem åren. Fördraget bekräftade målsättningarna från Bonnöverenskommelsen och fastställde tre viktiga och ömsesidigt förbundna områden för insatser: säkerhet; samhällsstyrning, rättsstat och mänskliga rättigheter; ekonomisk och social utveckling. Härutöver var bekämpandet av narkotikaverksamhet angeläget.

Man deklarerade att säkerhet fordrade inte bara militära medel utan också god samhällsstyrning, rättvisa och en fungerande rättssektor, förstärkta av återuppbyggnad och utveckling. Demokratisk samhällsstyrning och skydd av mänskliga rättigheter var hörnstenar för uthålliga politiska framsteg. Den ekonomiska och sociala utvecklingen gällde infrastruktur och naturresurser, utbildning, hälsa, jordbruk, sociala skyddsnet och privatsektorutveckling.

Genom utökningen av ISAF:s operationsområde till hela Afghanistan 2003 utvidgades också mandatet för den internationella säkerhetsstyrkan. ISAF skulle nu stödja de afghanska myndigheterna med att upprätthålla säkerheten i hela landet.⁴

4.4 Ytterligare svenska målsättningar

Under åren efter 2002 förekom mindre variationer av de svenska målsättningarna för engagemanget i Afghanistan. De formulerades i landstrategierna för utvecklingssamarbetet och i de återkommande propositionerna om ISAF. En strategi för hela det svenska engagemanget utarbetades under 2010.

I den fjärde propositionen om ISAF, prop. 2003/04:71 den 15 april 2004, angavs att det var regeringens utgångspunkt att det svenska bidraget ”skall kunna stå till den internationella styrkans förfogande under flera års tid”. Det var första gången som regeringen förmedlade att den militära insatsen skulle ses i ett längre perspektiv.

⁴ S/RES/1510.

I prop. 2006/07:83 den 15 mars 2007 om det fortsatta svenska deltagandet i den internationella säkerhetsstyrkan sade regeringen att:

Sveriges bidrag till ISAF är en del av vårt breda engagemang för Afghanistans stabilisering och återuppbyggnad. Ett långsiktigt åtagande för ledningen för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif kan medverka till att bibehålla det relativa lugnet i norra Afghanistan. Ledningsansvaret stärker även Sveriges trovärdighet som truppbidragare till internationella krishanteringsinsatser samt vår förmåga att samverka under ledning av Nato.

4.5 Övergripande svenska målsättningar 2010

En mer omfattande strategi togs fram år 2010. I strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan från den 8 juli 2010 angav regeringen följande punkter som mål för Sveriges insatser i Afghanistan:

Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.

Inom ramen för målet ovan kan Sverige, där så kan ske, också främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.

Sveriges engagemang ska ske i enlighet med folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, samt stå i överensstämmelse med internationellt vedertagna etiska principer.

Strategin angav vidare:

Sveriges intressen att bidra till stabilisering och återuppbyggnad av Afghanistan är alltså en kombination av flera motiv, medmänsklighet och solidaritet med det afghanska folket, ett globalt ansvarstagande och mer traditionella säkerhetsintressen ingår som viktiga delar. Att dessa motiv låter sig förenas hänger samman med att de alla i grunden främjas av en positiv utveckling i Afghanistan.⁵

⁵ Utrikesdepartementet (2010): *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*.

4.6 Svenska målsättningar – en summering

Det har förekommit variationer i svenska målsättningar men de har under engagemangets gång varit i huvudsak de samma. Utredningen väljer, utifrån studiet av officiella målbeskrivningar över tid, att summera målsättningarna för det svenska engagemanget i följande punkter:

- Minskad fattigdom
- Säkerhet och stabilitet
- Utveckling socialt och ekonomiskt
- Demokratiskt samhälle
- Kvinnors ställning stärkt
- Trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser.

Det svenska militära bidraget till ISAF förlades från 2004 i norra Afghanistan och de fyra provinserna inom PRT-MeS. Denna geografiska inriktning förstärktes när Sverige i mars 2006 övertog ledningen för PRT-MeS. Regeringen bedömde att Sverige genom ledarskapet för ett PRT hade ett så kallat särskilt ansvar för de fyra provinserna som detta PRT omfattade. Som en följd beslutade regeringen 2007 att en viss procentandel av biståndet skulle gå till de fyra provinserna i norr.⁶ Svenska målsättningar för engagemanget har som en följd också varit särskilt gällande för de fyra provinserna i norra Afghanistan.

De sammanfattande punkterna ovan stämmer i hög grad överens med den övergripande svenska målsättning som formulerades 2010. Utredningen tar därför sin utgångspunkt i denna målsättning i bedömningen av grad av måluppfyllnad. Bedömningen görs utifrån hur de militära insatserna, utvecklingssamarbetet samt de politiska och diplomatiska insatserna lyckats i att uppfylla de sex ovan nämnda punkterna. En samlad bedömning görs därefter för graden av måluppfyllnad gentemot det av regeringen 2010 angivna målet för engagemanget. Utredningen återkommer till denna bedömning i kapitel 11.

⁶ Se kapitel 6.

5 Sveriges militära insatser

Sverige bidrog med militär personal till ISAF från 2002 till utgången av 2014. De svenska styrkebidragen var i huvudsak grupperade i Mazar-e Sharif, där Sverige från 2006 hade ledningsansvaret för ett Provincial Reconstruction Team (PRT). Som en följd av den interna väpnade konfliktens utveckling och det internationella samfundets övergripande inriktning har de svenska styrkebidragen gått från att vara stabiliserande till stridande och slutligen stödjande till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Utmaningar och problem har uppstått på grund av PRT-konceptets oklarheter och det sätt på vilket upprorsbekämpningen respektive kapacitetsuppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna genomfördes. Den säkerhetsmässiga utvecklingen i Afghanistan är nedslående. Insatserna har inneburit betydande ansträngningar i personal och kostnader. Sammanlagt har 8 024 svenskar tjänstgjort i den militära insatsen i Afghanistan. Fem svenska soldater och två afghanska tolkar i svensk tjänst har stupat. Ett 30-tal svenska soldater har skadats.

Tabell 5.1 Styrkebidrag till ISAF 2002–2014

Kontingent	Antal tjänstgörande ¹	Antal befattningar ²	Storlek/Ram ³	År
FB1	24		45	2002
FB2	24		45	2002
FS03	29	32	45	2002
FS04	31	30	45	2002–2003
FS05	30	29	45	2003
FS06	42	34	45	2003–2004
FS07	90	77	150	2004
FS08	109	109	150	2004–2005
FS09	85	106	150	2005
FS10	168	209	150	2005–2006
FS11	258	231	185/375	2006
FS12	290	331	185/375	2006–2007
FS13	315	411	365/600	2007
FS14	428	413	365/600	2007–2008
FS15	479	372	365/600	2008
FS16	441	367	500/855	2008–2009
FS17	629	407	500/855	2009
FS18	644	494	500/855	2009–2010
FS19	770	521	500/855	2010
FS20	729	547	500/855	2010–2011
FS21	662	579	500/855	2011
FS22	590	579	500/855	2011–2012
FS23	637	576	500-400/855	2012
FS24	693	462	400-300/785	2012–13
FS25	548	350	400-300/785	2013
FS26	572	300	300/600	2013–2014
FS27	33	48	300/600	2014

Källa: Försvarsmaktens underlag till utredningen, ISAF-propositioner 2001–2014.

¹ Antal tjänstgörande i respektive kontingent.

² Antal befattningar i respektive kontingent från Försvarsmaktens underlag. Dessa siffror innehåller även befattningar som bemannats av Finland. Från FS25 redovisas enbart det svenska styrkebidraget till NBTSU.

³ Från ISAF-propositionen hösten 2005 sökte regeringen bemyndigande för en *ram* som var tillräcklig för att tillfälligt kunna förstärka eller evakuera styrkan. En indikativ *storlek* på det faktiska bidraget angavs också. Före 2005 angavs *ram* och *storlek* som ett.

5.1 ISAF:s uppdrag och Sveriges deltagande från 2002

ISAF:s uppdrag var, i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1386 från den 20 december 2001, att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd. Säkerhetsrådet formulerade mandatet:

Godkänner, som förutsågs i bilaga 1 till Bonnöverenskommelsen, att för 6 månader etablera en internationell säkerhetsstyrka för att bistå den afghanska interimadministrationen att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd, så att såväl den afghanska interimadministrationen som Förenta nationernas personal kan verka i en säker miljö.”¹

ISAF hade enligt resolutionen rätt till våldsanvändning enligt kapitel VII om fredsframtvingande åtgärder i FN-stadgan:

Fastställer att situationen i Afghanistan fortfarande utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet,

Agerar av dessa skäl under kapitel VII i Förenta Nationernas stadga, Bemyndigar de medlemsstater som deltar i den internationella säkerhetsstyrkan att vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla sitt mandat;²

Eventuell våldsanvändning skulle vara proportionell i förhållande till insatsens mandat och måste också respektera mänskliga rättigheter och i tillämpliga fall internationell humanitär rätt.³

5.1.1 Sverige i Kabul 2002–2004

Den 18 januari 2002 bemyndigade riksdagen regeringen att sända en väpnad styrka om högst 45 personer till ISAF. Beslutet föregicks av kontakter med Storbritannien som skulle leda styrkan och av svenskt deltagande vid insatsens styrkegenereringskonferenser.

Skälet för ett deltagande i ISAF var att ett svenskt styrkebidrag skulle bidra till säkerheten i Kabul och därmed ge stöd till genomförandet av Bonnöverenskommelsen. Det svenska styrkebidraget var

¹ S/RES/1386 (2001). Utredningens översättning från den engelska texten.

² S/RES/1386 (2001). Utredningens översättning från den engelska texten.

³ Ibid.

också uttryck för solidaritet med USA efter terrorattackerna den 11 september och en markering att Sverige värnar kollektiv säkerhet.

Det svenska styrkebidraget började verka i Kabul i januari 2002. Styrkan bestod av en specialförbandsenhet ur Särskilda skyddsgruppen (SSG) och sedermera av Insatskompaniet (IK) ur fallskärmsjägarskolan. Den huvudsakliga uppgiften var underrättelseverksamhet och samverkan.⁴

De efterföljande svenska kontingenterna i Afghanistan benämndes *Fortsättningsstyrka* (FS). Från september 2002 bestod det svenska styrkebidraget av en militär enhet för civil-militär samverkan, en så kallad CIMIC-enhet. CIMIC-enheten hade i uppgift att samverka med nationella och internationella civila aktörer i syfte att bidra till ISAF:s målsättning att skapa säkerhet i Kabul.⁵

Insatsen i ISAF i denna form avslutades i februari 2004. Under en del av 2004 bidrog Sverige enbart med stabs- och samverkanspersonal till ISAF i Kabul.

5.1.2 ISAF:s utvidgade geografiska uppdrag och PRT-modellen

Säkerhetsrådets resolution 1510 från den 13 oktober 2003 utvidgade ISAF:s uppdrag till hela Afghanistan. Säkerhetsrådet formulerade mandatet:

Godkänner utvidgning av mandatet för den internationella stödjande säkerhetsstyrkan för att, i den utsträckning som resurserna tillåter, stödja den afghanska övergångsregeringen och dess efterföljare i upprätthållandet av säkerhet i Afghanistan utanför Kabul med omnejd, så att såväl afghanska myndigheter som Förenta nationernas personal och annan civil internationell personal som särskilt är engagerad i humanitära ansträngningar och återuppbyggnad, kan verka i en säker miljö, och för att erbjuda säkerhetsstöd för utförandet av andra uppgifter till stöd för Bonnöverenskommelsen⁶

⁴ INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002-201 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁵ Se kapitel 9 om civil-militär samverkan och begreppet CIMIC.

⁶ S/RES/1510. Utredningens översättning från engelska texten.

ISAF:s numerär var begränsad. Det var ett skäl till att tillämpa det så kallade PRT-konceptet för den gradvisa expansionen till hela landet. Konceptet hade börjat användas inom OEF när den amerikanska interventionen skulle inriktas mot återuppbyggnad⁷ och USA etablerade de tre första PRT i början av 2003 i provinserna Gardez, Bamyán och Kunduz.⁸ PRT-konceptet var en ny konstruktion men liknande koncept hade använts i Algeriet av Frankrike, i Vietnam av USA⁹ och i Afghanistan av Sovjetunionen.¹⁰ Modellen integrerade militära och civila komponenter i en enhet under en ledarnation. Detta antogs ge synergieffekter, vilket förmodades avhjälpa bristen på större militära resurser.

ISAF övertog existerande PRT från OEF med början på senhösten 2003 och etablerade successivt nya PRT. Expansionen av ISAF började i norra Afghanistan under 2004, i västra under 2005 och slutligen i södra och östra delarna av landet under 2006.¹¹

PRT:s uppdrag var att ge stöd till den afghanska regeringen, skapa en stabil och säker miljö i ett geografiskt område och möjliggöra säkerhetssektorreformer och återuppbyggnadsinsatser.¹² Verksamheten skulle följa afghanska prioriteringar och alla aktiviteter skulle sträva mot ökad stabilitet och bättre förmåga till samhällsstyrning hos afghanska myndigheter. PRT var underställda ISAF i sina militära delar. ISAF hade tre operationslinjer: säkerhet; samhällsstyrning; utveckling. Upprätthållandet av säkerhet var ISAF:s ansvar och det skulle göra det möjligt för andra aktörer att stödja samhällsstyrning och utveckling. De civila delarna av PRT var inte underställda ISAF utan respektive nationella myndigheter.

⁷ Stapleton, Barbara J. (2007): "A MEANS TO WHAT END? WHY PRTS ARE PERIPHERAL TO THE BIGGER POLITICAL CHALLENGES IN AFGHANISTAN". Journal of Military and Strategic Studies. Fall 2007. Vol. 10. Issue 1.

⁸ Driest, Peter (2014): "Provincial Reconstruction Teams as elements of OEF and ISAF: The development of an operational tool to stabilize Afghanistan", s. 31–49, i Chiari, Bernard (ed.) (2014): *From Venus to Mars?: provincial reconstruction teams and the European military experience in Afghanistan, 2001-2014*. Freiburg. Rombach Verlag KG.

⁹ Ibid.

¹⁰ Giustozzi, Antonio (2015): *The army of Afghanistan: a political history of a fragile institution*. London. Hurst.

¹¹ Rynning, Sten (2012). *NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

¹² "Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will assist The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts." (NATO (2009): *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook Edition 4*).

De riktlinjer som fanns för PRT grundades på ett antaget samband mellan säkerhet och utveckling, civil-militär samverkans synergieffekt och teoretiska utgångspunkter för COIN-konceptet.¹³ Den närmare utformningen av varje PRT och dess verksamhet överlämnades till respektive ledarnation.¹⁴

5.2 Styrkebidragen till det brittiskledda PRT-MeS 2004–2006

5.2.1 Svenska överväganden

Från juni 2004 bidrog Sverige till det brittiskledda PRT:t i Mazar-e Sharif. Sverige hade fått förfrågningar om att bidra till ett PRT från både USA och Storbritannien. Det fanns på svensk sida en försiktigt positiv hållning eftersom PRT sågs som ett lämpligt uttryck för den ambitionshöjning som Sverige var beredd att genomföra.

Försvarsmakten och Regeringskansliet övervägde ett antal olika varianter för svenskt deltagande i ett PRT både vad gäller geografisk placering och vem som skulle ha ledningsansvar. Resonemang fördes kring ett svenskt PRT, ett nordiskt PRT eller ett EU-PRT och enbart inom ISAF:s ram.¹⁵ Risken för icke önskvärd civil-militär sammanblandning hade noterats.

De nordiska länderna förde diskussioner om ett gemensamt PRT och i början av 2004 genomfördes en nordisk rekognosceringsresa till Jalalabad och Mazar-e Sharif. Upplägget i det av Storbritannien ledda PRT i Mazar-e Sharif överensstämde med svensk syn på fredsfrämjande insatser vad gäller lätt utrustning och förtroendeskapande uppträdande. Sverige hade också sedan insatserna på Balkan på 1990-talet ett välutvecklat samarbete med Storbritannien och en samsyn när det gällde militär krishantering. De nordiska länderna hade i detta läge inte förmåga att själva leda ett PRT varför man inriktade sig på att bidra till det av Storbritannien ledda PRT-MeS. Att PRT-

¹³ Tham Lindell, Magdalena – Hull Wiklund, Cecilia (2011): *Jakten på synergien. Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*. Stockholm. FOI.

¹⁴ FOI (2010): *Utvärdering av PRT MeS*. Stockholm. FOI.

¹⁵ Det gjordes bedömningar om lämpligheten att delta eller att leda ett PRT i flera provinser och orter. Några av dessa var Kunduz, Charikar, Bamiyan, Herat, Jalalabad, MeS, Gardez och Kandahar.

MeS var ett relativt lugnt område var en bidragande faktor till det senare beslutet.

Regeringen sökte och fick i april 2004 riksdagens medgivande för ett fortsatt bidrag till ISAF med en väpnad styrka om högst 150 personer för att ingå i ett PRT.¹⁶ Regeringen beslutade den 27 maj att den svenska styrkan skulle grupperas till PRT-MeS, vilket skedde i juni 2004.

5.2.2 Verksamheten i det brittiskledda PRT-MeS

PRT-MeS var i sina militära delar uppbyggt kring så kallade militära observationsgrupper (Military Observation Teams, MOT). Dessa var mindre patruller med uppgift att bidra med en säkerhetshöjande närvaro och samverka med lokala makthavare i PRT-provinserna. Sverige bidrog genom att bemanna två MOT samt en snabbinsatsstyrka. Därtill tillhandahöll Sverige tidvis transportflygplan till ISAF.¹⁷

Den 25 november 2005 utsattes ett svenskt fordon för en stridshandling i form av en fjärrutlöst vägbomb. Som en följd av detta stupade två svenska soldater. En svensk soldat och en lokalanställd tolk skadades.¹⁸

5.2.3 De fyra PRT-provinserna

De fyra provinser som utgjorde PRT-MeS ansvarsområde var och är sinsemellan mycket olika och den miljö som Sverige verkade i var politiskt och säkerhets- och utvecklingsmässigt mångfacetterad.

Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul har en sammanlagd yta på cirka 56 000 kvadratkilometer. Området är nästan dubbelt så stort som Småland. Kosovo, där en militär krishanteringsinsats har genomförts under samma tid, har en yta på 11 000 kvadratkilometer.

De fyra provinserna har en sammanlagd befolkningssmängd på uppskattningsvis 2,6 miljoner invånare. Balkh är den största provinsen med ungefär 1,3 miljoner invånare. Största stad är Mazar-e Sharif, Afghanistans tredje största stad med uppskattningsvis mellan

¹⁶ Prop. 2003/04:71.

¹⁷ INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002-2014 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

¹⁸ Ibid.

550 000 och 700 000 invånare. Staden är ekonomiskt centrum i norra Afghanistan.¹⁹ I de norra delarna av området börjar den centralasiatiska stäppen och i söder ligger bergskedjan Hindu Kush. I norr gränsar området till Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan, i väster till provinsen Faryab, i söder till provinserna Ghor och Bamyan samt i öster till provinserna Baghlan och Kunduz.

Under inbördeskriget i Afghanistan på 1990-talet var Mazar-e Sharif plats för strider mellan taliban, krigsherren Dostum²⁰, Norra alliansen och andra väpnade grupperingar. Kontrollen över staden skiftade flera gånger och omfattande övergrepp begicks av alla parter. När USA och OEF intervenerade i landet under hösten 2001 var Mazar-e Sharif den första större staden att intas av Norra alliansen. Även då förekom omfattande övergrepp, bland annat dödades hundratals eller tusentals tillfångatagna talibaner.²¹ Situationen efter den internationella interventionen präglades av maktkamp och regelrätta strider mellan krigsherrarna Dostum och Atta²² om kontroll över området. Det brittiskleda PRT-MeS och UNAMA lyckades stävja konflikten under 2003. Atta utnämndes 2004 till guvernör i Balkh av president Karzai.

Guvernör Atta blev områdets starke man. Han har setts som en ”stabiliserande” faktor i en relativt välskött provins med ekonomisk tillväxt, samtidigt som han genom sin ställning och sina auktoritära metoder har tillskansat sig stora rikedomar genom inblandning i näringsliv och smuggling. Atta har haft kontroll över delar av säkerhetsstyrkorna i området och även förfogat över egen milis som har gjort sig skyldiga till diverse övergrepp.²³ Atta har inte nämnvärt besvärats eller utmanats av den internationella närvaron och av PRT-MeS. Han är en krigsherre som inordnat sig på en formell position i ett nytt politiskt system.

¹⁹ Government of the Islamic Republic of Afghanistan (2015): *The State of Afghan Cities 2015*. Volume one. Kabul. GoIRA; The Asia Foundation (2008): *Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People*. Kabul. The Asia Foundation, AINA.

²⁰ Abdul Rashid Dostum är en krigsherre med maktbas i Jowzjan och uzbekiska områden i norra Afghanistan. Han är ledare för den politiska rörelsen Jombesh, tidigare general i den afghanska armén under den sovjetiska interventionen och var en del i den koalition som 2001 besegrade taliban. Han är i dag vicepresident i Afghanistan.

²¹ I den så kallade Dasht-i-Leili-massakern. Dödstalen är osäkra.

²² Atta Mohammad Noor.

²³ Human Rights Watch (2015): *“Today We Shall All Die” Afghanistan’s Strongmen and the Legacy of Impunity*.

Inledningsvis var säkerhetsläget i norr relativt lugnt och hot kom främst från kriminella aktörer, lokala maktspelare och från personer inblandade i narkotikasmuggling. Samtidigt led provinserna brist på god samhällsstyrning, lag och ordning. Urbana områden, främst i Balkh och Jowzjan, såg en delvis positiv ekonomisk utveckling medan det på landsbygden, särskilt i Samangan och Sar-e Pul, rådde extrem fattigdom.²⁴

Säkerhetsläget i de fyra provinserna förvärrades över tid. När taliban blev hårt ansatta av ISAF i södra Afghanistan ökade de sin närvaro i landets norra delar. Norra Afghanistan ökade också i strategisk vikt då mycket av ISAF:s transporter kom att gå genom norr. Den amerikanska militära närvaron växte. Upprorsbekämpningen från OEF:s och andra aktörers sida, inklusive ISAF, ökade i landets norra delar.

Säkerhetsmässigt fanns det två huvudsakliga problemområden som PRT-MeS kom att agera i. Det ena var området väster om Mazar-e Sharif, i distrikten Chimtal och Char Bolak, som kallades *West of MeS (WoM)*, och det andra var det som kallades *Tri-Provincial Area (TPA)*, ett område som spände över gränserna till provinserna Jowzjan, Faryab och Sar-e Pul, med tyngdpunkt i distrikten Qush Tepa och Darzab. I dessa områden genomfördes flera av de svenska kontingenternas och ANSF:s operationer.

5.3 Svenskt ledningsansvar för PRT-MeS 2006–2010

5.3.1 Svenska överväganden

Frågan om ett eventuellt svenskt ledningsansvar för ett PRT fanns med redan från början i övervägandena om PRT. Försvarsmakten konstaterade under hösten 2004 i ett svar på en anmodan från Försvarsdepartementet att Sverige skulle kunna ta över ledningsansvaret för PRT-MeS. Under början av 2005 ska både Storbritannien och USA ha framfört önskemål om ett svenskt ledningsansvar för PRT-

²⁴ The Asia Foundation (2008): *Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People*. Kabul. The Asia Foundation, AINA.

MeS. En förfrågan kom också från Natos näst högste militära chef²⁵ i februari 2005.

Det var tidigt känt att Storbritannien hade för avsikt att omgruppera sin styrka i norr till de södra delarna av landet när ISAF utvidgades dit, vilket formellt beslutades i december 2005. Det fanns även intresse från Turkiet att överta ledningen för det brittiska PRT:et men det blev ledning från de nordiska länderna.²⁶

Beredningen av ärendet om ett svenskt övertagande av ledningen pågick under 2005. Den 22 juni 2005 anmodades Försvarmakten av Förvarsdepartementet att planera för ett övertagande. Under hösten 2005 lämnade regeringen en proposition om fortsatt deltagande i ISAF till riksdagen.²⁷ I prop. 2005/06:34 föreslog regeringen att Sverige skulle ställa en väpnad styrka om högst 375 personer till ISAF:s förfogande. Regeringen angav att man avsåg att ta över ledningsansvaret för PRT-MeS och att detta skulle kräva en svensk styrka om cirka 185 personer. Ramen om 375 personer tillkom för att möjliggöra evakuerings- och förstärkningsinsatser. Riksdagen biföll regeringens förslag och regeringen beslutade den 26 januari 2006 att Sverige skulle åta sig ledningsansvaret för PRT-MeS från den 15 mars samma år.

Det utvidgade militära engagemanget i Afghanistan låg i linje med den försvarspolitiska inriktningen från 2004 som lade tonvikt vid internationella insatser. Försvarmakten bedömde att ledningsansvaret för PRT-MeS skulle ge nyttiga erfarenheter för myndigheten. Det skulle också bidra till stabilitet och återuppbyggnad i regionen.

²⁵ *Deputy Supreme Allied Commander Europe (DSACEUR)*, ställföreträdaren till Natos högste militära befattningshavare.

²⁶ Honig, Jan Willem – Käihkö, Ilmari (2014): "The likely lads: The Joint Swedish-Finnish PRT in Mazar-e Sharif" i Chiari, Bernard (ed.) (2014): *From Venus to Mars?: provincial reconstruction teams and the European military experience in Afghanistan, 2001-2014*. Freiburg, Rombach Verlag KG.

²⁷ Prop. 2005/06:34.

5.3.2 Verksamheten i PRT-MeS

PRT-MeS ingick i det av Tyskland ledda norra regionala kommandot, *Regional Command North* (RC-N)²⁸, inom ISAF. Den svenska militären förlades till den förläggning, *Camp Northern Lights* i Mazar-e Sharif, som Sverige byggde som del av insatsen. Man förfogade också över så kallade provinskontor, *Provincial Offices* (PO), i de tre andra provinserna. Kärnan i den militära verksamheten var säkerhetsskapande närvaro i de fyra provinserna genom militära observationsteam, MOT. De svenska kontingenterna roterade var sjätte månad.

Storbritannien hade som tidigare ledarnation för PRT-MeS inriktat sig på säkerhetssektorreformer. Man hade, tillsammans med UNAMA, lyckats förhindra en väpnad konfrontation mellan krigsherrarna Atta och Dostum. Den brittiska ledningsgruppen hade bestått av personal från militären, utrikesministeriet (FCO) och biståndsmyndigheten (DFID).

Det svenskledda PRT-MeS fick en påtaglig militär tyngdpunkt och prägel. Sverige hade visserligen några politiska samt polis- och utvecklingsrådgivare²⁹ på plats, men de var få, och luckor i bemanningen uppstod vid flera tillfällen. I enlighet med det av ISAF fastställda PRT-konceptet var dessa rådgivare inte underställda ISAF. I praktiken fokuserade Sverige på säkerhet genom den militära närvaron, och tonade ner de två övriga operationslinjerna samhällsstyrning och utveckling.³⁰

Guvernör Atta kritiserade ofta och gärna, när det passade honom, att ledningen för svenska PRT inte hade egna resurser att stödja olika projekt som han gärna ville se, trots att det i själva PRT-konceptet inte fanns något åtagande att ledarnationen skulle stå för sådana insatser. Grundtanken var ju att genom närvaro skapa en situation i vilken andra aktörer, både afghanska och internationella, kunde utveckla insatser till stöd för samhällsstyrning och utveckling.

En följd av det svenska upplägget blev att den resursstarka militära delen av PRT tenderade att blanda sig i utvecklingsfrågor i

²⁸ ISAF var inledningsvis indelat i fem så kallade *regional commands* (RC) för norr (RC-N), söder (RC-S), öst (RC-E), väst (RC-W) och Kabul (RC-C). Senare tillkom ett ytterligare för sydväst (RC-SW).

²⁹ Som en ögonblicksbild hade Sverige hösten 2009 en politisk rådgivare och tre utvecklingsrådgivare vid PRT-MeS.

³⁰ FOI (2010): *Utvärdering av PRT MeS*. Slutrapport. FOI-RH-0951-SE.

provinserna samt sköta kontakter med civila afghanska myndigheter. Militären uttryckte önskemål om att ha tillgång till mer civila biståndsmedel och resurser, vilket bidrog till friktion mellan SIDA och Försvarsmakten.³¹

Säkerhetsläget i norra Afghanistan försämrades gradvis. De svenska kontingenterna var fram till 2008 inblandade i sju stridskontakter.³² Under denna tid hade de svenska kontingenternas storlek ökat, se tabell 5.1 och 5.2.

5.4 Fortsatt ledningsansvar och SCR-funktionen 2010–2012

5.4.1 SCR-funktionen

Regeringen angav hösten 2009 att man avsåg att vid PRT-MeS inrätta en civil funktion för samordning av de svenska insatserna och för kontakterna med afghanska myndigheter.³³ Denna funktion, en *Senior Civilian Representative* (SCR), kom på plats i juni 2010. Den seniora civile representanten skulle vara en civil motsvarighet till den militära chefen och ansvara för övergripande politisk ledning, den civila personalen och biståndsverksamhet. Till sitt förfogande hade SCR politiska-, utvecklings- och polisrådgivare, och ingick i PRT:s ledningsgrupp. Organisatoriskt var funktionen en del av ambassaden i Kabul, men i praktiken blev den fristående. Den civile representanten var inte en del av ISAF. Tre personer kom att inneha uppdraget mellan 2010 och 2014.

Sverige ökade de civila insatserna samtidigt som det internationella militära engagemanget i sina dåvarande former började minskas. Bakgrunden var för svensk del bland annat överenskommelsen efter valet hösten 2010 mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet om Sveriges fortsatta engagemang i Afghanistan. I denna sades att Sverige skulle fortsätta stärka olika civila insatser i Afghanistan, med betoning i norr.³⁴

³¹ Se kapitel 10.

³² INS ERF ANA (2015). *Taktiska och stridstekniska erfarenheter Afghanistan 2009–2012*. Stockholm: Försvarsmakten, Högkvarteret.

³³ Prop. 2009/10:38.

³⁴ Prop. 2010/11:35.

Beslutet att etablera SCR-funktionen var ett första steg mot en civil ledning av PRT-MeS. Den nya funktionen blev dock inte förankrad på ett adekvat sätt i UD:s organisation och fick under den första tiden otillräckligt administrativt stöd och ledning hemifrån.

5.4.2 Verksamheten i PRT-MeS

ISAF, för svensk del inbegripet PRT-MeS, kom från 2008/2009 att i ökad utsträckning inrikta sig på upprorsbekämpning (*Counter insurgency* – COIN) respektive träning och rådgivning av de afghanska säkerhetsstyrkorna, ANSF. Antalet utbildnings- och samverkansgrupper, (Operational Mentor and Liaison Teams, OMLT) ökade, och de militära observationsgrupperna (Military Observation Teams, MOT) fasades successivt ut till förmån för en kontingentsstruktur liknande en lätt manöverbataljon. Närvaro i hela regionen prioriterades ner och inriktades i stället mot särskilda områden och befolkningscentra, särskilt de tidigare nämnda problemområdena. Antalet stridskontakter för de svenska kontingenterna ökade markant och nådde en topp under 2010.

Tabell 5.2 PRT-MeS: Stridskontakter, stupade och skadade¹

	–2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Stridskontakter	7	32	71	54	23	0	187
Stupade	3	1	4	1	0	0	9
Skadade	4	10	11	8	2	0	35

Källa: INS ERF ANA (2015): *Taktiska och stridstekniska erfarenheter Afghanistan 2009–2012*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

¹ Uppgifterna omfattar samtlig personal vid PRT-MeS.

Det ökade antalet stridskontakter ledde till att de svenska kontingenterna fick mer avancerad materiel och tyngre bepansrade fordon. Mest noterbart är tillförseln av Stridsfordon 9040C och den svenska helikopterinsatsen. Den senare inleddes 2011 och varade till 2014, först genom tillförsel av Helikopter 10B och sedan av den nyanskaffade Helikopter 16. Insatsreglerna för kontingenterna ändrades också i maj 2010 för att möjliggöra en mer proaktiv våldsanvändning.

Under 2010 stupade tre svenska soldater och en lokanställd tolk i två olika attacker.

5.5 Civil ledning och avslutning 2012–2014

5.5.1 Civil ledning och TST

I mars 2012 övergick PRT-MeS till civil ledning och omformades till ett så kallat TST (*Transition Support Team*). Det bestod av en militär³⁵ och en civil del.³⁶ Den seniora civile representanten skulle leda vad som benämndes som den samlade svenska insatsen i norr. Övergången till civil ledning bedömdes av regeringen ha stor politisk och symbolisk betydelse. Den var en följd av transitionsprocessen i Afghanistan och skulle markera ett tydligare afghanskt ägarskap och säkerhetsansvar. Huvudsyftet angavs vara att främja samstämmighet mellan de svenska militära och civila insatserna i de fyra provinserna.

I praktiken ledde den seniora civile representanten inte hela den så kallade samlade insatsen. Regeringen hade vid denna tidpunkt tagit ett steg tillbaka vad det gällde den civil-militära samverkan och betonade att de civila och militära insatserna skulle vara åtskilda. Den seniora civile representanten utövade i praktiken ledarskapet över den civila delen av TST. Den militära delen av TST stod fortsatt under ISAF:s befäl. När det gällde de civila biståndsinsatserna³⁷ hade inte heller Sida delegerat beslutsrätten över dessa till ambassaden i Kabul eller till det sektionskansli i Mazar-e Sharif, som den civila delen av TST formellt utgjorde.³⁸

Den civila ledningen av TST var huvudsakligen av politisk betydelse, mot bland andra guvernör Atta och andra myndigheter och aktörer. Den skapade också en mer civil profil på TST. Att den tillkom var en följd av den förändrade inriktningen av det internationella engagemanget i Afghanistan, med större emphasis på civila insatser inför det militära tillbakadragandet, vilket också präglade den svenska debatten.

³⁵ Benämnd *Task Force Northern Lights*.

³⁶ Från januari 2012 var den civila närvaron ett sektionskansli underställt ambassaden i Kabul.

³⁷ Se kapitel 6.

³⁸ Regeringskansliet (2012): *Syfte, struktur och riktlinjer för den civila ledningen av Sveriges samlade insats i norra Afghanistan*. PM.

När det svenska ISAF-engagemanget avslutades i norr blev följden att den svenska civila närvaron i landet utgick från ambassaden i Kabul på sedvanligt sätt. En utsänd tjänsteman vid ambassaden fick bevakningsansvar för de norra provinserna till utgången av 2014, vilket innebar växeltjänstgöring mellan Kabul och Mazar-e Sharif. Öronmärkningen av en viss procentandel av biståndet till norr upphörde. SCR-funktionen avvecklades och sektionskansliet (TST) flyttade in hos det tyska konsulatet i Mazar-e Sharif. Lokalanställd afghansk personal fanns kvar där efter 2014.

5.5.2 Avvecklingen av ISAF

Besluten av det internationella samfundet under 2010 innebar en period av neddragning och avslutning till 2014 av ISAF. Överenskommelsen hösten 2010 mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet angav ramarna för den svenska avvecklingen. Den militära insatsen skulle successivt förändras från stridande trupp till att vara en säkerhetshöjande insats.³⁹ Regeringens propositioner 2011 och 2012 fastställde, i enlighet med överenskommelsen, utfasningstakten för de svenska trupperna.⁴⁰

Överlämningen av säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna, transitionen, inleddes i de svenska PRT-provinserna under sommaren 2011. I december 2012 hade afghanska säkerhetsstyrkor övertagit ansvaret för hela området. TST-MeS lämnade i militärt hänseende Sar-e Pul i november 2012 och Jowzjan i april 2013 då basen Camp Monitor där avvecklades. Denna bas hade invigts så sent som i april 2011. Försvarsmakten bestämde att Camp Monitor skulle avvecklas och överlämnas till afghanska myndigheter före Camp Northern Lights eftersom det var lämpligare att koncentrera det svenska styrkebidraget till Mazar-e Sharif under avslutningsfasen.⁴¹

Under 2013 omvandlades det militära styrkebidraget till en nordisk-baltisk stödjande övergångsenhet (Nordic Baltic Transition Support Unit, NB TSU). Deltagare var Sverige, Finland, Norge och

³⁹ Prop. 2010/11:35.

⁴⁰ Prop. 2011/12:29; prop. 2012/13:41.

⁴¹ INS ERF ANA (2013): *Camp Monitor: En erfarenhetsanalys av avvecklingen av Camp Monitor i Afghanistan*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

Lettland med Sverige som ledarnation. NB TSU kom att fokusera på militära och polisiära utbildningsinsatser.

I maj 2014 avslutades NB TSU och även Sveriges geografiska ledningsansvar. Camp Northern Lights överlämnades till den afghanska armén i juni 2014. Den svenska militära närvaron fortsatte under resten av 2014, men i liten omfattning. I FS27 under 2014 ingick enbart 48 personer, förutom den omstruktureringspersonal som behövdes för att avveckla ISAF-insatsen. Vid årets slut 2014 avslutades ISAF i hela Afghanistan.

Med början den 1 januari 2015 inleddes en ny internationell Nato-ledd militär insats i Afghanistan, kallad *Resolute Support Mission* (RSM). Sverige bidrog till denna utbildnings- och rådgivningsinsats med en styrka på högst 50 personer, huvudsakligen grupperade i norra Afghanistan.

5.6 Upprorsbekämpning

Den intensifierade och alltmer omfattande väpnade konflikten från 2004/2005 innebar att ISAF hamnade i strid med talibanrörelsen. Gradvis ökade ISAF, inklusive de svenska trupperna, användningen av metoder för upprorsbekämpning. Upprorsbekämpningen, *counter-insurgency*, förkortat COIN, blev från slutet av 2009 formellt styrande för ISAF, efter beslut vid Natos försvarsministtermöte i Bratislava i oktober 2009 vid vilket Sverige deltog.

5.6.1 COIN-konceptet

COIN-konceptet bygger något förenklat på att man uppnår stabilitet och kan besegra en upprorsrörelse genom att skapa säkerhet, ett effektivt legitimt samhällstyre och utveckling för civilbefolkningen. Därigenom kan man bryta banden mellan en upprorsrörelse och den civila befolkningen, band som är centrala för upprorsrörelsen och dess förmåga att strida.

Enligt doktrinen har upprorsbekämpningen tre faser: *clear, hold, build* (*rensa, hålla, bygga*). Det första steget går ut på att med överlägsen militär styrka *rensa* ett område från upprorsrörelsen. Nästa steg är att *hålla* området genom militär styrka i syfte att förhindra upprorsrörelsens återkomst. Det sista steget är att *bygga* området.

Det betyder att göra insatser för utveckling och skapa ett för befolkningen legitimt samhällsstyre.⁴²

5.6.2 Sverige praktiserar COIN-konceptet

Regeringen beskrev i propositionen om ISAF från november 2010, utan att använda beteckningen COIN eller begreppet upprorsbekämpning, konceptet som en ”befolkningscentrerad strategi”.⁴³

De svenska kontingenterna började som en följd av detta tillämpa COIN-konceptet. Det kanske tydligaste exemplet var när det 2010 upprättades en utpost väster om Mazar-e Sharif, i ett av Balkh-provinsens problemområden, WoM. Utposten förlades till en kulle i närheten av byn Ali Zayi och fick namnet ”Ali Zayi Hill”.⁴⁴ Befästningen av kullen inleddes av FS19 i juni 2010 och skulle enligt kontingentschefen utgöra ”en långsiktigt stabiliserande operation enligt COIN-konceptet”.⁴⁵ Ett år senare beslutade kontingentschefen för FS21 att avsluta operationen. Anledningen var att operationen begränsade kontingentens operativa handlingsutrymme i regionen och ansågs ha låg effekt.

I slutrapporten för FS21 bedömdes COIN-konceptet vara fel metod i Afghanistan, då förståelse för konceptet saknades hos afghanerna. I motsvarande rapport från FS22 bedömdes den svenska kontingenten inte ha tillräckliga resurser för att omsätta konceptet i praktiken. I slutrapporten från FS23 år 2012 konstateras att ISAF håller på att gå ifrån upprorsbekämpning till förmån för stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

⁴² Olsson, Stefan (2011): *Stabilitet i Afghanistan: en kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. Stockholm. Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁴³ Prop. 2010/11:35: ”[...] en ny befolkningscentrerad strategi för ISAF:s verksamhet. Tonvikten lades i denna på att ISAF ska skydda den afghanska civilbefolkningen och vinna dess respekt och förtroende genom att minska avståndet mellan soldater och befolkning, samt till det yttersta undvika att orsaka civila förluster. Utöver skydd av civilbefolkningen är ett ökat förtroende hos civilbefolkningen för centralregeringen samt förbättrade levnadsvillkor nyckelfaktorer för att strategin ska kunna nå framgång. Viktiga element i genomförandet av strategin utgörs av truppförstärkningar, civil-militärt samarbete, utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna samt ökat afghanskt ägarskap.”

⁴⁴ Den formella benämningen av en sådan postering var JCOP (Joint Combat Outpost).

⁴⁵ Slutrapport FS19.

5.6.3 COIN-konceptet fungerade inte

COIN-konceptet misslyckades i det svenska operationsområdet, liksom i hela Afghanistan. Doktrinen vilade på antaganden om förhållanden som inte förelåg i landet. Myndigheterna i landet uppfattades inte som tillräckligt legitima och skydd mot taliban innebar att befolkningen i stället utsattes för korrupta och ineffektiva lokala makthavare och säkerhetsstyrkor. Det fanns inget att *bygga* på. Kortsiktiga utvecklingsinsatser drivna av en militär logik har visat sig sakna en stabiliserande effekt.⁴⁶ En ytterligare förutsättning för att kunna besegra taliban hade varit att bryta eller starkt begränsa Pakistans stöd till rörelsen, och förhindra tillgången till en fristad i det landet.

En renodlad COIN-insats kräver dessutom långsiktighet och stora militära eller polisiära styrkor, förutsättningar som inte fanns i Afghanistan.⁴⁷ Upprørsbekämpning skulle vara ett sätt att bryta talibans momentum i landet för att därefter kunna lämna över säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Tidsperspektivet var kort och gav inte förutsättningar att *hålla* områden under tillräcklig tid.

Att *rensa* upprørsområden kunde också leda till en ökad konfliktnivå. Tillämpningen av COIN-konceptet förutsatte att talibanstyrkor söktes upp och utmanades av ISAF. Konceptet innebar också att ökad koncentration skulle läggas på att skydda civilbefolkningen. De ansträngningarna ledde till en minskning av antalet civila dödsfall orsakade av ISAF.⁴⁸

⁴⁶ Fishstein, Paul – Wilder, Andrew (2012): *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Feinstein International Center, Tufts University.

⁴⁷ Det är en allmän uppfattning att resursmässigt ska i en COIN-insats kvoten mellan säkerhetsstyrkor (polis eller militär) och civilbefolkningens storlek vara 20:1000. Detta var inte förhållandet i Afghanistan och särskilt inte i PRT-MeS område.

(Olsson, Stefan (2011): *Stabilitet i Afghanistan: en kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. Stockholm. Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut.)

⁴⁸ *En god allierad – Norge i Afghanistan 2001-2014*. NOU 2016:8.

5.7 Det svenska stödet till de afghanska säkerhetsstyrkorna

Redan 2001 angavs att kapacitetssuppleering av afghanska säkerhetsstyrkor skulle vara en del av det internationella engagemanget. Bonnöverenskommelsen föreskrev att nya afghanska säkerhetsstyrkor skulle etableras och tränas. Före detta mujahedin skulle återintegreras i de nya säkerhetsstyrkorna. Sverige har varit en del av detta och har i norra Afghanistan företagit flera olika insatser till stöd för den afghanska armén och den afghanska polisen.

5.7.1 Det internationella stödet

I det läge som rådde 2001–2002, bedömde USA och stora delar av det internationella samfundet att säkerhetsläget i Afghanistan var relativt oproblematiskt och att taliban hade besegrats. Endast relativt små afghanska säkerhetsstyrkor skulle behövas. De avväpnings-, demobiliserings- och återintegreringsprocesser (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR) som då företogs får anses som misslyckade. De snarast förstärkte de maktförhållanden som hade skapats i Afghanistan efter den internationella interventionen.⁴⁹

Talibans återkomst 2003–2004, behovet av säkerhet vid valen 2004–2005, och det allmänt försämrade säkerhetsläget medförde att storleken på de afghanska säkerhetsstyrkorna behövde öka. Man förbisåg dock att utveckla och anpassa dess organisation. Detta gjorde att element såsom korruption, bristande styrning och en svag rättssektor, som genomgående kännetecknat den afghanska staten, också byggdes in i säkerhetsstyrkorna.⁵⁰

Den nya amerikanska strategin för Afghanistan från 2009 innebar att de afghanska säkerhetsstyrkorna skulle kunna ta över ansvaret för säkerheten i landet och möjliggöra ett tillbakadragande av den internationella militära närvaron. De beslut som togs under 2009 och 2010 av USA och Nato utgjorde en markant ambitions-

⁴⁹ Derksen, Deedee (2015): "THE POLITICS OF DISARMAMENT AND REARMAMENT IN AFGHANISTAN". PEACEWORKS. NO. 110.

⁵⁰ Kelly, Terrence K. – Bensahel, Nora, Olikier, Olga (2011): *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for Future efforts*. Arroyo Center; RAND.

höjning av ISAF:s stöd till säkerhetsstyrkorna och innebar även att deras planerade storlek ökade ytterligare.⁵¹

De afghanska säkerhetsstyrkorna har under perioden 2002–2014, och fortsatt i dag, i stort sett helt och hållet finansierats av det internationella samfundet, till överväldigande delen USA.

5.7.2 Svenskt stöd till den afghanska armén

Det svenska bidraget till kapacitetsuppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna har på den militära sidan i huvudsak skett i norra Afghanistan. Stödet har främst bestått av personal till utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT) och av rådgivare till den afghanska arméns 209:e kår. Sverige har också bidragit med personal för rådgivning och samverkan i samordningsfunktioner för de afghanska säkerhetsstyrkorna (OCC⁵²) på provins- och regionnivå, personal till NTM-A⁵³, instruktörer till den afghanska arméns stabs- och funktionsskolor⁵⁴ samt tränat den nationella polisen (ANP⁵⁵) i Balkh.

Sverige har mellan 2008 och 2014 också bidragit med ett ekonomiskt stöd på cirka 75 miljoner kronor till finansieringen av den afghanska armén genom stödfonden för den afghanska armén (ANA TF⁵⁶).

Under perioden 2009–2012 ökade Sveriges bidrag av personal till OMLT⁵⁷ som arbetade med den afghanska arméns 209:e kår i norra Afghanistan. Sverige hade haft OMLT-personal i Afghanistan sedan man övertog ledningen för PRT-MeS 2006. OMLT var en efterfrågad resurs inom ISAF.⁵⁸ Det bedömdes vara "ett viktigt strategiskt instrument för att bygga afghansk kapacitet".⁵⁹

⁵¹ INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁵² *Operations Coordination Centre* – en funktion för samordning av de afghanska säkerhetsstyrkorna.

⁵³ *NATO Training Mission – Afghanistan*.

⁵⁴ Till ANA Signal School och ANA Engineer School.

⁵⁵ *Afghan National Police*.

⁵⁶ *Afghan National Army Trust Fund*.

⁵⁷ INS ERF ANA (2015): *Erfarenheter av väpnad strid i Afghanistan: en erfarenhetsanalys med fokus på lärdomar för operativ nivå*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁵⁸ INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁵⁹ Prop. 2008/09:69.

OMLT bestod av militär personal som verkade som mentorer till personal i ANA. De gav stöd till ANA i planering, genomförande och utvärdering av operationer. De utgjorde också en länk mellan ANA och PRT-MeS. Ett OMLT levde och verkade tillsammans med det afghanska förbandet. Detta innebar en säkerhetsmässigt utsatt situation och kunde leda till inblandning i strider tillsammans med ANSF.⁶⁰

Chefen för ISAF:s norra regionkommando (ISAF RC-N) hade taktisk befälsrätt över OMLT i norra Afghanistan medan den fulla befälsrätten låg hos chefen för ISAF. Den svenska kontingentschefen hade nationell befälsrätt över svensk OMLT-personal avseende främst logistik, men styrde inte dess verksamhet.⁶¹ Sverige hade som nationella förbehåll att svensk OMLT-personal enbart fick verka i ISAF:s norra regionala operationsområde, och i Gormach-distriktet i ISAF:s västra regionala kommando.

5.7.3 Polis, milis och CIPP i PRT-MeS

Försök till reformer av polisen i Afghanistan har inte givit önskvärda resultat. Det internationella stödet till polisen har varit fragmentiserat och utbildningar har skett på olika sätt beroende på vilken aktör som stått för dessa. Nödlösningar i form av polisstrukturer som närmast liknar miliser har ofta blivit fallet. Mot slutet av det omfattande internationella engagemanget kring 2013/2014 bedömdes den nationella polisen vara inkapabel att upprätthålla lag och ordning i landet.⁶²

Det gjordes ett antal insatser till stöd för reformer av polisen i de fyra PRT-provinserna. Dessa var i huvudsak amerikanska och tyska, samt insatser från Natos träningsmission i Afghanistan och EUPOL. Insatserna saknade fungerande samordning och levde i hög grad sina egna liv.

Den nationella polisen, ANP, hade inte i någon större utsträckning befolkningens förtroende i norra Afghanistan. Polisen upp-

⁶⁰ INS ERF ANA (2012): *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak FS18-20 (REV): En rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁶¹ Ibid.

⁶² Perito, Robert M. (2013): *Police Transition in Afghanistan*. USIP. Special Report 322; Planty, Donald J. – Perito, Robert M. (2013): *Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform*. USIP. Special Report 227.

visade också bristande polisiär förmåga. Lokala makthavare, särskilt guvernör Atta, har haft otillbörligt inflytande på och kontroll över de olika polisstrukturerna. Successivt skedde en ökning av antalet miliser i norra Afghanistan.

Sverige har haft polisrådgivare i PRT-MeS under perioderna 2006–2007 och 2011–2013. Luckan 2008–2010 fick negativa effekter för Sveriges kontakter med polisreformarbetet. Den svenska militären har också deltagit i träning av AUP⁶³ vid Camp Shaheen i Balkh. I övrigt hade Sverige personal inom EUPOL som var placerad i Mazar-e Sharif.⁶⁴

De svenska polisrådgivarnas uppgifter under perioden 2006–2007 var att samverka med polischeferna i de fyra provinserna. Polischeferna var mer intresserade av samverkan med ISAF. Under perioden 2011–2013, då de internationella insatserna ökade i PRT-MeS när det gällde att reformera polisen, var polisrådgivarnas huvudsakliga syssla att rapportera om läget och att söka påverka andra aktörer inom polisreformarbetet. Sverige övervägde en förstärkt bilateral polisinsats inom ramen för PRT-MeS, men valde att ge personalstöd till EUPOL.

PRT-MeS undvek under lång tid samröre med milisstrukturer i PRT-provinserna, men kom 2011 att involveras i det så kallade CIPP.⁶⁵ CIPP var ett afghanskt program för att rekrytera och skapa en lokal milis som kunde verka i de så kallade problemområdena väster om Mazar-e Sharif. CIPP fanns också i andra provinser. Den rekryterade milisen fick ingen utbildning, hade egna vapen, och fick väsentligt högre betalt än polisen.

PRT-MeS fick order av ISAF:s norra regionkommando att stödja i rekrytering och utbetalning av löner till personal inom CIPP, vilket också skedde. Sverige finansierade inte CIPP. Från PRT-MeS sida bedömde man att ordern kom genom ISAF och således måste genomföras, och att man utifrån detta förhållande måste försöka se till att i möjligaste mån minimera skadan av att etablera detta slags milis. Stödet från ISAF:s sida till miliser och CIPP var exempel som underminerade försöken till reformer av polisen. Fel aktörer skapades och byggdes in i rättsapparaten.

⁶³ *Afghan Uniformed Police.*

⁶⁴ Se kapitel 6 om EUPOL.

⁶⁵ *Critical Infrastructure Protection Program.*

5.7.4 Svensk specialförbandsinsats i norra Afghanistan

De svenska specialförbandens huvudsakliga insats ägde rum mellan 2009 och 2012 och bestod i att ge stöd till uppbyggnaden av specialpolis i norra Afghanistan. Den svenska insatsen kom till mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i PRT-MeS. Regeringen fattade beslut om insatsen i juni 2009, inom förstärkningsramen för truppbidrag till ISAF. Det första specialförbandet inledde sin insats under hösten 2009.

ISAF hade projekt för att genom specialförband ge stöd till afghansk specialpolis, PRC (*Provincial Response Company*). PRC skulle genomföra svåra uppgifter som den reguljära polisen inte klarade av, som att gripa personer ur det väpnade motståndet eller kriminella.⁶⁶ Specialpolisgruppen i Balkh skulle omfatta cirka 150 personer. Uppgiften för det svenska specialförbandet var att utbilda, träna och utvärdera PRC i Balkh. Man skulle också samoperera med PRC, vilket kunde innebära stridsverksamhet. Det svenska förbandet bestod som mest av cirka 80 soldater under 2010, för att mot slutet av insatsen bestå av cirka 20 personer.

Den svenska specialförbandsinsatsen avslutades 2012. Från Försvarsmakten görs bedömningen att insatsen fungerade väl och bidrog till säkerheten i PRT-MeS. Genomförandet av insatsen innebar också att de svenska specialförbanden utvecklade samverkan med andra svenska myndigheter, främst Polisen.⁶⁷

5.8 Insatsregler

ISAF:s ledning fastställde nya insatsregler i april 2006. Dessa innefattade att ISAF-styrkor kunde angripa en motståndare om denne uppfattades hota ISAF:s rörelsefrihet eller med realistiska och identifierbara hot motsatte sig att ISAF kunde genomföra sitt mandat. Sverige hade förbehåll till dessa regler. Den svenska styrkan tilläts utöva våld med risk för eventuell dödlig utgång vid insatser som handlade om att:

⁶⁶ INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002-2014 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret.

⁶⁷ Utredningens intervjuer med relevanta befattningshavare.

- skydda liv och förhindra allvarlig kroppsskada
- framtvinga frihetsberövande
- förhindra frihetsberövad från att fly
- förhindra upplopp och kravaller.

Från svensk sida var bedömningen att ISAF:s förändrade insatsregler endast kunde tillämpas vid en väpnad konflikt. Regeringen hade vid denna tid, att döma av propositionerna, inte uppfattningen att det pågick en intern väpnad konflikt i Afghanistan, och i vart fall inte i landets norra delar.⁶⁸ De svenska styrkorna skulle ägna sig åt stabiliserande och icke-stridsrelaterad verksamhet. De svenska förbehållen innebar även att vissa andra delar av ISAF:s insatsregler inte kunde tillämpas, nämligen de som gällde möjligheten att använda våld mot en motståndare som uppvisade en fientlig avsikt eller genomförde en fientlig handling mot ISAF eller ANSF, utan att den utgjorde en faktisk stridshandling.

När den väpnade konflikten skärptes och säkerhetssituationen påtagligt försämrades, samtidigt som ISAF ökade tillämpningen av COIN-konceptet, så innebar detta ett ökat skyddsbehov för den svenska styrkan. Överbefälhavaren beslutade i maj 2010 att ta bort de svenska förbehållen till ISAF:s insatsregler. Detta tillät en mer proaktiv våldsanvändning.

Överbefälhavarens beslut kan ses mot bakgrund av propositionen 2009/10:38 den 22 oktober 2009. I denna skrev regeringen för första gången att det förelåg en väpnad konflikt i hela landet:

Den interna väpnade konflikten i Afghanistan mellan den afghanska regeringen med stöd av internationell militär närvaro och taliban och andra regeringsfientliga grupper är fortsatt tydligast i de södra och östra delarna av landet [...]

Regeringen sade vidare i propositionen att:

I de provinser i norra Afghanistan där Sverige har ledningsansvar för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif liksom i övriga delar av norra Afghanistan är den långsiktiga trenden att säkerhetssituationen successivt försämrats och att motståndsgruppernas förmåga samt våldsanvändning förstärks.

⁶⁸ Se kapitel 3.

5.9 ISAF och OEF: riskerna för sammanblandning

OEF var en amerikanskt ledd militär insats och var en del i ”kriget mot terrorismen” i Afghanistan. ISAF och OEF hade olika mandat för agerande i Afghanistan. OEF:s närvaro i landet hade enligt Washington en folkrättslig grund i säkerhetsrådsresolutionerna 1368, 1373, 1377 och 1378 från 2001, samt i inbjudan från den afghanska regeringen.⁶⁹ Enligt svensk uppfattning gav inte de nämnda resolutionerna en tillräcklig folkrättslig grund för OEF att agera i Afghanistan.⁷⁰ Sverige fick vid flera tillfällen förfrågningar om att delta i OEF, men avstod.

Riskerna för sammanblandning mellan ISAF och OEF blev en uppmärksammas fråga kring det svenska engagemanget i Afghanistan. De båda insatserna var helt åtskilda men koordinering mellan dem skedde, bland annat för att undvika operativa missförstånd. En av de tre ställföreträdarna till ISAF:s chef (COMISAF) var en amerikansk officer som också ingick i OEF:s befälskedja. I juni 2008 blev den amerikanske befälhavaren för ISAF också chef för OEF. Denna så kallade dubbelhattning var ett uttryck för en amerikansk vilja att utöva en mera enhetlig ledning över de amerikanska styrkorna, som var det i särklass största styrkebidraget i Afghanistan. De två insatsernas befälskedjor under befälhavaren slogs inte ihop.⁷¹

ISAF hamnade med tiden under tydligare amerikanskt ledarskap. Under 2009 och 2010 innebar också ISAF:s ökade numerär och förändrade inriktning att ansvar för upprorsbekämpning och träning av den afghanska armén⁷² övergick till ISAF från OEF. Förändringarna innebar inte att ISAF överskred eller bröt mot sitt mandat från säkerhetsrådet. De två insatserna har agerat efter sina skilda mandat och blev aldrig en och samma insats. För den afghanska befolkningen var det ändå nästintill omöjligt att urskilja vilka utländska trupper som var ISAF och vilka som var OEF.

⁶⁹ Prop. 2005/06:34; S/RES/1776; S/RES/1943; S/RES/2120.

⁷⁰ Prop 2003/04:71.

⁷¹ Rynning, Sten (2012): *NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*. Stanford, Calif. Stanford University Press.

⁷² Ibid.

5.10 Hanteringen av frihetsberövade

Personal ur Sveriges styrkebidrag till ISAF har mellan 2002 och 2014, enligt Försvarmakten, inte frihetsberövat några personer. Utredningens samtal med relevanta befattningshavare har givit vid handen att frihetsberövanden har skett vid ISAF-operationer där svensk militär har deltagit och att de har genomförts av afghanska säkerhetsstyrkor.

ISAF:s fastlagda policy från 2006 gällande frihetsberövade personer, var att dessa skulle överlämnas till afghanska myndigheter inom 96 timmar. Mot bakgrund av alarmerande uppgifter om hur frihetsberövade kunde hanteras av vissa afghanska myndigheter fanns behov att sluta avtal i syfte att söka värna att de som överlämnades inte blev utsatta för tortyr, annan omild behandling, eller riskerade dödsstraff.

Natos försök under 2006 att för ISAF som helhet sluta ett avtal med Afghanistan rörande behandlingen av frihetsberövade som ISAF överlämnade gav inget resultat. Några länder, bland andra Danmark, Estland, Kanada, Nederländerna, Norge och Storbritannien hade därför vid denna tid slutit bilaterala avtal som angav vissa minimistandarder för behandlingen av frihetsberövade som överlämnades.

Sverige försökte få till stånd ett motsvarande bilateralt avtal, med början från november 2006. Enligt uppgift ska det svenska avtalsutkastet ha strandat hos afghanska myndigheter då dessa inte ville acceptera skrivningar som innebar att delar av avtalet skulle gälla även efter en eventuell uppsägning. Sverige gjorde ett nytt försök med vissa ändrade avtalsformuleringar i slutet av 2009, men inte heller detta ledde till något resultat. Enligt uppgifter till utredningen fanns under 2009–2010 ingen vilja från den afghanska sidan att ingå ett avtal, och inget bilateralt avtal kom heller till stånd under resten av tiden.

Utredningen anser att det har varit en brist att Sverige inte haft något avtal med Afghanistan gällande överlämning av frihetsberövade. Det hade varit angeläget att få till stånd ett avtal med tanke på uppgifter från bland andra UNAMA och Amnesty International om tortyr, kränkningar och missförhållanden för frihetsberövade i Afghanistan. Det är oklart hur pass envetet Sverige drev avtalsfrågan under årens lopp. Ett bilateralt avtal hade förvisso inte varit

någon garanti mot dålig behandling av eventuella gripna som hade överlämnats av den svenska ISAF-styrkan, men ett avtal hade varit bättre än ett avtalslöst tillstånd. Det kan noteras att regeringen i propositionen om ISAF 2009/10:38 från oktober 2009⁷³ deklarerade vad som borde gälla vid överlämnande av frihetsberövade, utan att nämna avsaknaden av ett avtal.

5.11 Lokalanställda

Den svenska militära insatsen har under perioden haft behov av lokalanställda som fyllt olika funktioner. Det har gällt tolkar, vakter, städpersonal, köks- och serveringspersonal och vaktmästare.⁷⁴ Den lokala personalen var fram till 2010 i huvudsak direktanställd av de svenska kontingenterna. Från 2010 har personalen varit anställd genom en kontraktör i Afghanistan, företaget Supreme.

Mest offentlig uppmärksamhet har ägnats de lokalanställda tolkarna, vilka har arbetat mycket nära de svenska kontingenterna, såväl på förläggningar som vid operationer i fält. Två lokalanställda afghanska tolkar har stupat när de har arbetat för de svenska kontingenterna. Hot har riktats mot lokalanställda tolkar.⁷⁵

Frågan om Sveriges ansvar att skydda lokalanställda i de svenska insatserna och deras eventuella rätt till asyl har varit mycket uppmärksammat, och lett till debatt i svenska medier och i riksdagen. Frågan har behandlats av regeringen. En så kallad "särskild ordning" har utarbetats av Försvarsmakten och Migrationsverket när det gäller tolkarna. Denna särskilda ordning har inneburit att 23 lokalanställda med familjer⁷⁶ med skyddsbehov har fått uppehållstillstånd i Sverige på flyktingkvoten. Debatten har dock fortsatt eftersom ett antal tidigare lokalanställda tolkar inte omfattades av den särskilda ordningen.

⁷³ Ordalydelse i prop 2009/10; 38: "I ISAF:s mandat ligger även möjligheten att omhänderta personer som hotar insatsens säkerhet. Det kan vara nödvändigt för att uppfylla det mandat säkerhetsrådet ålagt insatsen. En grundläggande förutsättning för att en individ som omhändertagits av ISAF ska kunna överlämnas till afghanska myndigheter är att det kan ske med full respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten."

⁷⁴ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Sammanlagt 68 personer (Interpellation 2015/16:639 Skyddsbehövande tolkar).

Ett antal fall har hanterats av Migrationsverket och i några fall prövats av Migrationsdomstolen.

Utredningen noterar att det har saknats en fastlagd policy för hanteringen av lokalanställd personal i Afghanistan.⁷⁷

5.12 Kostnaderna för de militära insatserna

Sammanlagda kostnader för de svenska militära insatserna i Afghanistan varierar beroende på vilka utgifter som räknas in. Utredningen gör i det följande en uppdelning mellan grundläggande (lägsta) kostnader för insatsen och ytterligare kostnader, som kan eller bör hänföras till insatsen, beroende på hur man vill räkna.

5.12.1 Grundläggande kostnader

Försvarsmaktens uppgifter till utredningen innehåller kostnader för ISAF för åren 2002–2014. De kostnader som redovisats kommer i huvudsak från utgiftsområde 6 anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser* och uppgår till cirka 9,7 miljarder kronor. Därtill kommer kostnader från anslaget 1:1 *förbandsverksamhet* för åren 2011–2014, vilka uppgår till 658 miljoner kronor, och anslagen 1:3 och 1:4 för *materielanskaffning* och *vidmakthållande* för åren 2008–2014, som uppgår till 738 miljoner kronor. Kostnader för personalbidrag till UNAMA om 26 miljoner kronor har också redovisats. Sammantaget ger detta en kostnad om 11,1 miljarder kronor.

Uppgifter saknas om kostnaderna på anslaget 1:1 *förbandsverksamhet* för åren 2008–2010. Baserat på kostnadsförhållandena mellan 1:1 och 1:2 för perioden 2011–2014 uppskattar utredningen kostnaden på 1:1 mellan 2008 och 2010 till cirka 500 miljoner kronor. Med dessa kostnader inräknade uppgår den totala grundläggande kostnaden för ISAF-insatsen till 11,6 miljarder kronor för perioden 2002–2014.⁷⁸

⁷⁷ Se också om lokalanställda i FOI:s utvärdering "Det är på riktigt nu! Hur det svenska ISAF-deltagandet har påverkat Försvarsmakten.", s. 5–6.

⁷⁸ Försvarsmaktens underlag till utredningen.

5.12.2 Ytterligare kostnader

Vissa personalkostnader på hemmaplan

ISAF-insatsen har också medfört stora ansträngningar för Försvarsmakten genom att personal i Sverige haft i uppgift att ge stöd till och leda insatsen i Afghanistan. Kostnaderna för denna hemmavarande personal redovisas inte i Försvarsmaktens kostnader för insatserna. Försvarsmakten har på begäran av utredningen redovisat en uppskattning av det antal årsarbetskrafter i Sverige som har krävts för att hantera insatserna och kostnaderna för detta. Försvarsmakten har i sitt svar utgått från ett förhållande 2:1 mellan antal befattningar i fält och antal årsarbetskrafter som krävdes på hemmaplan för stödet. Således uppskattas antalet årsarbetskrafter som åtgått i Sverige till 4 663 utifrån sammanlagt 9 326 befattningar i de svenska kontingenterna för perioden 2002–2014. Kostnaden för en årsarbetskraft har av Försvarsmakten uppskattats till en miljon kronor. Sammantaget blir då denna kostnad cirka 4,6 miljarder. Om kostnaden läggs till de grundläggande kostnaderna på 11,6 miljarder, blir den sammantagna kostnaden 16,2 miljarder kronor.

Försvarsmakten poängterar dock att de angivna kostnaderna för stödet hemmavid inte per automatik kan räknas in för insatserna i Afghanistan eftersom personalen i alternativt fall skulle vara allokerad till annan verksamhet.

Vissa särskilda materielkostnader

Vissa större materielanskaffningar och modifieringar av viss utrustning hänför sig till insatsen i Afghanistan. Det gäller bland annat Helikopter 16, Terrängbil 16 (Galten) och Kroppsskydd 12.⁷⁹ Utredningen har valt att se på anskaffningskostnaderna för Helikopter 16.

Helikopter 16 anskaffades för att fylla det förmågegap som uppstått till följd av förseningar som gällde anskaffningen av Helikopter 14. Anskaffningen av Helikopter 16 motiverades särskilt utifrån behovet av en god MEDEVAC-förmåga⁸⁰ i Afghanistan. Frågan

⁷⁹ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI.

⁸⁰ *Medical Evacuation*.

hade upprepade gånger kommit upp i riksdagen.⁸¹ Kostnaden för anskaffningen av Helikopter 16 var 4,7 miljarder kronor⁸², och den användes i Afghanistan under åren 2013 och 2014.

Om kostnaden för Helikopter 16 hänförs till insatsen i Afghanistan, blir det sammanlagda kostnaden för styrkebidragen till ISAF 20,9 miljarder kronor. Helikopter 16 används i Sverige, efter insatsen i Afghanistan⁸³ varför det kanske inte är rimligt att föra hela kostnaden till ISAF-insatsen.

Materielanskaffning – som Helikopter 16 – och modifiering av materiel har medfört betydande undanträngningseffekter för Försvarsmakten. FOI har på uppdrag av regeringen gjort en särskild analys 2016, om hur det svenska deltagandet i ISAF har påverkat Försvarsmakten, och där framgår att insatserna har medfört stora behov av återställning av materiel samt att forskning och utveckling riktades mot frågor som var kopplade till insatserna. Studien anger att det skulle kunna röra sig om miljardbelopp.⁸⁴

⁸¹ Prot. 2008/09:119; Prot. 2009/10:138.

⁸² Kostnaden inkluderade vidmakthållande till 2020.

⁸³ Detsamma gäller Galten och Kroppsskydd 12. Ett visst antal Galtar används av det svenska styrkebidraget till MINUSMA i Mali.

⁸⁴ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI.

Tabell 5.2 Kostnader för ISAF från Försvarsmaktens underlag (kronor)

År	Budget	Utfall 1:1	Utfall 1:2	Utfall 1:3	Utfall 1:4
2002	102 500 000		87 748 000		
2003	80 000 000		65 917 000		
2004	167 000 000		140 857 000		
2005	367 000 000		254 537 000		
2006	599 000 000		621 025 000		
2007	772 000 000		784 707 000		
2008	782 500 000		761 229 000		3 130 136
2009	1 015 000 000		970 487 000		10 301 260
2010	1 548 000 000		1 616 199 000	182 450 775	162 695 025
2011	1 896 701 000	189 277 000	1 595 000 000	362 037 575	8 882 228
2012	1 760 000 000	165 997 000	1 360 000 000	-31 794 375	29 321 528
2013	1 344 000 000	214 281 000	975 000 000	7 006 191	
2014	744 094 000	88 182 000	504 900 000	4 113 105	
Totalt	10 995 295 000	657 737 000	9 737 606 000	523 813 271	214 330 177
Total kostnad		11 133 486 448			

Källa: Försvarsmaktens underlag till utredningen.

5.12.3 Utredningens iakttagelser om kostnaderna

Kostnaderna för de militära insatserna i Afghanistan har tidigare studerats av Riksrevisionen respektive av FOI.⁸⁵ Utredningens beräkning och bedömning av de grundläggande kostnaderna för de militära insatserna skiljer sig inte nämnvärt från dessa bedömningar.

Som Riksrevisionen tidigare har visat finns det betydande svårigheter när det gäller att fastställa vad svenska internationella militära insatser kostar. Det är än svårare att fastställa de faktiska kostnaderna för en specifik insats.

Sedan 2008 tillämpar regeringen den så kallade särkostnadsmodellen. Denna modell innebär att endast de kostnader redovisas, som uppkommer i samband med en internationell insats och som Försvarsmakten annars inte skulle ha haft.⁸⁶ Särkostnader redovisas på anslaget 1:2.

⁸⁵ Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm: Riksrevisionen; FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI.

⁸⁶ Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm. Riksrevisionen.

Försvarsmakten redovisar kostnader för internationella insatser på tre olika sätt. Förutom ovan nämnda särredovisning av kostnader på anslaget 1:2, redovisas kostnader för Försvarsmaktens verksamhetsgren *internationella insatser* i budgetpropositionen och kostnader för produktgrupp *internationella insatser* i enlighet med myndighetens produktredovisning i årsredovisningen. I redovisningen av anslaget 1:2 kan specifika insatser urskiljas, i övriga två redovisningar kan specifika insatser inte urskiljas. Detta gör att det finns flera bilder av kostnaderna för internationella insatser.

Utredningen finner att det råder osäkerhet om vilka de faktiska sammanlagda kostnaderna har varit för de militära insatserna i Afghanistan 2002–2014. Utredningen kan med säkerhet påstå att dessa har kostat minst 11,1 miljarder kronor. Det finns anledning att tro att de faktiska kostnaderna har varit högre, kanske avsevärt högre, särskilt med tanke på viss materielanskaffning och andra kostnader knutna till insatserna som inte redovisas som hänförliga till dessa.

5.13 Resultat av den svenska militära insatsen

Afghanistan befinner sig i en fortsatt svår säkerhetssituation. Att döma av situationen i landet har det internationella militära engagemanget inte lyckats bistå den afghanska regeringen i att upprätthålla säkerheten i landet i önskad utsträckning. De afghanska säkerhetsstyrkorna uppvisar betydande brister i förmåga. Båda dessa omständigheter gäller också för de fyra provinser i norra Afghanistan som ingick i det av Sverige ledda PRT-MeS.

5.13.1 Säkerhetsutvecklingen i PRT-provinserna

Säkerhetsläget i Afghanistan har allmänt sett fortsatt att försämrats, efter ISAF:s avslutande. FN redovisade 22 634 säkerhetsincidenter under 2015.⁸⁷ 3 545 civila har dödats och 7 457 civila har skadats.⁸⁸ De afghanska säkerhetsstyrkornas förluster har ökat, men siffrorna

⁸⁷ A/70/775-S/2016/218. FN:s generalsekreterares rapport

⁸⁸ UNAMA (2016): *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2015*. Kabul. UNAMA.

är osäkra. Talibanrörelsen har utökat sin territoriella närvaro och kontroll och har bland annat temporärt tagit kontroll över distriktscentra i Sar-e Pul och Jowzjan. Den temporära regeringsförlusten av kontroll över Kunduz under slutet av 2015 samt den säkerhetsmässigt svåra situationen i Helmand har varit mest uppmärksammade. Den afghanska regeringen saknade vid slutet av 2016 kontroll över en ansevärd del av territoriet. Det är tydligt att ISAF inte har lyckats att hållbart stabilisera Afghanistan och att de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att upprätthålla säkerheten i landet varit, och är, bristande. Det prekära säkerhetsläget har snarast förvärrats under 2016.⁸⁹

Merparten av säkerhetsincidenterna har skett i södra Afghanistan, men norra Afghanistan har inte varit förskonat. I en studie från *European Asylum Support Office* redovisas statistik över säkerhetsincidenter under tiden januari–augusti 2015 i de tidigare PRT-provinser som Sverige hade ledningsansvaret för. Sammanlagt inträffade 574 incidenter, varav 281 var så kallade ”väpnad konfrontation och luftangrepp”.⁹⁰ Våldsamheter i de fyra provinserna har fortsatt under 2015 och 2016. Afghanska myndigheter har inte kontroll över vissa distrikt och rörelsefriheten i provinserna har minskat.

Svenska bedömningar från den sista tiden under 2014 av det militära engagemanget i norr talar om ett relativt stabilt säkerhetsläge, men också att situationen stod och vägde. Oro uttrycktes för risken för påverkan från säkerhetsmässigt mer instabila grannprovinser i öster och väster. Guvernör Atta har cementerat sin position i Balkh och sin roll som central maktspelare i norra Afghanistan.

Den negativa utveckling som kännetecknar säkerhetsläget i de fyra tidigare PRT-provinserna pekar på att de svenska insatserna inte har lyckats bidra till hållbar säkerhet i provinserna.

⁸⁹ A/71/682-S/2016/1049. FN:s generalsekreterares rapport

⁹⁰ European Asylum Support Office (2016): *EASO Country of Origin Information Report Afghanistan Security Situation*.

5.13.2 Effekter på de afghanska säkerhetsstyrkorna och den 209:e kåren i norra Afghanistan

Sverige har genom deltagande i ISAF bidragit till kapacitetsuppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna (ANSF), främst till den nationella arméns 209:e kår i norra Afghanistan. ISAF har bidragit till uppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna i sin helhet men de uppvisar betydande brister nationellt. Detsamma gäller den 209:e kåren.

Den afghanska armén (ANA) i sin helhet har under det sista året av ISAF:s närvaro, och åren därefter, visat betydande brister, tydligt åskådliggjort av den temporära förlusten av Kunduz till taliban i oktober 2015 och av de hårda striderna i Helmand samma år. Förutom det besvärande faktum att ANSF nästan helt finansieras av utländska givare, i första hand USA, finns brister i logistikförmåga, samordning och ledning. ANA saknar tung utrustning, lider av korruption och drabbas av omfattande deserteringar.⁹¹ Sedan ISAF lämnade vid slutet av 2014 har de afghanska säkerhetsstyrkorna lidit ökade förluster. Förlustsiffrorna är i hög grad osäkra men en uppskattning talar om 7 000 soldater under 2015. Säkerhetsstyrkorna har dragit sig tillbaka till urbana centrum och vägnätet. De har förlorat kontrollen över 30–40 distrikt.⁹²

Fram till 2012 hade, enligt svenska bedömningar, ANA och den 209:e kåren genomgått en positiv utveckling, även om brister i förmåga funnits. Merparten av de svenskar som deltog i OMLT-verksamhet förmedlade att denna har bidragit till ANA:s utveckling.⁹³

Under de senare åren av Sveriges militära engagemang, 2012–2014, finns en annan bild. Försvarsmakten hade svårt att se någon reell utveckling av ANSF i kvalitativ mening. Kvantitativt sett tycktes de afghanska förbanden uppfylla målen för planerat antal personal. Den svenska inriktningen mot rådgivning var afghanerna måttligt intresserade av. Deras främsta intresse var att få tillgång till

⁹¹ Giustozzi, Antonio – Quentin, Peter (2014): *The Afghan National Army: Sustainability Challenges beyond Financial Aspects*. AREU Issues Paper.

⁹² Livingston, Ian S. – O'Hanlon, Michael (2016): *Afghanistan Index*. Brookings.

⁹³ INS ERF ANA (2012): *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak FS18-20 (REV): En rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret; Liander, Martin (2011): *Operational Mentoring and Liaison Team*. Arménytt, nr 1 och 2, 2011; Jonsson, Michael – Eriksson, Pär (2014): *Framtidens fredsfrämjande? – Försvarsmaktens bidrag till kapacitetsbyggande insatser*. Stockholm. FOI.

ISAF:s resurser, exempelvis flygunderstöd (CAS)⁹⁴ på det sätt som OMLT kunnat bidra med.

Den 209:e kåren bedömdes i slutskedet av det svenska engagemanget ha en grundläggande förmåga att planera och genomföra operationer. Emellertid bedömdes det sannolikt att det skulle krävas flera år, med fortsatt internationellt stöd, för kåren att uppnå en fullt utvecklad operativ förmåga. Andra bedömningar under tiden för Sveriges engagemang talar om toppstyrning, korruption och skiftande lojaliteter till afghanska myndigheter som hämmande för armékårens förmåga. Det faktum att andra delar av den afghanska staten, särskilt den nationella polisen (ANP) och den lokala polisen (ALP), haft brister och inte åtnjutit befolkningens förtroende, har också varit negativt för den 209:e kårens förmåga och således den samlade förmågan hos de afghanska säkerhetsstyrkorna i norra Afghanistan.⁹⁵

Enligt en slutrapport från TST-MeS 2014 uppvisades fortsatt allvarliga brister i polisväsendet i de fyra provinserna. Det fanns visserligen ett stort antal poliser i de fyra provinserna, men allmänhetens förtroende för dessa var lågt. Polisen deltog i militära operationer och upprorsbekämpning. Service till och interaktion med allmänheten liksom brottsutredningar var eftersatta.

5.13.3 Påverkan på Försvarsmakten och den militära förmågan

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, har haft i uppdrag från regeringen att analysera hur det svenska deltagandet i ISAF har påverkat Försvarsmakten. Redovisningen presenterades i juni 2016.

FOI:s analys visar att det militära engagemanget i Afghanistan har inneburit en betydande ansträngning för Försvarsmakten. Insatsen ska emellertid ses som en del i internationaliseringen av Försvarsmakten under denna tidsperiod, där insatsen i Afghanistan var den ojämförligt största.

Som positiv påverkan anger analysen bland annat en ökad förståelse för vilka krav som ställs i komplexa miljöer på individer, förband och på Försvarsmakten i sin helhet. ISAF-insatsen har också

⁹⁴ *Close Air Support*.

⁹⁵ Försvarsmaktens kontingentchefsrapporter.

bidragit till utvecklingen av förmågor inom kommunikation, erfarenhetshantering och gender, samt utvecklat samarbetet med Nato.

Som huvudsaklig negativ påverkan anges i analysen att insatsen innebar undanträngningseffekter för andra delar av Försvarmakten, exempelvis i materielplanen, och fördröjd utveckling av Försvarmaktens insatsorganisation eftersom de internationella insatserna prioriterades.

Sammantaget görs bedömningen att påverkan från insatsen och den verklighetsanknytning som den inneburit har varit positiv för Försvarmaktens utveckling. I vissa avseenden har Försvarmaktens samlade förmåga till operationer, inom och utanför Sveriges gränser, ökat genom deltagandet i ISAF. Utvecklingen av individer inom Försvarmakten genom den inriktning och det allvar som insatsen har inneburit är värdefull.⁹⁶

5.14 Utredningens reflektioner

De svenska militära styrkorna i Afghanistan förefaller ha uppträtt på ett korrekt sätt och efter bästa förmåga ha löst sina uppgifter som del av ISAF. Det svenska stödet har utgjort ett uppskattat bidrag till det internationella militära engagemanget. Den säkerhetsmässiga utvecklingen i de PRT-provinser som Sverige hade ledningsansvaret för är dock nedslående.

Målsättningarna för det militära engagemanget har inte uppnåtts. Brister i det internationella engagemangets genomförande och de stora problemen i det afghanska samhället har varit avgörande faktorer. Upprørsbekämpningen, PRT-konceptet, en misslyckad DDR-process och ett fragmentiserat internationellt engagemang, har inte på ett positivt sätt kunnat bistå ett afghanskt samhälle präglad av stora klyftor och motsättningar, utbredd fattigdom, svag samhällsstyrning, våld, korruption och nepotism. Sveriges militära insats utgjorde en liten del i ett omfattande internationellt engagemang i en komplex konfliktmiljö, och hade liten inverkan på den övergripande utvecklingen. Likväl finns lärdomar att dra från de svenska militära insatserna.

⁹⁶ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*. Stockholm. FOI.

Det svenska militära engagemanget har inte lyckats uppnå den övergripande målsättningen att bidra till hållbar säkerhet. Även i framtida insatser lär Sverige komma att underordnas en internationell organisation som fastställer de övergripande målen för den militära insatsen. Men det är viktigt att även nationella mål formuleras för konkretion och tydlighet i den faktiska operationen och för att möjliggöra en löpande uppföljning. Med fördel inordnas dessa mål i en övergripande svensk strategi.⁹⁷

Sveriges militära insatser var, särskilt inledningsvis, tänkta som och uppfattades vara fredsfrämjande i betydelsen stabiliserande men förändrades till att vara stridande. Mot slutet av engagemanget blev insatserna stödjande. Regeringen bedömde länge situationen i norra Afghanistan utan att ta med i beräkningen att läget i övriga delar av landet även påverkade det ”svenska” PRT-området i norr.⁹⁸ Den nationella karaktären av den väpnade talibanrörelsen underskattades.

Regeringen framställde länge det svenska militära engagemanget som stabiliserande, och det tog tid innan man förmedlade att situationen hade förändrats och att svenska trupper som en del av ISAF var stridande i en intern väpnad konflikt. Det borde ha skett tidigare.

Det lösliga PRT-konceptet tillämpades mycket olika av ledarnationerna och bidrog till att fragmentisera både det militära och det civila engagemanget i Afghanistan. PRT kom att innebära att det skapades parallella strukturer som i praktiken undergrävde de afghanska myndigheter som PRT var tänkta att understödja och stärka.

PRT-MeS blev i huvudsak en militär entitet. Problemen i det svenska PRT-området var emellertid inte bara militära till sin natur. En mer omfattande insats inom rätts- och säkerhetssektorn hade kanske kunnat ge ett större mervärde särskilt i den inledningsvis relativt lugnare säkerhetssituationen.⁹⁹ PRT-MeS hade behövt mer civil personal. Utredningen menar att tillkomsten av SCR-funktionen och den civila ledningen var en utveckling i positiv riktning för att fylla ett civilt och politiskt behov i PRT-MeS, men att den tillkom sent i engagemanget och fick begränsad effekt.

⁹⁷ Se kapitel 11.

⁹⁸ Se kapitel 3.

⁹⁹ Med detta menas inte per automatik en insats med ökad civil-militär samverkan, en bredare insats kan styras och genomföras på annat vis. Se reflektioner kring civil-militär samverkan i kapitel 10.

Ledningsansvaret för ett så stort och komplext område som PRT-MeS utgjorde var en omfattande uppgift för Sverige. Det militära styrkebidraget var litet sett till områdets storlek och karaktär, men innebar ändå en betydande ansträngning för Sverige. Ett sådant ansvar kräver goda kunskaper om området, och långsiktiga resurser med kontinuitet. Den militära och civila rotationsordningen har inte varit fruktbar. Försvarsmakten bör överväga längre rotationsperioder än sex månader i internationella insatser, särskilt för högre befattningar. Vad gäller personalfrågor är det en lärdom från Afghanistan att en gemensam policy för berörda svenska myndigheter för hanteringen av lokalanställda i militära och civila insatser i konfliktområden bör finnas från början.

Det är osäkert hur väl det svenska bidraget till kapacitetsuppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna har utfallit. Insatserna har bidragit till de afghanska säkerhetsstyrkornas utveckling i norra Afghanistan, men på en taktisk, eller låg, nivå, och ANSF har fortfarande betydande brister. Mer omfattande insatser hade möjligen påverkat i en mer positiv riktning. Men de problem som kännetecknar de afghanska säkerhetsstyrkorna kan knappast övervinnas med ett splittrat internationellt stöd till kapacitetsbyggande, med tanke på de negativa effekter som fattigdom, korruption, bristande samhällsstyrning, bristande lag och ordning samt komplexa och skiftande maktförhållanden har haft och har, även på säkerhetsstyrkorna.

Utredningen har inte noterat någon kritik mot de svenska militära kapacitetsbyggande insatserna i Afghanistan. En lärdom i sammanhanget är dock att dessa insatser för landets egna säkerhetsstyrkor bör påbörjas tidigt i en internationell insats och att framgång också är avhängigt av en positiv utveckling av övriga samhällsinstitutioner, inte minst på rättsområdet.

Utredningen vill peka på riskerna med en militär kapacitetsbyggnad av säkerhetsstyrkor och av andra institutioner på rättsområdet som inte är finansiellt hållbar för mottagarlandet. Hur länge till kan det internationella samfundets, i första hand USA:s, finansiering av de afghanska säkerhetsstyrkorna pågå? Den afghanska statens bristfälliga egna resursmobilisering väcker frågan.

Det svenska militära engagemanget i Afghanistan har inneburit en betydande ansträngning och höga ekonomiska kostnader. Dessa kan vara högre än de som redovisats ovan och i andra källor. Det är närmast omöjligt, och i vart fall mycket tidskrävande, att med den

redovisningsmetod som för närvarande tillämpas för internationella militära insatser, redovisa samtliga kostnader för det svenska militära engagemanget i Afghanistan. En ytterligare lärdom för regeringen och Försvarsmakten inför framtida internationella insatser är att alla faktiska kostnader för en militär insats, oavsett var de uppstår, bör redovisas tydligare och på ett mer överblickbart och sammanhållet sätt.

6 Sveriges utvecklingssamarbete 2002–2014

Sveriges bistånd till Afghanistan under perioden 2002–2014 har, tillsammans med annat internationellt bistånd, haft betydelse för många utsatta människor i landet, inte minst kvinnor och flickor, och deras möjligheter att få tillgång till utbildning och hälso- och sjukvård. Biståndet har bidragit till ansträngningarna att värna de mänskliga rättigheterna, statsbyggande och för att etablera demokratiska institutioner och processer, inklusive ett aktivt civilsamhälle. Delar av vägnät och annan infrastruktur i vissa norra provinser har förbättrats. Kvinnors rättigheter och jämställdhet har lyfts fram och fått ett visst, om än begränsat, fäste i samhället.

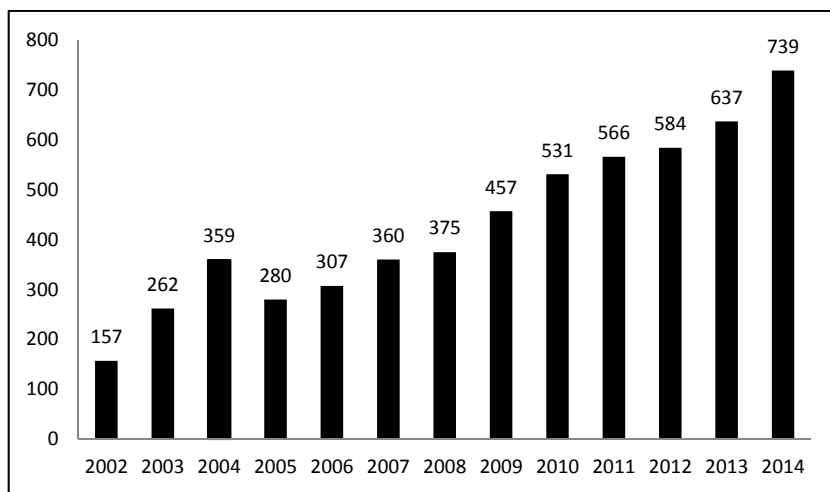
Eventuella längre bestående effekter av det svenska biståndet beror främst på om fred kan uppnås genom afghanska och internationella politiska överenskommelser av inkluderande karaktär. Så länge den väpnade konflikten pågår och växer är det knappast möjligt för Afghanistan att effektivt bekämpa fattigdomen, få till stånd en egen ekonomisk och social utveckling som omfattar de breda befolkningslagren, och bygga en demokratiskt fungerande stat, som upprätthåller respekt och skydd för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

6.1 Biståndets volym

Under perioden 2002–2014 bidrog Sverige med 5,6 miljarder kronor i bilateralt utvecklingssamarbete till Afghanistan. Därutöver uppgick det humanitära biståndet till 1,1 miljarder kronor under samma period. Sammanlagt gav således Sverige 6,7 miljarder i bistånd till Afghanistan under perioden. Figur 6.1 visar hur utvecklingsbiståndet ökade varje år (med ett undantag) från 157 miljoner år 2002 till

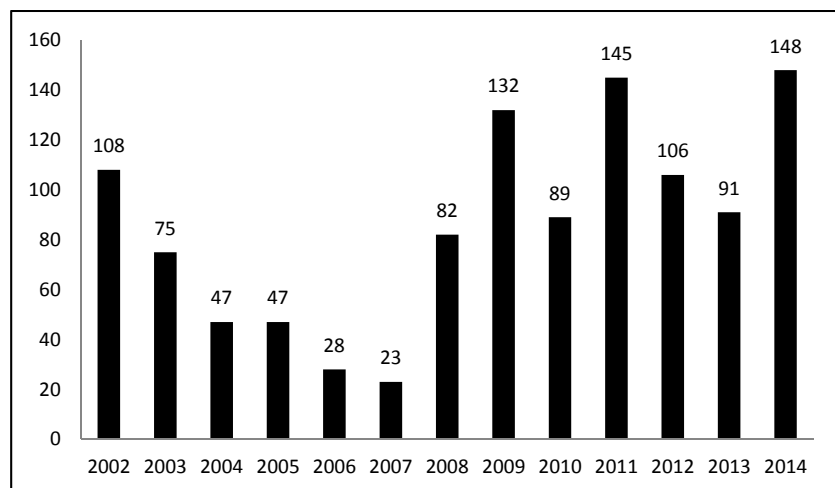
739 miljoner år 2014. Afghanistan blev ett av Sveriges största mot-tagarländer.

Figur 6.1 Utfall utvecklingsbistånd (miljoner kronor)



Källa: Sidas underlag till utredningen

Parallellt med det volymmässigt starkt ökande utvecklingsbiståndet gav Sverige också fortsatt ett humanitärt bistånd. Av figur 6.2 framgår att det humanitära biståndet varierade mer. Från 109 miljoner år 2002 minskade det successivt för att 2007 ligga på 24 miljoner. Från 2008 har det sedan i litet ojämna takt ökat för att 2014 uppgå till 149 miljoner kronor. Förutom mycket besvärliga väderförhållanden med både stark kyla och torka under 2008 bidrog den tilltagande väpnade konflikten till ökningen.

Figur 6.2 Utfall humanitära insatser (miljoner kronor)

Källa: Sidas underlag till utredningen

Utformningen av utvecklingsbiståndet grundades i stor utsträckning på erfarenheter från det tidigare humanitära biståndet, inte minst på områdena hälsa och utbildning. Detta underlättades av ett nära samarbete inom Sida mellan ansvariga för utvecklingsbiståndet och det humanitära biståndet.¹

Stödet via Svenska Afghanistankommittén (SAK)² klassades som humanitärt bistånd fram till början av 2000-talet då utbildningsinsatserna övergick till att räknas som utvecklingsbistånd medan hälso- och sjukvård en tid fortsatte att klassas som humanitärt bistånd.

6.2 Biståndets inriktning

Inriktningen av utvecklingssamarbetet med Afghanistan angavs i de fyra strategier som regeringen fastställde under perioden 2002–2014. Den första strategin för åren 2002–2004 förlängdes till att också gälla för 2005. Målen för perioden angavs till:

¹ Sidas underlag till utredningen.

² SAK har arbetat med bistånd till Afghanistan sedan 1982.

- att främja en stabil utveckling i landet och bidra till uppbyggnaden av infrastruktur och grundläggande samhällsliga institutioner
- att bidra till framväxten av ett demokratiskt samhälle
- att stärka kvinnans ställning i samhället
- att det humanitära biståndet gradvis skulle övergå till ett utvecklingssamarbete.

Samarbetsstrategin 2006–2008 förlängdes till en bit in på 2009 och kom också att revideras vid två tillfällen (juni 2007 och mars 2008, se nedan). Strategin angav följande specifika delmål:

- att stärka landets förutsättningar att långsiktigt och på ett hållbart sätt minska fattigdomen
- att utveckla och stärka förutsättningarna för demokrati, rätts-säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter, inklusive att stärka kvinnans ställning i samhället
- att bidra till utvecklingen av det civila samhället
- att bidra till att stärka den yttre och den inre säkerheten.

Revideringen i juni 2007 fastslog att 15–20 procent av biståndet till Afghanistan skulle styras till insatser i de fyra provinser som ingick i det svenska PRT:et (Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul). Skälen till denna geografiska styrning sades vara att säkerställa utvecklingsbehov och utnyttja svenska komparativa fördelar i den aktuella regionen. De komparativa fördelarna angavs vara ”vår goda kunskap och väl upparbetade kontakter med lokala myndigheter, samt våra möjligheter att följa upp insatser på plats.”³ Medlen skulle huvudsakligen gå till de sektorer i dessa provinser som hade angivits i samarbetsstrategin. Revideringen i mars 2008 innebar i tillägg att en mindre lokal fond också skulle etableras för de fyra provinserna i norr. Fondens medel på tio miljoner kronor per år skulle gå till insatser för demokrati och mänskliga rättigheter och på rättsområdet.

³ Utrikesdepartementet (2007): *Dialogpromemoria om översyn av utvecklingssamarbetet med Afghanistan*.

Strategin för juli 2009 – december 2013 angav som övergripande mål för det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Till stöd för målet skulle inriktningen gälla tre samarbetsområden: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning, samt privatsektorutveckling. Cirka 25 procent av det totala årliga stödet skulle även fortsättningsvis gå till de fyra nordliga provinserna i det svenska PRT:t.

Strategin för 2009–2013 ersattes redan 2011 av en reviderad strategi för perioden 2012–2014. Denna betonade att en ny fas i det internationella engagemanget hade inletts genom den så kallade Kabulprocessen från mitten av 2010 som syftade till att gradvis öka det afghanska ägarskapet och ansvarstagandet genom ömsesidiga åtaganden som enligt strategin innefattade ett långsiktigt och uthålligt internationellt stöd och partnerskap. Den reviderade strategin var enligt regeringen också utarbetad med beaktande av den överenskommelse som hade träffats efter valet hösten 2010 mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Med början 2012 skulle en gradvis reducering ske av den svenska militära närvaron samtidigt som det svenska engagemanget skulle ges ett ökat civilt fokus för att främja afghansk utveckling och institutionsuppbyggnad. En inriktning skulle fortsatt också finnas mot de fyra norra provinserna, men inga styrande procentsatser angavs nu. De nationella programmen skulle inriktas mot två sektorer: demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet respektive utbildning. Insatserna i norra Afghanistan skulle enligt strategin förstärkas med kapacitetsbyggande inom lokal demokrati, stärkt rättssäkerhet i förvaltningen och stöd till utvecklingen inom den privata sektorn.

I juni 2014 fastställde regeringen en ny strategi för perioden 2014–2019. Denna började gälla efter den period som utredningen har till uppgift att granska.

Även om strategierna under perioden 2002–2014 har skiftat en del så har ett antal insatsområden i praktiken varit genomgående. De kan, något förenklat och översiktligt, summeras i följande punkter:

- fattigdomsbekämpning
- utbildningsinsatser (särskild inriktning på flickors skolgång och funktionsnedsatta barn och ungdomar)
- hälso- och sjukvårdsinsatser (inklusive SRHR⁴)
- vägnät/infrastruktur och transporter
- kapacitetsutveckling av statsförvaltningen, inklusive demokrati- och valstöd
- kvinnors rättigheter/jämställdhet
- civilsamhället (inklusive oberoende analyser och medier)
- minröjning
- privatsektorutveckling/sysselsättning (från 2009).

Det geografiskt öronmärkta biståndet till de fyra provinserna i norr kom till viss del att spegla det nationella biståndets inriktning. En tredjedel av det sammanlagda beloppet på 1,1 miljarder kronor under perioden 2002–2014 gick via UNOPS till fysisk infrastruktur, vägar, i regionen. Minröjning i delar av regionen gavs ett betydande stöd. Ett stort stöd via UNDP avsåg att stärka lokal demokrati. Till hälso- och sjukvård, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), och skolor/utbildning gick också stora belopp till projekt för landsbygdsutveckling, som också innefattade stöd till privatsektorutveckling. Geografisk öronmärkning till norr av stödet genom ARTF för det nationella solidaritetsprogrammet (NSP) användes också som en metod för att uppnå de cirka 25 procent till norr som regeringen hade fastslagit skulle styras till det svenska PRT-området. En avsikt med den geografiska öronmärkningen var enligt regeringen att synergier skulle uppstå genom civil-militär samverkan. Detta blev dock knappast fallet, i vart fall har inga påtagliga synergier kunnat påvisas.⁵

Räknat i volym var de tio största sektorerna/områdena, enligt OECD-DAC:s indelning, för det samlade svenska biståndet till

⁴ Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

⁵ Tham Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia (2011): *Jakten på synergier. Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*. Stockholm. FOI; utredningens intervjuer med relevanta befattningshavare. Se också kapitel 9.

Afghanistan åren 2002–2014 följande (i procent av det totala biståndet på 6,7 miljarder kronor)⁶:

Tabell 6.1 Sveriges bistånd till Afghanistan: de tio största sektorerna

Sektor	Andel (%)
Utbildning	18,7
Humanitärt	14,4
Flersektorstöd	12,5
Samhällsstyrning och förvaltningsstöd	10,9
Mänskliga rättigheter	9,2
Vägar och transporter	8,0
Demokratiskt deltagande och civilsamhället	4,6
SRHR ¹	2,4
Valprocesser	2,1
Minröjning	2,1

Källa: Sidas underlag till utredningen.

¹ Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

6.3 Biståndskanaler

Sveriges bistånd kanaliserades genom multilaterala organisationer som Världsbanken och FN-systemet (UNDP, UNHCR, UNICEF, UN Women, OCHA, UNOPS, med flera) respektive genom enskilda svenska och internationella organisationer (främst Svenska Afghanistankommittén, men också Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Mari Stopes International och Women for Afghan Women) samt några svenska civila myndigheter. I några fall förekom också stöd direkt till afghanska civilsamhällesorganisationer.

De fem största kanalerna/samarbetsparterna i Afghanistan för det svenska utvecklingsbiståndet under 2002–2014 var:

1. Världsbanken/IDA, 2 miljarder kronor.
2. Svenska Afghanistankommittén, 1 miljard kronor.
3. UNICEF, 722 miljoner kronor.
4. UNOPS, 366 miljoner kronor.
5. UNDP, 362 miljoner kronor.

⁶ Sidas underlag till utredningen.

Den ojämförligt största kanalen var den givargemensamma fonden ARTF⁷ som Världsbanken administrerade. Genom ARTF:s två ”fönster”, för löpande statliga utgifter, inte minst löner, respektive för investeringar, gavs ett stöd till uppbygget av den afghanska statens kapacitet på olika civila områden. Sverige hörde till de länder som i högre utsträckning än andra undvek att öronmärka sitt stöd till ARTF. Undantag gjordes vid vissa tillfällen för att kunna redovisa att stöd gick till insatser i de fyra norra provinserna inom det svenska PRT:et.

Den andra stora kanalen för det svenska biståndet var Svenska Afghanistankommittén. Under perioden 2002–2014 använde SAK drygt 1 miljard kronor från svenska biståndsmedel. Därutöver hade organisationen tidvis också, förutom egna insamlade medel, anslag från bland annat EU, FN och Världsbanken. SAK fokuserade på sina tidigare kompetensområden som utbildning, sjuk- och hälsovård samt stöd till människor med funktionsnedsättning.⁸

Svenska civila myndigheter som varit engagerade i Afghanistan med biståndsmedel inom de givna ramarna har varit Polisen (117 miljoner kronor), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (66 miljoner kronor) och Folke Bernadotteakademin (50 miljoner).

Polisen har inte genomfört några egna projekt utan engagemanget mellan 2002 och 2014 har gällt deltagande med både poliser och civilanställda i EUPOL Afghanistan (från 2007 till 2014), UNAMA (2003–2006) och PRT/TST Mazar-e Sharif (2006, 2007, 2011–2014). Arbetsuppgifterna var främst mentorering, övervakning, rådgivning, ledarskapsfrågor och utbildning.

Flest utsända från Polisen tjänstgjorde inom EUPOL, från 2007 till 2014 sammanlagt 63 personer. Dessa var placerade i Kabul och Mazar-e Sharif. Vid PRT/TST i Mazar-e Sharif tjänstgjorde åtta och inom UNAMA tjänstgjorde sex personer (i Kabul och Kunduz).⁹

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) genomförde nio insatser. Den största (sammanlagt 44 miljoner kronor) utgjordes från 2007 av expertis till EUPOL inom sjukvård, personalfrågor, elsäkerhet, IT, säkerhet, ekonomi, logistik och upphand-

⁷ *Afghanistan Reconstruction Trust Fund.*

⁸ Sidas underlag till utredningen; SAK:s underlag till utredningen 2016-03-11.

⁹ Polismyndighetens underlag till utredningen.

ling. En andra större insats gällde broar i norra Afghanistan 2010–2011 för att stärka möjligheterna att klara återkommande naturkatastrofer, vårflooder (15 miljoner kronor, med UNOPS som samarbetspartner). Andra insatser gällde bl.a. träning och utbildning för beredskap inför naturkatastrofer och humanitära incidenter.¹⁰

Folke Bernadotteakademin (FBA) har i första hand svarat för försörjning av viss svensk civil personal till EUPOL (2008–2014), EURR för Afghanistan (2008–2014), SCR-kontoret vid ISAF/Nato (2010–2011) och PRT/TST i Mazar-e Sharif (2009–2014).

FBA stod också från 2008 för insatsförberedande utbildning, i samarbete med Försvarsmakten, för de svenska militära förbanden i Afghanistan. Andra civila myndigheter och enskilda organisationer som UD, Sida och SAK deltog också.

FBA genomförde också ett uppdrag 2011–2012 att utreda och ge förslag på tänkbara kapacitetsbyggande insatser på rättsstatsområdet och vad gäller säkerhetssektorreform, med fokus på norra Afghanistan. I uppdraget ingick en genomförbarhetsstudie. Olika svårigheter, bl.a. det besvärliga säkerhetsläget och bristande lokalt ägarskap, gjorde att projektet inte kunde fullföljas.¹¹

6.4 Genomförandekontexten

Det civila biståndet till Afghanistan har sedan 2002 genomförts i en postkonfliktsituation som övergått till en ny väpnad konflikt av flerdimensionell karaktär och ökande intensitet. Det innebär att säkerhetssituationen successivt blev alltmer försämrad i landet.

Kapacitetsbristerna hos den afghanska regeringen och de statliga institutionerna var också inledningsvis, helt naturligt, omfattande. Talibanstyret hade inneburit att stora delar av de statliga institutionerna slagits sönder. I stället för att genom biståndet konsekvent bidra till att främja utvecklandet av den inhemska afghanska kapaciteten, använde sig många gånger de internationella givarna av välbetalda utländska konsulter. Parallella strukturer skapades ofta för

¹⁰ MSB:s underlag till utredningen.

¹¹ FBA:s underlag till utredningen.

genomförandet, vilket inte förbättrade kapaciteten hos landets egna institutioner.¹²

En komplicerande faktor var också att de internationella aktörerna var så många, såväl de militära som de civila. Dessa agerade inte alltid i samklang med varandra, och inhemska aktörer kunde också använda sig av de oklarheter som många gånger rådde om vem som gjorde eller ville vad i det internationella samfundet på plats. Även om UNAMA skulle ha en samordnande roll på den civila biståndssidan så var FN:s roll mindre stark.

Till dessa förhållanden ska läggas den närmast systemiska och höga graden av korruption sedan tidigare i det afghanska samhället. Det stora inflödet av pengar utifrån till följd av de växande militära och civila insatserna innebar både höga aggregerade tillväxtsiffror men spädde också på korruptionen.¹³ Den omfattande narkotika- verksamheten bidrog ytterligare till en mycket komplex och svår situation när målet var en ordnad och stabil utveckling.

Möjligheterna till egen uppföljning i fält från svensk sida av biståndsinsatserna varierade under perioden 2002–2014. Faktorer som påverkade var formerna för och kompetensen hos den svenska närvaron på plats, inklusive givna personal- och säkerhetsresurser, mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget.

Inledningsvis var det möjligt att utan större problem genomföra besök i olika delar av Afghanistan. Den utsända personalen kunde till exempel resa med bil mellan Kabul och Mazar-e Sharif med endast chaufför och utan säkerhetsvakter.

Från 2002 fanns svensk biståndspersonal från Sida på plats i Kabul vid det sektionskontor som då lydde under ambassaden i Islamabad. Etableringen i Mazar-e Sharif inleddes med att regeringen uppdrog åt Sida att för åren 2005–2008 rekrytera och ställa utvecklingsrådgivare till PRT:ets förfogande. Ambassaden i Kabul invigdes i oktober 2008. I november samma år gav regeringen uppdraget att antalet utvecklingsrådgivare vid PRT:et skulle ökas till fyra under 2009 och att dessa organisatoriskt hörde till ambassaden i Kabul. Säkerhetspersonal tillfördes ambassaden från 2008 och utökades från 2010 både vid ambassaden och för den civila personalen i Mazar-e

¹² Nixon, Hamish (2007): *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*. Kabul. AREU.

¹³ Se figur 3.1.

Sharif. Fram till dess att närvaron i Mazar-e Sharif avslutades i maj 2014 kunde, om än i gradvis minskande utsträckning, uppföljning i fält göras av de direkta insatserna i norr och de delar av nationella insatser som hade öronmärkts för genomförande i norr.

Trots den stora korruptionsrisken kan det noteras att inga fall av betydande korruption har rapporterats i den av Sverige finansierade biståndsverksamheten.¹⁴ Ett antal fall av korruption har dock upptäckts. Sida har samlad statistik gällande korruptionsfall från 2006 och framåt. För de fall av korruption i det svenska biståndet till Afghanistan som har rapporterats, se tabell 6.2.

¹⁴ Sidas underlag till utredningen.

Tabell 6.2 Korruptionsfall i svenska insatser 2006-2014

År	Antal	Organisation	Ärendet
2007	1	Sida	Förskringring av pengar. Ledde till avsked. Utredningen gjordes av Sidas internrevision.
2011	1	UNHCR	Misstänkt korruption i samarbete med en lokal NGO. Avtalet har avbrutits. Inga rättsliga åtgärder har vidtagits.
2012	2	UNOPS	En person som arbetar med UNOPS-programmet misstänkts för korruption. Arbetade ej med den svenska implementeringen.
		UNDP	Efter utredning kunde det inte påvisas någon korruption inom det svenska programmet.
2013	2	UNHCR	Utredning har genomförts och ett återbetalningskrav motsvarande 117 351 US-dollar har ställts. Avtalet med parten bröts. Sida frös tio miljoner kronor till UNHCR under pågående utredning.
		Forum Syd	Samarbete med SAK. Kostnader har ej kunnat verifieras. Återbetalningskrav ställdes motsvarande 187 048 kronor.
2014	9	Tawanmandi	Sida har samarbete med British Council och DFID för implementering via Tawanmandi. Flertalet korruptionsärenden konstateras. Enligt avtal har Sida ej möjlighet att ställa återkrav på DFID. Samarbetet avslutas.
		SAK	Förfalskning av finansiella dokument och förskringring. Personen avskedades och återbetalade förskingrade medel.
		OXFAM/Aschiana	Finansiella oegentligheter konstateras. Återbetalning sker till Oxfam.
		SAK	Korruption i upphandlingsprocessen uppdagas i två insatser. Flera personer avskedades. SAK har svårt att uppskatta hur mycket pengar som förskringrades.
		SAK	Stöld av pengar som skulle gått till skolor. Personen avskedades omedelbart.
		Rädda Barnen	Pågående utredning.
		SAK	Förskringring. Personen avskedades och samarbetet avbröts.
		SAK	Förskringring. Personen avskedades och samarbetet avbröts.
		Rädda Barnen/SCS	En internrevision genomfördes. Slutsatserna i revisionen pekade på tydliga bevis på bedrägligt beteende från partnerorganisationen.

Källa: Sidas underlag till utredningen.

6.5 Rekrytering och bemanning

Kontinuerlig bemanning med erfaren och Sida-kunnig biståndspersonal till ambassaden i Kabul och sektionskontoret i Mazar-e Sharif har utgjort en utmaning. Det har visat sig vara svårt att attrahera tillsvidareanställda (interna) medarbetare från Sida till tjänsterna. Många gånger har Sida därför behövt göra externa utlysningar. Även om erfarna "externa" medarbetare har kunnat rekryteras så innebär förhållandet en del avigsidor. En fördel med utsänd erfaren personal från Sida är att denna redan från start har god kunskap om interna processer och system vid en utlandsmyndighet, inklusive kommunikationsvägar mellan Stockholm och utlandsmyndigheten. Det betyder en snabbare uppstart och tjänstbarhet på plats, vilket är viktigt i sig, men också angeläget med tanke på de korta förordnandetiderna på grund av de påfrestningar som tjänstgöring i Afghanistan innebär. Externa och i tiden begränsade utlandsrekryteringar medför också att kunskaper och erfarenheter inte kan återföras till Sida på samma sätt som med "interna" utsända. Inledningsvis kunde utsänd personal ha med sig familjemedlemmar vilket underlättade rekryteringen och kontinuiteten. Det gradvis försämrade säkerhetsläget innebar att detta inte längre blev tillåtet och de flesta förordnanden var på ett år. Till detta förhållande ska läggas att den utsända personalen i Afghanistan roterar var sjätte vecka.

I syfte att öka attraktionskraften för biståndstjänsterna i bland annat Afghanistan har Sida under de senaste åren arbetat med att ta fram incitament för bemanning vid utlandsmyndigheter i länder med högsta hardshipnivå¹⁵ (förutom Afghanistan också Sydsudan). Incitament kan komma ifråga för Sidas tillsvidareanställda personal: kompetensutveckling före eller efter utlandsstationeringen; prioritet vid inplaceringen på myndigheten i Stockholm efter utlandstjänstgöringen för att öka karriärmöjligheterna; förmån vid hemkomsten i form av en månads betald ledighet. Det är enligt Sida¹⁶ för tidigt att dra några slutsatser vad gäller effekter av incitamenten.

För att stärka bemanningen i Afghanistan har Sida också tidvis infört så kallade växeltjänstgöringar från Stockholm. Det innebär

¹⁵ Tjänstgöringslandet graderas på en skala beroende på hur utsatt läget är.

¹⁶ Sidas underlag till utredningen.

att en hemmaanställd arbetar sex veckor på Sida och två veckor i Afghanistan.

Utredningen konstaterar att den kvalificerade biståndsverksamhet som Sveriges stöd till Afghanistan innefattar kräver både hög kompetens och god kontinuitet på plats vid ambassaden. Även för erfarna tjänstemän tar det tid att vara fullt tjänstbara på en ny post. Kortare förordnanden än två år är knappast ändamålsenliga.

6.6 Kontakter och koordinering på plats

Med hänsyn till de besvärliga förhållandena i landet har, generellt sett, de svenska kontakterna och samarbetet på plats med FN, Världsbanken och EU liksom med afghanska statliga företrädare fungerat väl. Bidragande till detta har varit Sveriges goda rykte som givare, och den särskilda goodwill som Svenska Afghanistankommittén har skapat genom sitt arbete i landet sedan 1980-talet. Nyanser finns dock. Med FN-systemets olika delar har det till exempel varit så att kontakterna på biståndssidan tidvis har fungerat smidigare och varit bättre med UNAMA än med UNDP och UNICEF.¹⁷ Ambassadens biståndskontakter har varit regelbundna med relevanta afghanska ministerier, särskilt finansministeriet, och andra myndigheter och institutioner (inklusive den afghanska oberoende kommissionen för mänskliga rättigheter, AIHRC¹⁸). Kontakterna med Världsbanken på plats har varit frekventa med anledning av det svenska stödet till den givargemensamma fonden ARTF. Kontinuiteten på den svenska utsända sidan vid ambassaden har dock inte alltid varit tillfredsställande. Så länge biståndspersonal fanns på plats i Mazar-e Sharif utvecklades kontakter med guvernörer, provinsråd och nationella ministeriers provinskontor, men också här förelåg tidvis en bristande kontinuitet på den utsända sidan.

Inom ramen för vad personalresurserna har tillåtit har ambassaden deltagit i samordningsansträngningarna med andra givare i olika format, med EU, som aktiv medlem av den så kallade Nordic Plus-gruppen (de nordiska länderna plus Nederländerna) och i för-

¹⁷ Sidas underlag till utredningen.

¹⁸ AIHRC (Afghanistan Independent Human Rights Commission) är ett offentligt organ vars konstitutionella mandat är att övervaka situationen, undersöka brott och stödja nationella institutioner i utvecklingen mot respekt för mänskliga rättigheter.

hållande till den gemensamma styrelsen för samordning och uppföljning (*Joint Coordinating and Monitoring Board, JCMB*) av de internationella överenskommelserna från Afghanistanfördraget 2006 (*Afghanistan Compact*) och framåt, samt styrkommittén för ARTF.

6.7 De internationella konferenserna

Sverige har deltagit vid samtliga stora internationella konferenser om biståndet till Afghanistan sedan 2002. Det svenska biståndet har legat i linje med de ramar och principer som konferenserna kom fram till, alltifrån Tokyokonferensen 2002, via London 2006 (Afghanistanfördraget/Afghanistan Compact), Kabulkonferensen 2010 och Tokyokonferensen 2012. De internationella överenskommelserna blev mer resultatinkriktade med tiden. Kabulkonferensen 2010 betonade intentionen att följa vedertagna principer om nationellt ägarskap och biståndseffektivitet. De nationella prioriteringsprogram som utarbetades var fortsatt mycket ambitiösa. Tokyokonferensen 2012 etablerade ett nytt ramverk med tydligare ömsesidiga åtaganden på olika områden mellan Afghanistan och det internationella givarsamfundet (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF). I samband med konferensen gjorde Sverige ett uppmärksammat åtagande att ge bistånd till Afghanistan med sammanlagt 8,5 miljarder under perioden 2015–2024. Sveriges resultatstrategi 2014–2019 för biståndet till Afghanistan utgår tydligare från TMAF jämfört med vad tidigare strategier haft till motsvarande överenskommelser.

Konferensernas betydelse har legat på flera plan. Förutom att få fram ekonomiskt stöd för att kunna stödja genomförandet av Bonnöverenskommelsen och senare nationella utvecklingsplaner har de också främjat en fortsatt samsyn internationellt, en givargemensam problembeskrivning, i syfte att hålla samman de olika aktörerna. Från svensk sida har vid konferenserna kvinnors och flickors rättigheter och jämställdhet drivits konsekvent och med tiden fått ett ökande gehör.

6.8 Resultat

Det har inte gjorts någon samlad och omfattande utvärdering av hela det svenska biståndet under perioden 2002–2014. Utredningen kan ge en översiktlig bedömning av resultat av det svenska biståndet på olika nivåer, främst på output-nivå¹⁹ respektive när det gäller effekter på kort eller medellång sikt (outcome-nivå).²⁰ Utredningen kan också bedöma vissa resultat och effekter på längre sikt, det vill säga mer bestående effekter av biståndet på samhällelig/institutionell nivå.

Bedömningen bygger på en systematisk genomgång och analys av ett drygt femtontal oberoende, externa utvärderingar som har gjorts under årens lopp av delar av det svenska biståndet till Afghanistan.²¹ Dessa har omfattat både humanitärt bistånd och insatser för utveckling, vilka har kanaliserats via multilaterala och bilaterala samarbetspartners. Därutöver har utredningen genomfört ett antal intervjuer med sakkunniga personer i Sverige och i Afghanistan (Kabul och Mazar-e Sharif).

Förutom dessa utvärderingar och intervjuer har utredningen också beaktat de bedömningar som, på utredningens begäran, Sida, Svenska Afghanistankommittén, Folke Bernadotteakademin, Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap, och Polisen har gjort av resultaten av det bistånd som respektive myndighet/organisation har haft ansvaret för.

6.8.1 Sidas egen resultatbedömning

Sida har sammanfattat hur myndigheten ser på resultaten av biståndet i förhållande till de mål som funnits i respektive samarbets/resultatstrategi 2002–2014.²² Vad gäller strategin för perioden 2002–2005 konstateras att insatserna i stort genomfördes enligt planeringen. Övergången från humanitärt bistånd till utvecklings-samarbete hade fungerat smärtfritt, och insatserna hade bidragit till att etablera grundläggande statliga institutioner, inte minst ett fungerande finansministerium. Det fanns inledande framsteg när

¹⁹ Outputs: de produkter, kapitalvaror och tjänster som en utvecklingsinsats genererar.

²⁰ Outcomes: effekter på kort och medellång sikt, åstadkomna genom utvecklingsinsatsens outputs.

²¹ Jocke Nybergs underlag till utredningen. 2016-05-04.

²² Sidas underlag till utredningen.

det gällde primärutbildningen och tillgången till vatten och sanitet. Stödet till utbildning och försörjning hade inte givit lika goda resultat. En fördel och underlättande faktor var SAK:s tidigare erfarenheter, kunskaper och kontakter och många afghanska anställda. Ett antal av tidigare SAK-anställda har fått viktiga poster i den nya afghanska administrationen.

Genomförandet av strategin för perioden 2006–2009 (som ändrades två gånger genom regeringsbeslut) gav en mer blandad bild. Flera av insatserna fungerade väl och hade mött de afghanska prioriteringarna. Men det fanns också insatser som fick fasas ut, bland annat på grund av bristande ägarskap och kapacitet hos berörda afghanska institutioner. Det har inte varit möjligt att uppnå jämställdhetsmålen och man borde ha lagt mer kraft på dialogen med den afghanska regeringen när det gällde insatser för landsbygdsutveckling och utbildning.

För perioden 2009–2014 (där strategin för 2009–2013 ersattes 2011 av strategin för 2012–2014) konstaterar Sida att vissa begränsade anpassningar i genomförandet av insatser fick göras med hänsyn till den försämrade säkerhetssituationen. I stort gick insatserna i enlighet med planerna. Men det fanns anledning att tydligare betona främjandet av jämställdhet, anti-korruption, ett afghanskt ägarskap, barns- och ungdomars rättigheter och mer medvetet tillämpa ett konfliktperspektiv. Mot slutet av perioden noterade Sida i sin rapportering att samarbetsstrategins övergripande mål var högt ställda och inte realistiska att uppnå på den korta tid som var strategins tidsram. Tidshorisonten måste vara längre, i synnerhet som situationen i landet var så osäker.²³

6.8.2 SAK:s egen bedömning

På begäran av utredningen har SAK kortfattat förmedlat sin bedömning av det bistånd som man har bidragit med. Organisationens långvariga närvaro i landet och uthålligheten under skiftande omständigheter har givit SAK ett starkt varumärke och en trovärdig ställning i landet. Till detta har bidragit inriktningen på landsbygden och dess befolkning, med biståndsinsatser även i isolerade och margi-

²³ Sidas underlag till utredningen.

naliserade områden. Fattiga människor och personer med funktionsnedsättning har varit tydliga målgrupper. Det har också givit legitimitet och uppskattning att man har satsat på skola och sjukvård. På den grunden har man kunna lägga ytterligare insatser för flickors utbildning och reproduktiva hälsa, inklusive utbildning av barnmorskor. Med åren har SAK ökat insatserna till stöd för respekt för mänskliga rättigheter och ett stärkande av civilsamhället. Inriktningen av arbetet har legat i linje med den afghanska regeringens prioriterade program. SAK har ofta betonat vikten av en tydlig rågång mellan utvecklingssamarbetet och militära insatser.²⁴

6.8.3 FBA:s, MSB:s och Polisens bedömningar

När det gäller personalförsörjningen till internationella insatser i Afghanistan (som EUPOL, EU:s särskilde representant för Afghanistan, den seniora civila representanten för Nato), vilken gjordes under perioden 2008–2014, bedömer FBA att majoriteten av den utsända personalen lyckades väl i sina uppdrag och att de på ett effektivt sätt bidrog till respektive insats måluppfyllelse. När det gäller att sända ut personal (rådgivare) till PRT/TST Mazar-e Sharif bedömer FBA att man, utifrån de svåra förutsättningarna på plats, lyckades med uppdraget.

MSB:s bedömning av myndighetens insatser är att dessa var av stort värde för den mottagande organisationen och innebar stöd till den drabbade befolkningen. Samarbetet med partners i Afghanistan hade fungerat bra.

Polisen gör en allmänt positiv bedömning av resultaten av att sända ut poliser och civilanställda till olika delar av rättsväsendet i Afghanistan.²⁵

6.8.4 Några resultat enligt oberoende utvärderingar

En tidig givargemensam utvärdering av det humanitära och återuppbyggnadsstödet från Danmark, Irland, Nederländerna, Storbritannien och Sverige, gjordes 2005 för perioden 2001–2005.

²⁴ SAK:s underlag till utredningen.

²⁵ Underlag till utredningen från FBA, MSB och Polismyndigheten.

Utvärderingen visade på bland andra följande resultat. På området för statsbyggande hade stödet från länderna bidragit till att förverkliga delar av Bonnöverenskommelsen. Genomförandet av presidentvalet 2004 var viktigt. Uppbyggnaden av ett fungerande finansministerium var ett framsteg. Men utvärderingen noterade att det borde ha varit angeläget att lägga mer vikt vid rättssektorn och regionala och lokala institutioner. Stödet hade också i hög utsträckning handlat om att köpa in internationell konsultkapacitet i stället för att satsa på inhemskt kapacitetsbyggande. På stabiliseringsområdet bedömdes DDR-programmet ha varit relativt framgångsrikt och PRT:s militära delar hade bidragit positivt till detta. Tre och en halv miljoner flyktingar hade kunnat återvända med hjälp av stödet och en miljon internflyktingar hade också tagits om hand genom stödet via UNHCR i första hand. På utbildningsområdet hade fem miljoner skolbarn kunnat börja i skolan, inklusive flickor som tidigare under taliban hade varit förbjudna att få delta i undervisningen. Biståndet hade bidragit till att omstrukturera hälsosektorn, men regeringens ledarskap hade behövt stärkas. Minröjningen hade varit framgångsrik.

Utvärderingens rekommendationer underströk att det behövdes ett åtagande på minst tio år från 2005 och att man borde prioritera ett effektivt skapande av en rättsstat och kampen mot korruption. Stöd till ARTF var viktigt och givarna borde koordinera sig bättre, inklusive vad gäller lönesättningen av anställda för att undvika snedvridning av lönebildningen på den inhemska arbetsmarknaden. Utvärderingen varnade för att den politiska stabiliseringen var mindre stark än den såg ut att vara. Förutom fortsatt öppen konflikt mellan regeringen och taliban hade krigsherrar fått positioner och inflytande över delar av staten.²⁶

Två miljarder kronor av det svenska biståndet under perioden 2002–2014 har gått till den givargemensamma fonden, ARTF. Utvärderingar från 2005, 2008, 2012 och 2015 gäller direkt ARTF:s verksamhet och funktionssätt. Två ytterligare utvärderingar berör också ARTF. Utvärderingarna visade att genom den givargemensamma fonden har resurser kunnat mobiliseras från ett brett spektrum av det internationella samfundet (mer än 30 länder). Fondens medel går

²⁶ Chr. Michelsen Institute (2005): *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001–2005*. Köpenhamn, Danida.

till insatser via landets budget ("on-budget"), vilket stärker uppbyggnaden av staten. På ett övergripande plan fungerar ARTF, och Världsbanken har skött sitt administrationsansvar. Fonden kan uppvisa starka resultat på output-nivå (här avses bland annat finansieringen av anställdas löner, inte minst lärarnas) inom den offentliga förvaltningen, hälsovård, utbildning och det nationella solidaritetsprogrammet (National Solidarity Programme, NSP). Småskaliga finans- och infrastrukturinvesteringar på lokal nivå har givit resultat som rönt uppskattning hos medborgarna och härigenom bidragit till statsbyggande underifrån.

Resultatens bärkraftighet är svår att förutsäga. Den inhemska resursmobiliseringen är mycket låg (cirka 10 procent av BNP) och Afghanistans biståndsberoende är mycket stort. ARTF har inte haft en fattigdomsbekämpande inriktning. Jämställdhetsperspektivet har först på senare tid tagits upp som en strategisk fråga (tack vare bland andra Sveriges agerande). Anti-korruption har lyfts upp tydligare under senare år.²⁷

En miljard kronor har under perioden 2002–2014 gått via Svenska Afghanistankommittén till insatser i landet. Gjorda utvärderingar pekar på positiva resultat när det gäller SAK:s insatser på de olika programområdena: hälsoområdet, inklusive barnmorskeutbildningen; utbildningsprogrammet med byorganiserade skolstyrelser och modellskolor, inklusive den viktiga frågan om flickors skolgång och betydelsen av utbildade lärare; programmet för landsbygdsutveckling där man med framgång strävat efter att öka byarnas ägarskap när det gäller etablerandet och skötseln av sociala tjänster som vatten och sanitet och vägunderhåll. Mot slutet av perioden har ansträngningarna ökat för att få ett ökat deltagande av kvinnorna i de lokala grupperna på bynivå, vilket också har blivit fallet. SAK:s rehabiliteringsprogram för personer med funktionshinder har varit brett inriktat och är unikt i Afghanistan eftersom det innefattar att

²⁷ Scanteam (2005): *Assessment Afghanistan Reconstruction Trust Fund*. Oslo; Scanteam (2008): *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: External Evaluation*. Oslo; NCG-KL (2009): *An Outcome Assessment of Swedish Development Cooperation with Afghanistan 2006–2008*; Scanteam (2012): *ARTF at a Cross-Roads: History and the Future*. Oslo; Adam Pain-Peter Jensen (2015): *Review of Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF, Internal and External Studies and Evaluations in Afghanistan*. Stockholm. Sida 2015:20.

inkludera funktionshindrade i samhället, till exempel genom att barn med särskilda behov ska kunna gå i vanliga skolor.²⁸

6.8.5 Utredningens reflektioner gällande resultaten

Utredningen bedömer att Sveriges bistånd till Afghanistan har varit relevant för landet. Det har bidragit till ett antal positiva resultat, främst på outputnivå och i vissa fall på nivån av effekter på kort och medellång sikt, under mycket komplexa och besvärliga omständigheter: ett av det tidigare kriget förött samhälle och land, fortsatta betydande politiska motsättningar och en tilltagande väpnad konflikt, omfattande fattigdom och stora inkomstklyftor, hög grad av korruption. En utestående fråga är hur bärkraften ska kunna etableras med tanke på Afghanistans stora biståndsberoende.

Statsbyggnad/fungerande förvaltning

ARTF har spelat en central roll för att bidra till uppbyggnad och relativ stabilitet i statsmaskineriet efter talibanernas fall. Fonden har varit en förutsättning för att få igång en fungerande statsförvaltning med bland annat regelbunden utbetalning av löner till offentliganställda och som mekanism för investeringar i infrastruktur, utbildning och hälsovård. Omständigheterna i landet till trots har biståndet genom ARTF stärkt regeringens och förvaltningens kapacitet på flera områden, kanske särskilt när det gäller de offentliga finanserna och skapa en ökad insyn i budgetprocesserna.²⁹ Genom att så stor del av det svenska stödet har gått via ARTF har det svenska biståndet bidragit till resultaten. Frågan om bärkraftigheten i de positiva resultat som biståndet har bidragit till är dock helt öppen. Det går knappast att skapa bärkraftighet i Afghanistan utan grundläggande fred och en kraftfull ökning av statens egna inhemska resursmobilisering.

²⁸ Göran Carlsson-Staffan Engblom-Tove Myhrman (2008): *Sida's Support to the Swedish Committee for Afghanistan*. Stockholm. Sida Evaluation 2008:35; Rafiq Sharkar (2014): *Northern Rural Project Final Evaluation*; Indevalop (2014): *Organisational Evaluation of the Swedish Committee for Afghanistan*. Stockholm; Adam Pain – Jessica Rothman – Monika Lundin (2015): *Review of Sida's Support to Afghanistan. Lessons and Conclusions from 7 Evaluations*. Stockholm. Sida 2015:15.

²⁹ Byrd, William (2015): *Economic Management in Afghanistan*. Kabul. AAN.

Ägarskapet: överlämnande av ansvaret för utveckling till landet självt

Afghanistans biståndsberoende är överväldigande stort, och ohållbart i längden. En viktig fråga är i vilken grad som hittillsvarande internationellt och svenskt bistånd, har börjat ta sig an problemet? Utvärderingarna av ARTF menar att ägarskapet har förbättrats genom att den afghanska regeringen har företrädare i fondens centrala lednings- och styrorgan.³⁰ Finansministeriet har ambitionen att stärka sitt inflytande i ARTF. Men det är lång väg kvar till ett afghanskt ägarskap och det bör noteras att skattefrågor och fördelningen av de inhemska resurserna inte tas upp i de refererade utvärderingarna.

Fattigdomsbekämpning

Fattigdomen i rent ekonomiska termer har inte minskat i Afghanistan. Den ligger enligt Världsbanken kvar på i genomsnitt 36 procent av landets befolkning under de senaste åren, men med stora regionala variationer.³¹ Biståndet, inklusive det svenska, har inte positivt kunnat påverka detta förhållande. Om man däremot anlägger ett bredare fattigdomsperspektiv så har det svenska, och annat, bistånd bidragit till bättre tillgång för alla, också ekonomiskt fattiga, till vissa viktiga kollektiva nyttigheter, som hälso- och sjukvård och utbildning. Utredningen noterar att det var först 2015 som ARTF formulerade en strategi för fattigdomsbekämpning.

³⁰ Management Committee och Steering Committee.

³¹ World Bank (2015): *Afghanistan Development Update*. World Bank 100507.

Jämställdhet

Sveriges bistånd har påtagligt bidragit till att jämställdhetsdimensionen synliggörs inom biståndet och genom detta också bredare i samhället, helt i linje med vad som står i Bonnöverenskommelsen 2001 och Afghanistanfördraget 2006 om vikten av att skydda och främja kvinnors rättigheter och deltagande. Den konsekventa inriktningen har givit genomslag på policynivå internationellt (London och Kabul 2010 samt Tokyo 2012) och i Afghanistan med vissa konkreta resultat som ett ministerium för kvinnofrågor och riktlinjer för alla ministerier att rapportera om arbetet för jämställdhetsintegrering. Det har skapats ett visst ökat medvetande på olika nivåer i samhället om behovet och vikten av att kvinnor ska ges möjligheter att delta i politik, i föreningar, i affärslivet och i utbildningen. Flickor och kvinnor har möjlighet till utbildning i högre grad än tidigare. Samtidigt är det uppenbart en mycket lång väg kvar till jämställdhet. Hittillsvarande framsteg är inte heller på något sätt garanterade; det finns krafter som aktivt vill vrida klockan tillbaka. Jämställdhetsinriktningen i det svenska biståndet till Afghanistan har drivits med engagemang och tydlighet med i stort sett alla partners/kanaler, som ARTF, UNDP, UNICEF, UN Women, Women for Afghan Women, Marie Stopes International och SAK.

På insatsnivå konstaterade till exempel utvärderingen³² av stödet till Women for Afghan Women att organisationen hade lyckats hantera ett stort antal rättsfall och bidragit till en ökad medvetenhet bland allmänheten och ansvariga om kvinnors rättigheter. Utvärderingen fann också att insatsen hade gett välbehövlig service och att arbetet på individnivå hade främjat rättigheterna för kvinnor och flickor, men att projektet främjat långsiktiga förändringar endast i begränsad utsträckning. I den så kallade syntesutvärderingen³³ drogs slutsatsen att SAK:s stöd till flickors utbildning hade förändrat den traditionella synen på värdet av sådan utbildning och att stödet till barnmorskor hade möjliggjort för kvinnor att få tillgång till hälso- och sjukvård. Utvärderingen av stödet till Marie Stopes Internatio-

³² Indevalop (2014): *Evaluation of Women for Afghan Women – Family Guidance Center and Shelter in Mazar-e-Sharif*.

³³ Sida (2015): *Review of Sida's Support to Afghanistan – Lessons and Conclusions from 7 Evaluations*.

nal³⁴ visade att verksamheten hade skapat en säker möjlighet för kvinnors tillgång till sexuell reproduktiv hälsa och rättigheter genom att bland annat erbjuda kunskap och metoder för familjeplanering.

6.8.6 Bestående effekter i det afghanska samhället?

Det är knappast möjligt att veta hur länge effekter, som i dag kan bedömas vara bestående efter drygt tio års insatser, förblir bestående. Med det sagt konstaterar utredningen att det finns exempel på effekter i det afghanska samhället av det hittillsvarande svenska biståndet.

På policynivå har det svenska biståndet i ord och handling (jämför flera andra partners) bidragit till att jämställdhet givits ett tydligt och förstärkt uttryck i de internationella överenskommelserna från konferenserna i London och Kabul 2010 samt i Tokyo 2012. På motsvarande sätt har den tydliga och artikulerade svenska inställningen när det gäller kvinnors rättigheter och jämställdhet bidragit på nationell policynivå i Afghanistan. Landet ratificerade 2003, utan förbehåll, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), och i den grundlag som antogs år 2004 fastslås att kvinnor och män har lika rättigheter och skyldigheter inför lagen. År 2008 fastställdes den nationella handlingsplanen för kvinnor i Afghanistan för de kommande tio åren. Genom presidentdekret utfärdades år 2009 Lagen om eliminering av våld mot kvinnor. Dessa effekter på policynivå utgör ett stöd för de statliga och icke-statliga politiska och sociala krafter i Afghanistan som vill arbeta för att också i praktiken stärka kvinnors rättigheter och jämställdheten.

På en mer konkret och jordnära nivå har Sveriges bistånd bidragit till att i delar av samhället förändra den traditionella synen på värdet av flickors och kvinnors utbildning samt de facto ökat kvinnors tillgång till utbildning. Motsvarande gäller för kvinnors rätt och tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Detta har bidragit till klart minskad mödradödlighet, ökad mödravård i samband med

³⁴ ORCD –UNSW (2015): *Program Evaluation Marie Stopes International Afghanistan (MSIA)*.

graviditet, minskad spädbarnsdödlighet och minskad barnadödlighet för barn under fem år.

I mindre skala har på bynivå kvinnors inflytande stärkts sedan 2001/2002 genom det nationella solidaritetsprogrammet (NSP) som har givit stöd till lokala utvecklingsråd med minst 50 procent kvinnor som deltagare. Uppföljande undersökningar har visat att männen har ändrat attityd till kvinnors deltagande när de har upplevt att deltagandet har bidragit till genomförandet av de lokala projekten som NSP har stöttat ekonomiskt.

Påtagligt förbättrad fysisk infrastruktur, främst vägnätet i delar av norra Afghanistan, är en ytterligare bestående effekt, till båtnad för enskilda medborgare, de statliga myndigheterna och deras företrädare, och näringslivet och dess utveckling i regionen.

En mindre synlig men viktig effekt har givits av stödet till minröjningen i provinserna Balkh och Samangan. Drygt 2 miljoner kvadratmeters yta har säkrats från minor från tidigare krig.

Det faktum att Sverige har valt att kanalisera biståndet genom delar av FN-systemet, inklusive UNAMA, och Världsbanken har bidragit till att dessa internationella institutioner och deras företrädare har fått ett ökat anseende i landet bland demokratiska krafter. Det har lett till stärkta möjligheter för dessa organisationer att på olika sätt kunna delta i viktiga processer i en komplicerad och konfliktfylld miljö.

En ytterligare bestående effekt av det svenska biståndet, inte minst genom Svenska Afghanistankommittén och dess långvariga verksamhet i landet, har varit att fortsatt bidra till och bygga under det goda renommé och den goodwill som Sverige har haft sedan tidigare i demokratiskt inriktade kretsar i Afghanistan.

6.9 EUPOL Afghanistan

EUPOL Afghanistan startade i Kabul i juni 2007 efter förberedelser under 2006. Insatsens uppgift var att stödja den afghanska regeringens reformansträngningar gällande uppbyggnad av en förbättrad civil polis inom ramen för rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Polispersonal och rättstatsexperter sekonderades från EU:s medlemsstater och insatsen kontrakterade också internationella experter och lokal personal. Missionen arbetade med utbildning/

träning, mentorering, rådgivning och uppföljning av högre befattningshavare och chefer inom relevanta afghanska institutioner (inrikesdepartementet, Polisen, justitiedepartementet och riksåklagarämbetet). EUPOL genomförde också ett antal projekt. Operationslinjerna var tre: främja institutionella reformer av inrikesdepartementet; bidra till professionalisering av den nationella polisen; sammanlänka den nationella polisen med det övriga rättsväsendet. Från starten 2007 till slutet av 2014 var den totala kostnaden för missionen nära 400 miljoner euro (cirka 3,6 miljarder kronor). Säkerhetsrelaterade kostnader utgjorde nästan en tredjedel av den totala kostnaden.

Insatsen hade en trög start med tre olika chefer under de första 18 månaderna och svårigheter att rekrytera personal. Först efter närmare två år, i februari 2009, lyckades man ha på plats de 200 internationella experter som krävdes för att kunna bedriva verksamheten i Kabul och vissa provinser. Tidigt under 2008 hade man i Bryssel bestämt att de planerade 200 experterna skulle dubblas till 400. Detta antal uppnåddes aldrig. I januari 2012 hade man som mest uppnått 350 experter och därefter sjönk antalet igen till cirka 235 under 2014.

Avsikten var att arbeta på olika nivåer, centralt, regionalt och på provinsnivå. EUPOL öppnade kontor i 16 provinser, vilka dock inte kunde upprätthållas på grund av bemanningsproblem och svåra säkerhetsförhållanden. 2013 återstod utanför Kabul endast kontor i Herat och Mazar-e Sharif. Insatsen skulle avslutas vid utgången av 2016, efter beslut i Bryssel.

Den europeiska revisionsrättens granskning 2015 pekade på begränsade resultat för missionen.³⁵ Vissa steg hade tagits när det gällde institutionella reformer av inrikesministeriet i riktning mot en civil polis, men den höga graden av militariserad polis var fortfarande ett faktum. Kompetenshöjande insatser hade genomförts för att öka polisens grad av teknisk och annan färdighet, med ojämna resultat. Viss ökad förståelse för behovet av en polis som utvecklar kontakten med medborgarna hade uppnåtts, dock främst på konceptnivå. Att förbättra länkarna mellan polisen och det övriga rättssystemet hade inte fungerat. Detta hade flera orsaker: den svåra säkerhetssitua-

³⁵ European Court of Auditors (2015): *The EU police mission in Afghanistan: Mixed results*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Special report No. 7.

tionen; bristen på professionalism i andra delar av rättsapparaten; det bristande och fragmentiserade internationella stödet, även bland EU:s medlemsstater.

Sverige hade övervägt att ge ett eget bilateralt polisstöd men valde att satsa på EUPOL i en gemensam europeisk insats. Från starten 2007 till 2014 bidrog Sverige med personal till sammanlagt 90 befattningar i missionen, såväl i Kabul som i Mazar-e Sharif. Under perioden oktober 2012 till utgången av 2014 hade missionen en svensk chef.

6.10 Utredningens reflektioner

Utredningen vill lyfta fram några iakttagelser och synpunkter vad gäller bistånd inför framtida överväganden om eventuella samtida civila och militära insatser i länder med komplexa situationer med hotande eller pågående väpnade konflikter. Synpunkterna gäller särskilt när det handlar om ett tänkt långsiktigt engagemang, men bör också beaktas vid eventuella kortare insatser.

Det är avgörande att från början ha eller skaffa goda kunskaper om landet ifråga och den väpnade konflikten. På den grunden bör man tidigt ta fram en gemensam och övergripande analys av de grundläggande förhållandena och det aktuella läget i landet. Regeringen bör klargöra och fastställa varför, med vad, hur, med vilken tidshorisont, och med vilka egna aktörer som Sverige vill och kan bidra. Målen för engagemanget bör tydligt fastställas.³⁶ Det är av vikt att de övergripande och gemensamma målen, och de mer specifika för respektive svensk statlig aktör, är realistiska och hänger ihop. Risker för målkonflikter bör klarläggas, liksom hur dessa ska tas om hand.

Förmodade kopplingar eller samband mellan säkerhet och utveckling behöver klarläggas och bedömas i den givna kontexten med beaktande av de olika stridande och politiska aktörerna. Hur hänger till exempel olika aktörers säkerhet ihop, eller inte, med tänkta utvecklingsinsatser? Utredningens närmare analys av och synpunkter på frågan om eventuell civil-militär samverkan i komplexa

³⁶ Statskontoret (2011): *Styrning av svensk biståndspolitik*. En utvärdering. Stockholm. Statskontoret. 2011:25.

situationer med väpnade konflikter, på basis av erfarenheterna från Afghanistan, ges i kapitel 9.

Närvaro på plats av utsända och erfarna biståndskunniga tjänstemän vid ambassaden i landet är av stor vikt. Detta gäller även i de fall när huvuddelen av det svenska biståndet är tänkt att gå genom FN-systemet eller andra multilaterala kanaler som till exempel Världsbanken. Givargemensamma fonder måste följas upp, vilket görs bäst på plats med rätt utsänd personal. Utan sådan närvaro minskar också de politiska och biståndsmässiga möjligheterna till påverkan på områden som Sverige finner viktiga (som till exempel kvinnors rättigheter, jämställdhet, och fattigdomsbekämpning).

Det tar tid, också för en erfaren och Sida-kunnig tjänsteman på biståndsområdet, att komma in i verksamheten i ett nytt land. Kortare tjänstgöringstider än två år bör undvikas. Betydelsen av kontinuitet kan inte överskattas. Det betyder att man måste finna metoder och sätt att se till att mycket erfarna och kunniga tjänstemän rekryteras till de svåraste tjänstgöringsplatserna.

Den utsända personalens säkerhet, såväl på ambassadorten som för uppföljningsresor i fält, är oftast betydligt mer kostnadskrävande i konfliktdrabbade länder. Dessa kostnader måste kalkyleras och tas med i beräkningen från början, innan beslut fattas om svenska biståndsinsatser. En stark och kontinuerlig uppbackning från Stockholm till utlandsmyndigheten, dess utsända och de lokalanställda, säkerhetsmässigt och på andra sätt, är nödvändig. Tillräckliga resurser för detta måste således finnas på hemmaplan.³⁷

³⁷ Kostnaderna för Sidas Afghanistanenhet 2002–2014 kan uppskattas till cirka 55 miljoner kronor. Utredningens beräkning baserad på uppgifter om antalet årsarbetskrafter 2002–2014.

7 Politiska och diplomatiska insatser

Sverige har på olika sätt bidragit politiskt och diplomatiskt till både det egna och det internationella engagemanget i Afghanistan. Utrikesministern var mycket aktiv efter valet 2006 med deltagande i ett flertal internationella möten, inklusive ett antal besök till Afghanistan fram till 2014. De politiska och diplomatiska inslagen är till sin karaktär bestående av löpande samordning och kontakter med internationella organisationer och andra länder och har inte varit lika synliga för allmänheten som de militära insatserna och utvecklingssamarbetet. Upprättandet av ambassaden i Kabul 2008 och det särskilda sändebudets för Afghanistan och Pakistan verksamhet från 2009 var av betydelse för det svenska engagemanget. Sveriges bidrag till, och samarbete med, FN, EU och Nato var också påtagliga.

7.1 Sveriges ambassad i Kabul

Regeringen beslutade i december 2007 att under påföljande år upprätta en ambassad i Kabul. Före 2008 bestod Sveriges representation i Afghanistan av ett sektionskontor i Kabul som bemannades av Sida och var underställt ambassaden i Islamabad i Pakistan.

Skälen att upprätta ambassaden och få en ambassadör på plats var flera. Det internationella engagemanget och närvaron i Afghanistan, liksom det svenska, skulle vara långsiktigt. Utan en ambassad i Kabul kunde Sverige inte få det inflytande i samarbete och beslutsfattande som var motiverat med tanke på det svenska civila och militära engagemanget i landet. En ambassad skulle ge bättre förutsättningar för att kunna följa och analysera utvecklingen i landet. En ambassadör på plats innebar ökad tillgång till, och interaktion med, afghanska och andra länders och organisationers företrädare i Kabul.

Ambassaden invigdes i oktober 2008. Ambassadens verksamhet under påföljande år innebar en uppstartsprocess med påtagliga svårigheter. Det fanns administrativa och resursmässiga problem samt brister i infrastruktur och säkerhet. Förhållandena var hämmande för ambassadens verksamhet. Uppgifter till utredningen pekar på att dessa problem borde ha tagits på större allvar av hemmaorganisationen och åtgärdats bättre och snabbare.

Den politiska rapporteringen var tyngdpunkten i ambassadens verksamhet. Intresset för rapporteringen i hemmaorganisationen var påtagligt. Ambassaden utvecklade ett brett kontaktnät, vilket bidrog till insiktsfull rapportering. Deltagande i, och rapportering om, givarsamordning var viktiga delar av verksamheten givet Sveriges växande utvecklingssamarbete med Afghanistan. Ambassaden agerade proaktivt i givarsamordningen. Besök till landet blev också en stor del i ambassadens verksamhet. Arbetsbelastningen blev betydande.

Ambassaden hade löpande kontakt, möten och samordning inom den nordiska kretsen, med EU-delegationen och andra EU-länder, inom FN-kretsen och med ISAF-ledningen. I det internationella samfundet i Kabul i sin helhet var Sverige inte en av de större aktörerna. Mot slutet av engagemanget kom Sverige att ingå i en kärngrupp av ett tiotal ambassadörer.

Sektionskontoret i Mazar-e Sharif var underställt ambassaden i Kabul. Kontakterna mellan ambassaden och sektionskontoret har enligt uppgift fungerat väl. För utredningen framstår det dock som att dessa i praktiken kom att utgöra två relativt självständiga delar av det svenska engagemanget.

Ambassadens bemanning har varierat storleksmässigt under perioden 2008–2014. Generellt tycks den ha varit underdimensionerad sett till uppgiften och säkerhetsförhållandena.¹ Det faktiska antalet utsända på plats har i realiteten alltid varit färre med anledning av det rotationssystem som tillämpats med sex veckors tjänstgöring i Kabul följt av två veckors tjänstgöring i Stockholm.

¹ För en ögonblicksbild hade ambassaden 2013 nio utsända, varav fem från UD, tre från Sida, en från Försvarsmakten samt 15 lokalanställda.

7.2 AfPak

President Obama lät strax efter sitt tillträde i januari 2009 göra en första genomgång av den amerikanska strategin i Afghanistan. Resultatet presenterades i en delvis förändrad strategi för Afghanistan och Pakistan² den 27 mars 2009. Den lade ökad vikt på den regionala dimensionen av konflikten i Afghanistan och förordade ett ökat amerikanskt diplomatiskt engagemang i Sydasien. En kontaktgrupp för Afghanistan och Pakistan skulle skapas med deltagande från länder med intressen i regionen, Natoländer och partnerländer, de centralasiatiska länderna, gulf länderna samt Iran, Ryssland, Indien och Kina.

I januari 2009 utsågs ett amerikanskt särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan.³ Andra länder följde efter och utsåg egna särskilda sändebud och den svenska regeringen utsåg ett särskilt sändebud den 20 februari 2009. Ett antal sändebud träffades i München den 1 april 2009 och bildade en kontaktgrupp, benämnd AfPak-kretsen.

7.2.1 AfPak-kretsen

AfPak-kretsen var främst ett forum för att bibehålla internationell uppslutning kring engagemanget i Afghanistan. Olika nationella förutsättningar gavs visst utrymme och innebar att kretsen ofta kom överens enligt principen om minsta gemensamma nämnare.

USA var ledande inom kretsen. En annan viktig aktör var Tyskland som hade den sammankallande rollen. Andra centrala aktörer var chefen för ISAF (COMISAF), Natos seniora civila representant i Afghanistan, den särskilde representanten i Afghanistan för FN:s generalsekreterare (SRSG) och EU:s särskilde representant för Afghanistan (EUSR). Successivt växte kretsen och bestod till slut av cirka 60 deltagande länder och organisationer.

Kretsen innebar kontaktytor med länder som inte var truppbidragare till ISAF, såsom Indien, Kina och Ryssland. Den gav också

² Denna sammanförda politik gentemot Afghanistan och Pakistan kom att benämnas "AfPak".

³ Den formella benämningen var *Special Representative for Afghanistan and Pakistan* (SRAP).

en bättre kontakt med den afghanska regeringen. Kretsen lyckades inte involvera Pakistan i en fredsprocess.

Sverige skaffade sig en relativt synlig roll i förhållande till sin storlek, särskilt under ordförandeskapet i EU. Sverige kom också att leda en av de fyra arbetsgrupperna i förberedelserna till den internationella konferensen om Afghanistan i Bonn 2011.⁴

7.2.2 Det svenska särskilda sändebudet

Under 2009 var sändebudets uppgift främst att verka i förhållande till EU. En uppgift bland andra blev att främja EU-samordningen i AfPak-kretsen. Sändebudet var drivande i utarbetandet av EU:s handlingsplan för Afghanistan och Pakistan under sommaren och hösten 2009. Efter Sveriges ordförandeskap i EU minskade det särskilda sändebudets fokus på EU-samordning. I strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan från juli 2010 angavs riktlinjer för det särskilda sändebudets fortsatta verksamhet.

Genom sändebudet skulle "[...]de regionala aspekterna uppmärksammas särskilt." och sändebudet skulle "[...]stödja arbetet i båda länderna och särskilt bidra med regionala aspekter på utvecklingen." Sändebudet skulle också "tillvarata svenska ståndpunkter i samordningen av de internationella insatserna" i FN, EU, Nato, viktiga huvudstäder och tillsammans med andra länders sändebud.⁵

Sändebudet fick i praktiken en relativt självständig roll inom utrikesförvaltningen. Sändebudet var placerad vid UD:s Asienenhet. Resor till regionen företogs och sändebudet deltog i den internationella samordningen inom AfPak-kretsen.

Det var avsikten att sändebudet skulle fungera som ett nav mellan Regeringskansliet, utlandsmyndigheter, fältet och internationella organisationer. Sändebudet deltog i de samordningsfunktioner som fanns i Sverige. Det fanns också formuleringar i den övergripande Afghanistanstrategin från 2010 som angav en samordnande roll för

⁴ Prop. 2011/12:29.

⁵ "Sändebudet ska vidare tillsammans med beskickningarna vid FN, EU, Nato och i viktiga huvudstäder tillvarata svenska ståndpunkter i samordningen av de internationella insatserna, i nära samarbete med andra länders sändebud, särskilt inom EU."

sändebudet⁶. Sändebudet skapade därför en så kallad ”task force” inom UD, bestående av handläggare från de enheter som i huvudsak var delaktiga i hanteringen av Afghanistaninsatserna. Denna ”task force” kom aldrig att få avsedd roll.

7.3 Internationella organisationer

7.3.1 FN

FN som organisation har i jämförelse med USA och Nato haft en mindre stark roll i engagemanget i Afghanistan. Den stödjande FN-missionen i landet, UNAMA, har under perioden 2002–2014 haft en begränsad roll jämfört med den som ISAF spelade. Tidvis kunde dock olika SRSG som chefer för UNAMA skaffa sig en balanserande roll inom ramen för det internationella engagemanget. UNAMA hade i enlighet med beslut i säkerhetsrådet ansvar för samordningen av det internationella samfundets politiska och civila insatser. I realiteten gavs UNAMA ett begränsat inflytande relativt USA:s dominerande position inom engagemanget.

Från svensk sida sågs, särskilt inledningsvis, det militära och civila engagemanget i Afghanistan som ett bidrag till FN:s fredsarbete. Detta perspektiv blev ibland något undanskymt i svenska överväganden mot bakgrund av att FN i praktiken inte hade den ledande rollen i Afghanistan. Men det blev sedermera också ett viktigt uttalat mål för Sverige att söka bidra till att stärka FN:s roll för de politiska och utvecklingsmässiga internationella insatserna i Afghanistan.⁷

Sverige gav ett aktivt och substantiellt stöd till stora delar av FN:s arbete i Afghanistan. Förutom det politiska stödet till SRSG och UNAMA bidrog Sverige med civila och militära rådgivare. Dessa kom bland annat från Utrikesdepartementet, Polisen, Försvarsmakten, MSB och FBA. Stort svenskt ekonomiskt stöd gavs till FN-organ som UNDP, UNICEF, UNIFEM, med flera.

⁶ ”Det särskilda sändebudet för Afghanistan och Pakistan skall stödja samstämmigheten i det svenska arbetet hemma och i fält, med fokus på i första hand det multilaterala samarbetet”

⁷ Utrikesdepartementet (2010): *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*.

7.3.2 EU

EU har inte haft en stark roll i Afghanistan. EUSR och EU-delegationen i Kabul har dock varit en aktör i den internationella samordningen av framför allt det civila engagemanget och i relationerna med Afghanistan. EUPOL Afghanistan har varit EU:s mest omfattande insats i landet. EU:s utvecklings- och humanitära bistånd sedan 2002 uppgår till cirka 3,6 miljarder euro.⁸

Sverige har haft ambitionen att söka stärka EU:s roll i Afghanistan. Sverige har varit aktivt i ansträngningar att samordna EU:s politik, i Bryssel och i Kabul, och har också ställt personal till förfogande för EUSR. Det mest omfattande svenska personalbidraget i detta sammanhang har varit till EUPOL-Afghanistan. Inför och under det svenska ordförandeskapet var Sverige drivande i utarbetandet av EU:s handlingsplan för Afghanistan och Pakistan. Handlingsplanen, som antogs den 27 oktober 2009, var den mest påtagliga svenska politiska och diplomatiska insatsen inom EU under perioden.

Handlingsplanen utgjorde en diger lista över frågor där EU skulle engagera sig. I den regionala kontexten skulle EU bidra till utvecklat regionalt samarbete och förbättra EU-samordningen inom det internationella samfundet. Gentemot Afghanistan åtog sig EU att bidra till att stärka afghansk förmåga och ägarskap, stärka rättsstaten, verka för tillväxt genom jordbruk och landsbygdsutveckling och stärka effekten av unionens närvaro och aktiviteter i landet. Gentemot Pakistan skulle EU ge stöd till pakistanska utvecklingsstrategier, stärka dialogen och partnerskapet mellan EU och Pakistan samt stärka och förbättra samarbetet i frågor gällande säkerhetssektorreform, demokratiutveckling, mänskliga rättigheter och socioekonomisk utveckling.⁹

⁸ *Afghanistan*. 2017. European Commission. ec.europa.eu/europeaid/countries/afghanistan_en. Hämtat 2017-02-02.

⁹ Council of the European Union (2009): *Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan*.

7.3.3 Nato

Nato var med ledningsansvaret för ISAF från 2003 den centrala organisationen inom det internationella engagemanget i Afghanistan. Givet ISAF:s roll, storlek och betydelse blev Nato navet i den internationella hanteringen av insatserna i Afghanistan.

Efter det kalla kriget hade Natos medlemsstater och organisationen som sådan vidgat sin inriktning från det kollektiva försvaret av de allierade till internationell krishantering. Ledningsansvaret för ISAF blev alliansens första insats utanför sitt euroatlantiska kärnområde. Deltagande av partnerländer som Sverige i Natos insatser gav alliansen ökad politisk legitimitet och trovärdighet i sin nya roll, och även resursmässig draghjälp.¹⁰ Sveriges samarbete med Nato, inom ramen för partnerskapet, stärktes under den period som Sverige deltog i ISAF.

Krishantering, partnerskapet och svenska intressen

Regeringen anförde flera motiv för det första svenska styrkebidraget till ISAF 2001/2002, vilket i propositionen benämndes som en multinationell säkerhetsstyrka auktoriserad av Förenta nationerna, och som skulle stå under Storbritanniens ledning. Till motiven hörde att

Ett svenskt deltagande i en fredsstyrka skulle ligga i linje med Sveriges redan mycket omfattande engagemang i Afghanistan och skulle dessutom visa att Sverige är berett att ta ett ansvar för FN:s fredsarbete i Afghanistan.¹¹

Utredningens intervjuer har också pekat på att deltagandet var ett uttryck för att Sverige värnade den kollektiva säkerheten efter terrorangreppen den 11 september 2001.

Det förekom inte några större överväganden på svensk sida när Nato tog över ledningsansvaret för ISAF 2003. Det faktum att Sverige som partnerland sedan 1994 hade deltagit i de Natoleda militära insatserna i Bosnien 1995 och i Kosovo från 1999 gjorde

¹⁰ *Säkerhet i ny tid*. SOU 2016:57.

¹¹ Prop. 2001/02:60.

frågan om Natos ledningsansvar för ISAF, givet FN:s mandat, föga kontroversiellt.

Sveriges övergripande intresse i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet har varit att Sverige ska vara en aktiv internationell aktör. Deltagande i insatser syftade ytterst till att främja internationell fred och säkerhet men också till att främja Sveriges nationella säkerhet och svenska intressen.¹²

ISAF kom att bli både Sveriges och Natos mest omfattande krishanteringsinsats till dags dato. Ett antal dokument¹³ från regeringen uttrycker svenska intressen i partnerskapet med Nato:

- Att främja en alleuropeisk säkerhetsordning och att värna det euroatlantiska samarbetet, inklusive en vital transatlantisk länk.
- Att utveckla och bibehålla svensk civil och militär förmåga att genomföra internationella krishanteringsinsatser.
- Att stärka inflytande och insyn i gemensamma aktiviteter, särskilt som truppbidragare till Natoleda krishanteringsinsatser.
- Att få en generell insyn i Natos aktiviteter och utveckling och att delta i säkerhetspolitisk dialog.

Att döma av regeringens utrikesdeklarationer har tonvikten i samarbetet med Nato från 2006 legat på internationell krishantering. I propositionen om ISAF från 2007 bedömde regeringen att ledningsansvaret för ett PRT stärkte Sveriges trovärdighet inom internationell krishantering och att det även stärkte förmågan att samverka med Nato.

¹² Skr. 2007/08:51 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

¹³ Ibid; Skr. 2003/04:84 Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF); Skr. 2008/09:137 Sveriges samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och krishanteringsinsatser; Regeringskansliet: Utrikesdeklarationer 2002–2014.

Samarbetet och svenska insatser

De svenska styrkebidragen inkluderade personal till ISAF:s norra regionala kommando (RC-N) och till ISAF:s högkvarter i Kabul. Sverige har också haft stabs- och förbindelseofficerare som tjänstgjort i Natos militära ledningsstrukturer och i alliansens internationella militära stab, IMS.

På den civila sidan har Sveriges personalbidrag till Natos strukturer varit färre. Sverige bidrog med en genderrådgivare till Natos högsta militära chef, SACEUR¹⁴ och under delar av 2010 och 2011 också en politisk rådgivare till Natos seniora civila representant i Afghanistan.

Sveriges delegation vid Nato i Bryssel har företrätt Sverige i alliansen genom kontakter med allierade och partnerländer, Natos civila och militära staber och när ISAF behandlats i Nordatlantiska rådet, Natos militärkommitté samt i deras arbetsgrupper.

Sverige har också deltagit i utrikes- och försvarsministtermöten inom Nato samt vid Natos toppmöten, i de delar där ISAF har behandlats. Vid Natos toppmöte i Chicago 2012¹⁵ deltog statsministern, utrikesministern och försvarsministern.

Sverige har varit drivande eller proaktivt i två processer inom Nato i anslutning till ISAF-deltagandet. Sverige intog en pådrivande roll i Natos arbete med säkerhetsrådsresolution 1325. Sverige har också varit proaktivt för att öka partnerländers möjligheter till insyn och medinflytande i Natoleda krishanteringsinsatser.

Sverige var tillsammans med Finland och Australien drivande i att öka partnerländers möjligheter till medinflytande i Natos krishanteringsinsatser. Det faktum att Australien och Sverige var två av de tre största icke-allierade truppbidragarna till ISAF¹⁶ gav en grund för dessa ansträngningar. Vid Natos utrikesministtermöte i Berlin 2011 antogs ett nytt politiskt-militärt ramverk för partnerdeltagande i Natoleda insatser, som stipulerade att så kallade "operationspartners" fick delta i förhandlingarna, men inte i besluten som var förbehållna medlemmarna. Förändringen innebär att partnerländer får delta i konsultationer och planering av insatser i

¹⁴ *Supreme Allied Commander Europe.*

¹⁵ För svenskt vidkommande var toppmötets behandling av insatserna ISAF och KFOR samt alliansens partnerskapspolitik av intresse.

¹⁶ Den tredje stora icke-allierade truppbidragaren var Georgien.

relevanta kommittéer, arbetsgrupper och i Nordatlantiska rådet. Efter formellt beslut av de allierade associerar sig därefter partnerländerna till detta. Sverige och andra partnerländer kunde som en följd delta, från 2012, i konsultationer och planering av Natos efterföljande insats i Afghanistan, RSM.

ISAF-insatsens påverkan på samarbetet med Nato

I underlag till utredningen gör Försvarmakten bedömningen att deltagandet i ISAF har inneburit ökad kunskap om Nato som organisation, till exempel när det gäller metodik för stabsarbete och planering samt principer för genomförande av insatser.

Försvarmakten anför också att man genom deltagandet i flera Natoleda insatser har byggt upp ett förtroende som betrodde och kompetent partner genom att vara en ansvarstagande truppbidragare. Försvarmakten bedömer att detta har gett insyn och medinflytande i Nato, vilket har underlättat nationella besluts- och beredningsprocesser.

Försvarmaktens bedömning överensstämmer väsentligen med FOI:s studie av hur ISAF har påverkat Försvarmakten.¹⁷ Studien noterar att Sveriges substantiella bidrag till ISAF har gett en ökad förmåga att samverka med Nato liksom med viktiga Natoländer, särskilt USA och Tyskland.

7.4 Kostnader

Utredningen har tagit fram kostnaderna för ambassaden och sektionskontoret i Mazar-e Sharif under åren 2008–2014. På basis av uppgifter från Regeringskansliet har de totala kostnaderna under denna tid uppgått till 282 miljoner kronor, varav kostnaderna för säkerhet (vissa investeringar samt kostnaderna för de svenska utsända säkerhetsvakterna) varit 74 miljoner kronor.¹⁸

¹⁷ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*. Stockholm. FOI.

¹⁸ Utredningens beräkningar baserade på uppgifter från UD och Förvaltningsavdelningen inom Regeringskansliet.

7.5 Utredningens reflektioner

Sverige har varit en liten men aktiv aktör politiskt och diplomatiskt i det internationella engagemanget i Afghanistan. Stundvis har Sverige uppfattats ha en litet starkare roll än vad landets storlek motiverar. Det gäller till exempel inom AfPak-kretsen och i samband med utarbetandet och antagandet av EU:s handlingsplan. Det sammanhänger också med Sveriges förhållandevis långvariga och stora bistånd till Afghanistan samt bidrag till ISAF. Utredningen har inte funnit några exempel på att svenska politiska eller diplomatiska insatser på ett avgörande sätt skulle ha haft betydelse för situationen i Afghanistan. En iakttagelse är att Sverige har möjlighet att inom vissa ramar påverka en insats.

Det var viktigt att en ambassad upprättades i Kabul 2008. Med hänsyn till det svenska engagemangets storlek och bredd, civilt och militärt, och att regeringen angav att det gällde ett långsiktigt åtagande, hade det varit påkallat att etablera ambassaden tidigare, med en ambassadör på plats.

Med hänsyn till engagemangets storlek och komplexitet, de säkerhetsmässiga omständigheterna i landet, och behovet av kontinuitet, hade en mer adekvat bemanning av ambassaden på utsända-sidan varit behövlig. Utan tillräcklig bemanning ger rotationsordningen upphov till antingen stora luckor i arbetet eller omänskliga arbetsinsatser, i värsta fall till båda. Lärdomen är att en adekvat bemanning är särskilt nödvändig i konfliktländer och där Sverige har ett omfattande utvecklingssamarbete. Det behövs också ett dedikerat stöd från hemmaorganisationen, inte minst administrativt och säkerhetsmässigt.

Sveriges politiska och diplomatiska insatser inom FN och EU bör ses mot bakgrund av att dessa aktörer hade en i förhållande till USA och Nato underordnad roll i engagemanget i sin helhet. Sveriges politik för att bidra till en starkare roll för framför allt FN hade begränsad effekt. EU:s handlingsplan 2009 för Afghanistan och Pakistan bidrog förmodligen till att stärka samstämmigheten inom EU, men kan knappast sägas ha gjort märkbar skillnad i Afghanistan. Arbetet med handlingsplanen var dock ett exempel på hur Sverige kan driva vissa frågor inom ett internationellt engagemangs ramar.

Inom ramen för AfPak-kretsen bidrog Sverige till att i stort bibehålla uppslutningen i det internationella samfundets insatser i Afghanistan. AfPak-upplägget innebar också att de regionala dimen-

sionerna av konflikten i Afghanistan började lyftas fram tydligare jämfört med tidigare.

Deltagandet i ISAF från starten 2002 till insatsens avslutning 2014 innebär att kunskaperna om Nato ökade för svensk del. Sverige kunde också genom deltagandet skaffa sig en ökad trovärdighet som partner i krishanteringsinsatser. Rent konkret kunde Sverige i partnersamarbetet aktivt driva på och bidra till implementeringen av säkerhetsrådsresolutionen 1325 inom Nato. Sverige kunde också som partnerland bidra till förbättrade möjligheter till insyn i och ett visst medinflytande inom Nato när det gäller planeringen av krishanteringsinsatser. Dessa effekter hade sannolikt inte varit möjliga utan det svenska substantiella truppbidraget till ISAF under hela perioden.

Utredningen delar i huvudsak FOI:s och Försvarsmaktens bedömningar¹⁹ av Afghanistanengagemangets inverkan på Försvarsmaktens relation till Nato. Utredningen menar att Sveriges deltagande i ISAF bidragit till ett stärkt partnerskap med Nato.²⁰

¹⁹ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI; Försvarsmaktens underlag till utredningen.

²⁰ Sverige har sedan slutet av 2014, genom EOP (Enhanced Opportunities Programme), ett utvecklat och fördjupat samarbete med Nato, både avseende militärt samarbete och försvars- och säkerhetspolitisk dialog.

8 Kvinnors rättigheter och jämställdhet

Kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor har varit viktiga utgångspunkter i de svenska insatserna i Afghanistan, särskilt på den civila sidan, men också när det gäller det svenska deltagandet i ISAF och i förhållande till Nato. Sveriges bidrag har utgjort en liten del av de omfattande internationella insatserna, och det går därför knappast att urskilja exakt vad just de svenska insatserna har lett till i Afghanistan. Man kan emellertid konstatera att det svenska stödet har varit av positiv betydelse för de afghanska aktörer, såväl inom regeringen/staten som från civilsamhällets sida, som arbetar för att främja kvinnors rättigheter och jämställdhet. Motsvarande kan också sägas om de delar av det svenska biståndet som gått till andra internationella aktörer som också samarbetar med de afghanska krafter som vill förverkliga kvinnors rättigheter och jämställdhet. Sammantaget kan det noteras att det internationella stödet och det svenska har varit viktiga allierade krafter till de afghaner som i motvind arbetar för ökad respekt för kvinnors rättigheter och jämställdhet i ett djupt ojämlikt samhälle. Utredningen kan också konstatera att arbetet i Afghanistan till stöd för säkerhetsrådets resolution 1325 haft vissa positiva resultat för svensk egen del inom Försvarsmakten och visavi Nato.

8.1 Politiska förutsättningar för jämställdhet efter talibans fall

Svårigheterna att främja kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan könen minskade genom talibanregimens fall. Bonnöverenskommelsen 2001 och det nya läget i landet öppnade vissa möjligheter. De förändrade politiska förhållandena var fortsatt präglade av mycket

traditionella patriarkala strukturer. Bonnöverenskommelsen legitimerade också en politisk roll för krigsherrarna i Norra alliansen. Dessas ideologiska förankring i en brödraskapsliknande tolkning av islam innefattade den traditionella konservativa synen på kvinnans ställning och roll i samhället, om än inte lika extrem som talibans. Intresset för att främja kvinnors rättigheter och jämställdhet lyste med sin frånvaro bland de olika väpnade fraktionerna som bevakade sina ekonomiska och andra intressen och nya politiska positioner. Kvinnor hade inga positioner inom de väpnade fraktionerna och inte heller några resurser att erbjuda i de politiska förhandlingar som ägde rum. De kvinnor som organiserade sig för jämställdhet och kvinnors rättigheter fick göra det inom ramen för civilsamhället, som fick stöd av det internationella samfundet och externa biståndsgivare. Kvinnornas egna ekonomiska resurser var mycket begränsade.¹

8.2 Förändringar i positiv riktning

En jämförelse på några områden när det gäller situationen för kvinnor och flickor i Afghanistan mellan 2001/02 och 2014/15 pekar på vissa förändringar i positiv riktning. Det internationella biståndet, inklusive det svenska, har varit av avgörande betydelse för dessa steg i en ny riktning, mot bakgrund av den inhemska resursbristen och det konservativa motståndet mot förändringar i riktning mot jämställdhet. Hållbarheten i förändringarna kan dock inte tas för given.

8.3 Medborgerliga och politiska rättigheter

8.3.1 Lagstiftning och rättsskipning

Bonnöverenskommelsen i december 2001 sågs som inledningen till det nya "demokratiska" Afghanistan. Överenskommelsen stödde etableringen av en brett baserad, jämställdhetsinriktad, multietnisk och helt representativ regering. Den inkluderade också utfästelser om att verka för kvinnors mänskliga rättigheter och jämställdhet. Ett *Ministerium för kvinnofrågor* skulle etableras, vilket också skedde 2002. Det blev dock underfinansierat och närmast helt beroende av

¹ Helené Lackenbauers underlag till utredningen. 2016-07-01.

internationella rådgivare. Tanken var att ministeriet skulle integrera jämställdhetspolicy och program som andra linjeministerier utvecklade. Den nya regeringen skrev 2002 under *Deklarationen om grundläggande rättigheter för afghanska kvinnor*. Året därpå ratificerade Afghanistan FN:s *Konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (CEDAW), utan några reservationer. Enligt flera bedömare gjordes detta som en eftergift åt det internationella samfundet efter påtryckningar på regeringen Karzai.

Landets nya konstitution 2004 fastslår att kvinnor och män har lika rättigheter och skyldigheter inför lagen. Kvinnors liv i Afghanistan styrs dock främst av traditionella patriarkala och religiösa normer som föreskriver att de är komplement till män, inte jämställda. Det juridiska ramverk som de facto reglerar afghanska kvinnors liv består av en blandning av äldre lagar, islamisk lag (*Sharia*) och traditioner som framhäver att kvinnor utgör komplement till mannen. Lagstiftningen är inte heller uniform och lika för alla, exempelvis är vittnesmålet från en kvinna som tillhör den shiamuslimska gruppen bara värt hälften av en mans. En avgörande faktor för kvinnors möjlighet att få sina fri- och rättigheter uppfyllda är familjelagstiftningen. Även om landets konstitution anger att jämställdhet och likhet inför lagen gäller har det liten betydelse när inte familjelagstiftningen medger detsamma. Exempelvis har afghanska kvinnor inte samma arvsrätt som män. Ett annat exempel är den familjelagstiftning för shiabefolkningen som dåvarande presidenten Karzai beslutade genom presidentdekret 2009. I denna stadfästs bland annat att shia-kvinnor har skyldighet att ställa upp på sina mäns sexuella krav med en viss regelbundenhet.

Många rättsfall i landet når aldrig en domstol. De avgörs i stället av en grupp byäldste eller inflytelserika män i en klan eller stam. Det är svårt för kvinnor att med dessa omständigheter få sin sak prövad om de inte får hjälp och stöd av en manlig familjemedlem, vilket kan vara omöjligt av olika skäl. Kvinnor blir därmed i praktiken rättslösa eftersom den traditionella rättsskipningen tenderar att inte upprätthålla de rättigheter som den formella lagstiftningen och islamisk lag föreskriver.

Kvinnors tillgång till rättvisa är också beroende av att det finns kvinnlig personal i rättsapparaten. Världsbanken angav 2005 att av 2 006 domare i Afghanistan var endast 27 kvinnor. Dessa arbetade dessutom mestadels i biträdande funktioner och deltog inte i pröv-

ningen av rättsfall. På polissidan av rättsapparaten förelåg motsvarande skeva förhållande. År 2005 fanns det endast 180 kvinnliga poliser, vilket utgjorde 0,3 procent av det totala antalet poliser.² Till bilden ska också läggas korruptionen, som har en ytterligare negativ effekt på redan utsatta grupper med mindre resurser.

Den afghanska nationella utvecklingsstrategin (Afghanistan National Development Strategy, ANDS) som antogs 2008, fastställde att jämställdhetsintegrering skulle vara den metod som skulle användas för att uppnå jämställdhet mellan könen. År 2008 kom också *Den nationella handlingsplanen för kvinnor i Afghanistan 2008–2018*. Ansvarig för handlingsplanens genomförande är Ministeriet för kvinnofrågor. Det internationella samfundet har varit och är en stödjande och pådrivande aktör. Metoder som är väl kända i andra länder används också i Afghanistan. De inkluderar genderrådgivare, genderenheter och gender-fokalpunkter på linjeministerierna och arbetsgrupper som ska samordna arbetet inom olika program. Genderrådgivarna var många gånger icke-afghaner med begränsade kunskaper om afghanska förhållanden. Kunskaperna i dari eller pashto saknades oftast. Ett flertal policydokument producerades, inte sällan enbart på engelska. Det betydde att de fick mycket begränsad praktisk betydelse. Även *Handlingsplanen för kvinnor i Afghanistan* har haft begränsad genomslagskraft.

Vissa positiva steg har tagits. Ett är *Lagen om eliminering av våld mot kvinnor* år 2009. Det är den första afghanska lag som kriminaliserar våld mot kvinnor och flickor, barnäktenskap, tvångsäktenskap och våldtäkt. Den ger regeringen ansvar för att skydda offer för våld. Lagen trädde i kraft genom ett presidentdekret efter ett omfattande påtryckningsarbete från kvinnoorganisationer och det internationella samfundet. Den väckte stor debatt, men har ännu inte (januari 2017) antagits av parlamentet. Lagen är viktig och har haft vissa effekter. En FN-studie från 2012/13 visade att det i 16 provinser hade gjorts 650 anmälningar till åklagarmyndigheten om våld mot kvinnor. Av dessa hade 60 fall gått till domstol och lagen om eliminering av våld mot kvinnor hade använts vid domsluten. Även om lagen inte tillämpas som den borde så har den ett stort symbolvärde och pekar

² World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington DC. World Bank.

på öppningar mot ett skifte i afghansk lagstiftning och politikers attityd.

Av betydelse för att värna kvinnors rättigheter är de kvinnohus till skydd för kvinnor som utsatts för våld i hemmet som har etablerats. År 2014 fanns det ungefär 25 stycken i 20 av landets 34 provinser. Kvinnohusen drivs oftast av enskilda kvinnoorganisationer. Deras existens ifrågasätts ofta av konservativa krafter och de har blivit anklagade för osedlighet och för att förstöra familjen.

Ett betydande problem är de kvinnor som sitter i fängelse för att de bedöms ha förlupit hemmet. Det finns ingen lagstiftning som förbjuder kvinnor att lämna sitt hem. Kvinnorna frihetsberövas för att det antas att de i förlängningen skulle kunna begå brott, till exempel otrohet. Det finns fall där kvinnor som har anmält misshandel i hemmet i stället själva har blivit fängslade – och inte fått sina fall prövade i domstol.

Sedan 2005 har andelen kvinnlig personal inom rättsväsendet ökat. År 2013 var 5 procent av domarkåren kvinnor och det fanns 1 506 kvinnliga poliser jämfört med endast 180 åtta år tidigare. Även om antalet kvinnor har ökat så är det otillräckligt. Ökad andel kvinnlig personal ökar utsatta kvinnors möjlighet att få tillgång till en rättvis rättsskipning, alltifrån själva anmälningen av en rättssak till att få den prövad i domstol. För att som kvinna kunna rösta fordras också ett tillräckligt antal kvinnliga poliser eftersom kroppsvisitering sker i alla vallokaler.

8.3.2 Politisk representation och deltagande

Tidpunkten 2001/2002

Vid konferensen i Bonn i december 2001 deltog endast 4 kvinnor. Två kvinnor ingick i den övergångsregering som skulle styra Afghanistan fram till det första valet 2004. Att några kvinnor över huvud taget ingick var till stor del ett resultat av påtryckningar från det internationella samfundet. I den Loya jirga som beslutade om övergångsregeringen var 14 procent kvinnor.

Bonnprocessens genomförande innebar förändringar. Valdeltagandet var högt vid det första demokratiska valet som hölls 2004. Kvinnorna utgjorde 37 procent av de röstande. Visserligen rapporterades om fall av valfusk där till exempel män röstade i sina hust-

rurs ställe. Men kvinnor röstade i betydande utsträckning jämfört med tidigare. Endast en kvinna fanns bland de 18 presidentkandidaterna. I parlaments- och provinsrådsvalet året därpå (2005) utgjorde de kvinnliga kandidaterna 13 procent till parlamentet och 8 procent till provinsråden.

I syfte att garantera kvinnor säte i de folkvalda församlingarna hade kvoteringsregler införts 2003. Enligt lag ska 27 procent av ledamöterna i parlamentets underhus, 17 procent i överhuset samt 25 procent i provinsråden vara kvinnor. Kvoteringen var en avgörande faktor för att ge kvinnor visst inflytande i de folkvalda församlingarna. De kvinnliga kandidaterna upplevde dock säkerhetsproblem. Ett antal utsattes för hot och även attacker. Kvinnorna erbjöds mindre skydd av det offentliga än de manliga kandidaterna. Det finns en tydlig koppling mellan bristande säkerhet och skydd och kvinnors beredvillighet att ställa upp som kandidater i politiska sammanhang.

På det lokala planet har kvinnorna inget inflytande över huvud taget i de existerande byråden till vilka endast män kan väljas. I undersökningar som gjordes under 2001/02 uppgav både män och kvinnor att kvinnor inte har någon roll att spela vid valen till de lokala byråden. Bakom detta ligger föreställningen att kvinnor inte ska ha samröre med andra män och helst inskränka sig till att vara i hemmet.

Tabell 8.1 Politisk representation och deltagande: några indikatorer

Indikator	2004	2005	2009	2010	2014
Antal kvinnliga presidentkandidater	1 av 18		2 av 39		0 av 8
Andel kvinnliga kandidater till parlamentet		13 %		16 %	
Andel kvinnliga kandidater till provinsråden	8 %	8 %	10 %		11 %
Andel kvinnor av de röstande	37 %	41 %	39 %	39 %	38 %
Andel kvinnliga parlamentariker		27 %		28 %	28 %
Antal kvinnliga ministrar	3		3		4*
Andel kvinnor i provinsråden		29 %	28 %		
Andel kvinnor i CDC (lokala utvecklingsråd)					34 %

Källa: Kasa, Timea (2014): *Assessing Women's rights in Afghanistan. Many stumbling blocks on the way towards equality*. Washington D.C. Heinrich Böll Stiftung; World Bank (2005): *National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future*. Kabul. World Bank
* 2015

Tidpunkten 2014/2015

Det hölls sex val, tre presidentval och tre parlaments- och provinsrådsval, från 2004 till 2014. Presidentvalet både 2009 och 2014 präglades av korruption och valfusk. Vid valet 2014 fanns inga kvinnliga presidentkandidater. Andelen kvinnor som röstade minskade från tidigare 41 procent till 38 procent. I absoluta tal ökade dock deltagandet och var det högsta i Afghanistans historia. Som inslag i valfusket pekar uppgifter på att många män utnyttjade kvinnors röstkort. I vissa valdistrikt röstade fler kvinnor än det fanns kvinnliga röstberättigade.

Vallagstiftningen förändrades på vissa punkter efter valfusket 2009. Bland annat försämrades kvinnors deltagande i provinsråden genom att kvoten sänktes från 25 till 20 procent. Nya regler för att

få kandidera i presidentvalet infördes också. Förändringarna innebär att personer som vill vara kandidater måste kunna presentera en stödlista med 100 000 namn från minst 20 provinser med väljarregistreringskortnummer angivet samt deponera en summa pengar. Ändringarna missgynnade kvinnor som generellt har mindre resurser än män.

De kvinnliga ledamöternas inflytande i de folkvalda församlingarna är begränsat. Samtidigt är dessa församlingar kvinnors främsta arenor för deltagande i det politiska systemet. Landets president har möjlighet att styra genom dekret och på så sätt kringgå parlamentet. Detta innebär att de folkvalda åsidosätts, vilket också generellt minskar de kvinnliga parlamentsledamöternas inflytande. Det visade sig dock vara till fördel 2009 när lagen om våld mot kvinnor beslutades av presidenten genom dekret, eftersom lagförslaget inte hade majoritet i parlamentet.

På bynivå har kvinnors inflytande ökat sedan 2001/02, om än i begränsad skala. Genom de lokala utvecklingsråden, inom det nationella solidaritetsprogrammet (NSP), är kvinnors medverkan och deltagande en förutsättning för att en by ska kunna erhålla ekonomiskt och annat utvecklingsstöd från NSP. Minst 50 procent måste vara kvinnor i utvecklingsråden. Undersökningar har visat att männen har ändrat attityd till kvinnors deltagande. Det har visat sig vara kvoteringen till råden, mer än de ekonomiska bidragen, som har varit avgörande för kvinnornas deltagande.

8.3.3 Personlig säkerhet

Tidpunkten 2001/2002

Störtandet av talibanregimen bidrog till ökad säkerhet i delar av landet. Hela befolkningen, även kvinnorna, fick ökad rörelse- och personlig frihet som bidrog till att de kunde utnyttja den samhällsservice som gavs. Det gällde särskilt i Kabul, där ISAF var närvarande den första tiden och upprätthöll ordningen. Det internationella samfundet kunde börja bedriva utvecklings- och humanitära insatser som förbättrade livsvillkoren för många grupper. På landsbygden var det i flera fall mindre säkert och det kunde råda laglöshet. Olika krigsherrar kämpade fortfarande om makten i flera provinser. Det rapporterades om stora problem med antipersonella landminor, stöl-

der och attacker mot enskilda individer. I de områden där de internationella militära styrkorna fortfarande bedrev operationer innebar den väpnade konflikten att hot mot säkerheten för civilbefolkningen.

En studie av Tufts University om mänsklig säkerhet på den afghanska landsbygden kring 2002/03 visade att civilbefolkningen bedömde säkerheten annorlunda än FN och de internationella militära styrkorna. Områden som FN fann säkra tyckte civilbefolkningen var osäkra och vice versa. Skillnaderna berodde på att befolkningens säkerhetsproblem var av ett annat slag än det internationella samfundets. Det internationella samfundet definierade säkerhet som avsaknaden av väpnade attacker och våld mot de militära styrkorna och humanitära organisationer.³

Vad gäller befolkningen rapporterade Human Rights Watch (HRW) år 2002 att på landsbygden präglades kvinnors situation av hot mot deras personliga säkerhet. Särskilt utsatta var pashtunkvinnorna eftersom talibanerna hade haft ett starkt stöd i denna etniska grupp. HRW rapporterade om flera sexuella övergrepp, speciellt i norra Afghanistan där pashtunerna är i minoritet. Mazar-e Sharif var en särskilt utsatt plats.⁴

Trots att talibanregimen hade störtats rapporterades det att kvinnor på landsbygden trakasserades och hotades om de inte upprätthöll strikta sedlighetsregler gällande klädsel och uppförande. Kvinnliga lärare var en särskilt utsatt grupp som bland annat utsattes för syraattacker i vissa fall. Bakom en del av dessa förhållanden låg att delar av befolkningen inte var medvetna om att talibans regim hade upphört. För många kvinnor blev konsekvensen att de fortsatte att leva som under talibanregimens tid. Men exempel gavs också på en hel del kvinnliga lärare och läkare som återupptog sin yrkesverksamhet eftersom de upplevde att situationen hade förbättrats.⁵

³ Feinstein International Famine Center (2004): *Human Security and Livelihoods of Rural Afghans 2002–2003*. USA. Tufts University.

⁴ *Taking Cover: Women in Post-Taliban Afghanistan*, 2002. Human Rights Watch. www.hrw.org/legacy/backgrounder/wrd/afghan-women-2k2.htm. Hämtat 2016-06-30.

⁵ Ibid.

Tidpunkten 2014/2015

Under 2009 tillämpade de internationella militära styrkorna det så kallade COIN-konceptet mer aktivt än tidigare. Antalet internationella styrkor och operationer ökade och insatsen intensifierades påtagligt. ISAF:s ledning deklarerade att målsättningen med upprorsbekämpningen var att vinna civilbefolkningens ”*hearts and minds*”. Det skulle göras med civila medel. Synsättet innebar att ISAF-styrkorna måste ta hänsyn till de afghanska kvinnorna under militära operationer för att inte vanhedra dem och därigenom få befolkningen emot sig.⁶ Den amerikanska marinkåren använde sig av så kallade *Female Engagement Teams* (FET), som var enheter som helt bestod av kvinnliga soldater. Konceptet hade utvecklats i Irak för att kunna visitera kvinnor i vägspärrar och vid operationer. Huvudsyftet var att upprätthålla skyddet för den egna militära styrkan. Metoden användes också för att inhämta information från afghanska kvinnor.

Förutom de nämnda aspekterna finns det få exempel på att ISAF-styrkor har tagit särskild hänsyn till kvinnor eller flickor i sina operationer, enligt en översyn av ISAF:s implementering av säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet, som gjordes på uppdrag av Nato 2013.⁷ Ett konkret exempel på avsaknaden av hänsyn var ISAF:s bidrag till att upprätta den nya afghanska lokala polisen (*Afghan Local Police*, ALP). Uppgiften för ALP är att upprätthålla säkerheten på det lokala planet. I ALP kom att ingå personer med ett förflutet som upprorsmakare och talibankrigare och med en historia att kränka de mänskliga rättigheterna. I vissa områden, bland annat i norra Afghanistan, har ALP utgjort ett stort säkerhetsproblem för kvinnor. När ALP-programmet utvecklades vidtog inte ISAF några åtgärder för att förebygga eventuella kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I stället byggdes det i säkerhetssystemet in ett potentiellt säkerhetshot mot civilbefolkningen. Detta drabbade särskilt kvinnorna.

Försvarsmakten hade som målsättning att integrera ett genderperspektiv i PRT-verksamheten i norra Afghanistan. Sverige verkade också för att integrera detta i Natos hela verksamhet. Undersök-

⁶ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard (Eds.) (2013): *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*. Stockholm. FOI.

⁷ Ibid.

ningar har visat att denna ansats inte har haft någon betydelse för den kvinnliga delen av civilbefolkningen i PRT-MeS ansvarsområde. Orsakerna till detta var flera, till exempel bristande kunskap om afghanska kvinnors utsatta situation. Militär personal har därför många gånger inte förstått varför genderperspektivet är viktigt och det saknades metoder för att integrera det i arbetet. Ett för Sverige positivt resultat är dock att ansatsen och erfarenheterna har utvecklat kunskaperna och metoderna inom Försvarsmakten om hur genderperspektivet kan integreras i militära operationer i framtiden.⁸

Den väpnade konflikten har inneburit ett ökande antal civila dödade och skadade under årens lopp. Enligt UNAMA har under perioden 2009–2014 sammanlagt drygt 17 700 civila dödats till följd av den väpnade konflikten. Flertalet av de civila offren för den väpnade konflikten är män, men antalet drabbade kvinnor ur civilbefolkningen har ökat påtagligt mellan 2009 och 2014.⁹ Nära 300 kvinnor dödades och drygt 600 skadades år 2014, en ökning med 21 procent jämfört med 2013. I genomsnitt dödades eller skadades mer än 17 civila kvinnor varje vecka under 2014. De kvinnor som under årens lopp blev änkor när de förlorade sina män till följd av den väpnade konflikten hamnade ofta i en extra utsatt och svår social och ekonomisk situation. Deras möjligheter att försörja sig begränsades, liksom deras rörelsefrihet.

Tabell 8.2 Civila dödsoffer

Indikator	2007	2014	2015
Antal dödsoffer	1 523	3 701	3 545
Antal skadade		6 833	7 457
Antal kvinnliga dödsoffer	52	298	333
Antal skadade kvinnor		611	913

Källa: UNAMA (2015): Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2014. Kabul. UNAMA; UNAMA (2016): Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2015. Kabul. UNAMA.

⁸ Lackenbauer, Helené och Marklund, Jenny (2014): *Implementering av genderperspektiv i operationer*. En rapport från INS ERF ANA. Stockholm. FOI.

⁹ UNAMA (2015): Afghanistan. Annual Report 2014. *Protection of civilians in armed conflict*. Kabul. UNAMA.

För kvinnors och flickors del finns det största säkerhetshotet dagligdags i lokalsamhället och i deras egna familjer. Våld i hemmet från män utgör en av de främsta säkerhetsriskerna. Ytterst är det orsakat av existerande kulturella normer och den förhärskande synen på kvinnors underordnade roll i samhället. Afghanistans oberoende mänskliga rättighetskommission (AIHRC) har rapporterat att antalet kvinnor som anmäler våld i hemmet har ökat. Det är inte klarlagt om detta beror på att våldet de facto har ökat, eller om benägenheten att göra en anmälan har ökat. Om det är den senare anledningen så tyder det på en attitydförändring bland kvinnor och minskade tabun när det gäller våld mot kvinnor.

8.4 Sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter

8.4.1 Hälsa

Tidpunkten 2001/2002

Vid denna tidpunkt hade Afghanistan en av de sämsta hälsosituationerna i världen. Kvinnors hälsostatus och tillgång till service befann sig på bottenivåer. Den förväntade livslängden för kvinnor var endast 43 år. Den dåliga hälsosituationen gällde särskilt kvinnors reproduktiva hälsa. I åldersgruppen 15–49 år dog 103 kvinnor per 1 000. Hälften av alla dessa dödsfall var relaterade till graviditet och barnafödande. 1 600 kvinnor per 100 000 födselar dog i barnsäng. Detta berodde främst på en kombination av fattigdom, undernäring, blodbrist och underutvecklade bäckenben hos alltför unga kvinnor som blev mödrar. En annan viktig faktor var att 89 procent av alla barn föddes i hemmet utan sjukvårdspersonal. Den låga giftasåldern bidrog. Enligt en studie genomförd i nio av landets 34 provinser var 16 procent av flickorna gifta när de var 15 år och 52 procent när de fyllde 18 år.

Tillgången till sjukvård var begränsad år 2002. De fungerande hälsoinrättningarna var koncentrerade till städer och områden vid gränsen till Pakistan. Staten gav ett marginellt stöd till hälso- och sjukvården. Mer än 80 procent av de fungerande hälsoinrättningarna fick stöd eller drevs av internationella enskilda organisationer.

En viktig faktor med direkt bäring på kvinnors tillgång till hälso- och sjukvård i Afghanistan var, och är fortsatt, att det finns kvinnlig

sjukvårdspersonal. De kulturella normerna gör det svårt för kvinnor att vända sig till en manlig läkare. Under talibanregimen var sjukvårdsklinikerna uppdelade i manliga och kvinnliga kliniker. Eftersom kvinnor kunde vara yrkesverksamma i mycket begränsad omfattning, så fanns det de facto nästan ingen sjukvård för kvinnor 2002.

Tabell 8.3 Hälso- och sjukvård: Några indikatorer

Indikator	2001/2002	2014/2015
Förväntad livslängd för kvinnor	43 år	64 år
Mödradödlighet	1 600 per 100 000 födselar	327 per 100 000 födselar
Dödstal för kvinnor 15–49 år	103 per 1 000 kvinnor	52 per 1 000 kvinnor
Antal barn per kvinna	7 barn	5 barn
Flickor 15–19 år som ingått äktenskap	52 %	18 %
Mödravård i samband med graviditet (minst ett besök)	16 %	63 %
Andel födselar i hemmet	89 %	33 %
Födselar där utbildad personal assisterar	14 %	45 %
Andel av befolkningen med mindre än en timmes promenad till en hälsoinrättning		57 %
Andel sjukvårdsinrättningar med kvinnlig personal		23 %
Spädbarnsdödlighet	115 per 1 000 födda	70 per 1 000 födda
Barnadödligheten för barn under fem år	172 per 1 000 födda	97 per 1 000 födda

Källa: World Bank (2005): *National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future*. Kabul. World Bank; World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington D.C. World Bank.

Tidpunkten 2014/2015

Studier visar att kring 2013/14 hade hälsosituationen och förutsättningarna för hälsa förbättrats på vissa kritiska punkter i jämförelse med 2001/02.¹⁰ Detta var resultatet av de olika internationella utvecklingsinsatser som hade inriktats på kvinnors hälsa, särskilt mödrahälsovård, och familjeplanering. Infrastrukturen på hälso- sidan hade också förbättrats och tillgången på utbildad sjukvårdspersonal hade ökat.

Två mycket påtagliga förbättringar var att den förväntade livslängden hade ökat kraftigt för både kvinnor och män, och att mödradödligheten hade sjunkit. Medellivslängden för kvinnor hade ökat från 43 till 64 år och för män från 44 till 67 år. En betydelsefull förändring var att dödligheten för kvinnor i åldersgruppen 15–49 år sjunkit drastiskt sedan 2001/02, från 103 dödsfall per 1 000 kvinnor till 52. År 2014 dog 327 kvinnor i barnsäng per 100 000 födselar, jämfört med 1 600 dödsfall kring 2001/02. Detta visar att mödravården förbättrats och att fler kvinnor har fått tillgång till vård under de barnafödande åren.

Även tillgången till sjukvård har förbättrats sedan 2001/02 då den var koncentrerad till städer och till gränsen mot Pakistan. År 2013 hade 57 procent av befolkningen mindre än en timmes gångväg till närmaste sjukvårdsinrättning. Det innebär att infrastrukturen för hälsovård har blivit mer jämnt fördelad i landet, vilket får en direkt påverkan på kvinnors hälsa eftersom benägenheten att söka vård ökar när sjukvården finns närmare hemmet.

Avsaknaden av jämställdhet har fortsatt stora följder för hälsosituationen i landet och visar på en markant skillnad mellan kvinnor och män. Av kvinnorna dör 53 procent i smittsamma sjukdomar, undernäring och mödrarelaterade åkommor. Motsvarande siffra för män är 43 procent. Den enda dödsorsak där män ligger högre än kvinnor är till följd av skador, 21 procent för män och 7 procent för kvinnor. Några olika faktorer ligger bakom denna skillnad. En är de kulturellt betingade könsrollerna i landet. Kvinnor befinner sig mer tid i hemmet och utsätts för mindre risker än män som förväntas agera i det offentliga rummet. Män har yrken där de i högre grad

¹⁰ World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington DC. World Bank.

kan utsättas för skador. Bakom de skilda siffrorna ligger sannolikt också konfliktrelaterade skador hos militär, polis och andra stridande grupper.

Kopplingen mellan kvinnlig sjukvårdspersonal och möjligheten för kvinnor att uppsöka sjukvården är som nämnts stark. Kring 2013/14 var det fortfarande endast 23 procent av hälsovårdsinrättningarna som hade kvinnlig personal. Enligt studier av Världsbanken¹¹ beror förhållandet på att det inte finns ett tillräckligt antal utbildade kvinnor och att de som har utbildat sig inte vill arbeta i osäkra områden. Sambandet mellan utbildning och flickors reproduktiva hälsa är också tydligt. Tillgången till toaletter, mensskydd och vatten är avgörande för att flickor som har börjat menstruera ska kunna gå till skolan. Annars ökar riskerna att de stannar hemma en vecka i månaden eller helt slutar skolan.

8.4.2 Utbildning

Tidpunkten 2001/ 2002

Under talibanregimen var antalet barn som gick i skola högst begränsat. Detta gällde särskilt flickor. Medan pojkarna kunde delta i undervisning hölls flickorna hemma. Även för pojkar blev skolgången begränsad eftersom ett antal av lärarna var kvinnor vilka var förbjudna att verka utanför hemmet. Många pojkar var också hänvisade till religiösa skolor där utbildningen i stor utsträckning bestod av att lära sig koranverser utantill.

Efter talibans fall kom det internationella samfundet i många fall att koncentrera sina insatser på skola och utbildning. Från 2002 strömmade afghanska barn till skolorna. År 2003 var mer än 4,3 miljoner barn inskrivna i grundskolan (7–12 år) och på högstadiet. Detta var det högsta antalet skolbarn i Afghanistans historia. Ju yngre skolbarnen var, desto större var andelen flickor. Antalet skolor ökade under de första åren efter talibanregimens fall. Kraven på tillgång till skola för flickor ökade starkt, även i traditionella pashtunområden där flickor tillåts en begränsad rörelsefrihet.

¹¹ World Bank (2013): Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges. Washington DC. World Bank.

Men trots den stora ökningen av antalet skolbarn så var bara 40 procent av flickorna i åldern 7–12 år inskrivna kring 2004/05. Bakom siffrorna döljer sig också påtagliga skillnader mellan stad och landsbygd. I nio särskilt studerade provinser i södra och östra Afghanistan (av landets 34 provinser), var år 2004 endast 15 procent av flickorna inskrivna i skolan. Flickorna lämnade också tidigt skolan och gick mindre än ett år i genomsnitt. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra var 2,5 år i Pakistan.

Tabell 8.4 Utbildning: några indikatorer

Indikatorer	2001/2002	2014/2015
Andel flickor i skolan	40 %	61 %
Andel läs- och skrivkunniga kvinnor (av alla)	14 %	19 %
Andel läs- och skrivkunniga kvinnor i städer (av alla)	28 %	39 %
Andel läs- och skrivkunniga kvinnor på landsbygden (av alla)	8 %	13 %
Andel läs- och skrivkunniga kvinnor i gruppen 15–24 år		37 %*
Andel kvinnliga elever i grundskola	40 %	46 %
Andel kvinnliga elever i högstadiet		27 %
Andel flickor som fullgör grundskola (av de som börjat)		84 %
Andel pojkar som fullgör grundskola (av de som börjat)		84 %
Andel kvinnliga lärare	28 %	31 %
Antal skolor	6 039	15 510
Andel flickskolor		16 %

Källa: World Bank (2005): *National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future*. Kabul. World Bank; World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington DC. World Bank.

* 2010/11

Tidpunkten 2014/2015

Enligt officiella siffror¹² hade andelen flickor som gick i skolan ökat till 61 procent kring 2014/15. Även om denna trend var positiv gjorde UNICEF bedömningen att ökningen var för långsam. Man påpekade att även om antalet skolor hade mer än fördubblats sedan 2003/04 så räcker de inte till för de snabbt växande barnkullarna. Flertalet skolor har byggts i eller i närheten av tätorter och städer. Många barn på landsbygden har långa avstånd till skolan. Detta drabbar särskilt flickor vilkas rörelsefrihet är begränsad (också efter talibans fall). De tillåts inte att gå längre sträckor från hemmet på grund av kulturella normer eller upplevd osäkerhet. Dessutom saknar många skolor

¹² Central Statistics Organization (2014): *Afghanistan Statistical Yearbook 2014–15*

murar som upplevs som nödvändiga för att skydda barnen, särskilt flickorna, och bekvämligheter som toaletter och vatten.

Tabell 8.5 Anledningar till att utebli från undervisning i grundskolan

Indikatorer	2001/2002	2014/2015		
		Pojkar 7–12 år	Flickor 7–12 år	Totalt
För dyrt/ekonomiska skäl	5 %	27 %	5 %	15 %
Säkerhet	42 %	8 %	22 %	16 %
Kulturella skäl		5 %	29 %	18 %
Hushållsarbete/barnet måste arbeta	17 %	42 %	4 %	
Problem i skolan		8 %	6 %	14 %
Barnen är för unga		3 %	2 %	17 %
Studerat tillräckligt/inte nödvändigt	15 %	18 %	12 %	3 %
Avstånd till skolan	37 %	2 %	5 %	8 %
Byggnader och inrättningar inadekvata	26 %			

Källa: Oxfam (2011): *High Stakes. Girls' Education in Afghanistan*. Brighton. Oxfam. World Bank (2005): *National Reconstruction and Poverty Reduction – the Role of Women in Afghanistan's Future*. Kabul. World Bank; World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington DC. World Bank

Säkerhetsfrågan har flera bottnar. Den behöver inte nödvändigtvis ha att göra med den interna väpnade konflikten, även om det ofta är fallet. Den kan också handla om risken för att flickor blir trakasserade, risken att tvingas relatera till främmande män och pojkar eller risken att bryta mot någon hederskodex och väcka omgivningens vrede. Säkerhet är i dessa fall kopplat till existerande kulturella patriarkala normer och system – flickor ”måste skyddas” från att bryta dessa, varigenom deras rättigheter att få tillgång till en god utbildning förhindras.

Statistiken visar att om barnen börjar i skolan så fullföljer 84 procent – både flickor och pojkar – skolgången. En stor utmaning är därför att få barn att börja skolan. För pojkars del kan en anledning till att de inte gör det vara att de behöver bidra till familjens försörjning.

Statistiken visar att andelen kvinnliga elever minskar med stigande ålder. I likhet med tidigare är trenden att andelen flickor är större på de lägre skolstadierna än på de högre. I grundskolan (7–12 år) var

andelen flickor 46 procent av det totala elevantalet, men bara 27 procent på högstadiet. Förhållandet avspeglar de många könsspecifika utmaningar som föreligger i Afghanistan. Det finns också ett starkt samband mellan moderns utbildningsnivå och benägenheten att skicka döttrarna till skolan. Synen på kvinnors rättigheter, roll och ställning i samhället är avgörande för flickors och kvinnors möjlighet till utbildning. Utbildningen är i sin tur av stor vikt för utvecklingen på en rad områden, inte minst hälsa. Kopplingen mellan flickors skolgång och hälsa visas tydligt när det gäller spädbarnsdödligheten som enligt UNICEF minskar mellan 5 och 10 procent för varje år som en kvinna gått i skolan.

Även om fler flickor börjat i skolan så har kvinnors läskunnighet ökat marginellt från 14 till 19 procent nationellt sett. Det förelåg stor skillnad mellan kvinnor på landsbygden och i städerna. Den mest positiva utvecklingen återfinns bland flickor/kvinnor i åldersspannet 7–24 år, vilkas läs- och skrivkunnighet uppgick till 37 procent kring 2010/11. Vid samma tid var siffran för motsvarande åldersgrupp pojkar/män 62 procent. En jämförelse med Pakistan för denna tidpunkt visar att 61 procent av flickor/kvinnor var läskunniga där.

8.4.3 Ekonomiskt deltagande: arbete och anställning

Tidpunkten 2001/2002

Kvinnor är hårt arbetande i Afghanistan. Flertalet utför ett omfattande men obetalt arbete inom hemmen. Kring 2001/02 levde 80 procent av befolkningen på landsbygden och försörjde sig genom självhushåll. Jordbruket svarade för 53 procent av landets BNP år 2002. Både män och kvinnor deltog i jordbruket, vilket var kvinnors huvudsakliga aktivitet i ekonomi och arbetsliv, vid sidan av att sköta hem och hushåll. Även om arbetsuppgifterna inom jordbruket fördelades efter kön arbetade kvinnorna lika många timmar som män. Kvinnor fick som regel ingen ersättning för sitt arbete, även om de hade producerat för försäljning. I de fall som kvinnor erhöll lön var denna mycket lägre än männens. I jordbruket var lönen för kvinnor endast 50–60 procent av männens lön. Motsvarande förhållande inom vävindustrin var 53 procent.

De afghanska kvinnornas deltagande i arbetslivet låg kring 2001/02 på ungefär samma nivå som i andra länder i Sydasiens. Statistiken är bristfällig på många sätt, men det beräknas att kvinnorna utgjorde 36 procent av arbetskraften 2002 och återfanns i den informella sektorn. Ju fattigare en familj hade det, desto fler kvinnor som sökte arbete också utanför hemmet.

Kvinnors arbete inom den offentliga sektorn hade ökat sedan 1960-talet och fram till talibanregimen. Det gällde främst arbeten inom utbildningsväsendet och på hälsoområdet. Dessa fanns tidigare främst i städerna. För kvinnor utan utbildning var hushållsservice det typiska arbetet. Kvinnor som ägnade sig åt entreprenörskap var mycket få och möttes av svårigheter av olika slag. Till dessa hörde svårigheten att få tillgång till den finansiella marknaden och att de var beroende av en manlig släktings närvaro för att kunna göra affärer.

Tidpunkten 2014/2015

Kvinnors deltagande i ekonomiska aktiviteter och yrkesliv kring 2014/15 uppvisar inga stora skillnader jämfört med 2001/02. Vissa statistiska skillnader beror till stor del på att gjorda undersökningar är baserade på olika metoder.¹³ Majoriteten av de kvinnor som också arbetar utanför hemmet gör det i den informella ekonomin. Traditionella kulturella normer och tänkesätt styr vilken typ av arbete som kvinnor kan delta i och jobben ger låg eller ingen lön. Detta gäller också oftast för kvinnor som är aktiva i den formella ekonomin.

Men det finns en viss ökning av antalet kvinnor som funnit anställning i yrkeskategorier som kräver utbildning. Detta gäller främst i städerna. Samtidigt finns det behov av många fler kvinnor inom en rad sektorer, särskilt för att öka andra kvinnors tillgång till samhällsservice. I den offentliga sektorn utgjorde kvinnor 21 procent av de anställda. Det är allmänt sett mer socialt accepterat att kvinnor arbetar i den offentliga sektorn än i den privata.

Kvinnor har fortfarande svårare än män att etablera sig i affärsvärlden. De har svårt att få lån till investeringar. På grund av de tradi-

¹³ World Bank (2013): *Women's Role in Afghanistan's Future. Taking Stock of Achievements and Continued Challenges*. Washington DC. World Bank.

tionella kulturella normerna har de inte heller kontroll över den egna hushållsekonomin. Även när de tjänar egna pengar så kan bara 20 procent bestämma över hur deras inkomster ska användas. Endast 3 procent av de afghanska kvinnorna har ett bankkonto (för män är siffran 9 procent). Världsbanken och andra institutioner har försökt skapa möjligheter för kvinnor att låna till vissa investeringar, bland annat genom program för mikrokrediter. I Världsbankens program var 38 procent av låntagarna kvinnor.

8.5 Säkerhetsrådets resolution 1325

Säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet antogs i oktober 2000. Resolutionen understryker bland annat behovet av stärkt skydd för kvinnor och flickor i konflikter, av ökat deltagande av kvinnor i konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser, av fler kvinnor på beslutsfattande nivåer i insatser och fredsprocesser och av fler kvinnor på olika nivåer i samhällsstrukturer och beslutsfattande efter en konflikt. Resolutionen betonar betydelsen av ett jämställdhetsperspektiv i all verksamhet som syftar till fred och säkerhet.

Sverige har uppfattats som ett stöd av de afghanska aktörer som drivit implementeringen av säkerhetsrådets resolution 1325 i landet, även om det konkreta svenska stödet i frågan varit relativt begränsat. Däremot har Sveriges bredare stöd, det vill säga både på policynivå och genom konkreta insatser gällande kvinnors rättigheter och jämställdhet, bidragit till möjligheterna för afghanska aktörer att främja implementeringen av 1325. Landets nationella handlingsplan för 1325 blev klar 2015 och gäller för perioden 2015–2022.

Sverige var aktivt i det gemensamma nordiska jämställdhetsinitiativ i Afghanistan som lanserades i oktober 2010 och som innefattade en rad olika aktiviteter och insatser, också med direkt bäring på resolution 1325. Sverige var också dessförinnan aktivt bakom det gemensamma brev i juni 2010 till Världsbanken i vilket ett antal givare underströk bristen på en jämställdhetsstrategi inom ARTF och begärde åtgärder. Som framgått av kapitlet om utvecklingssamarbetet (se kapitel 6) gav Sverige bistånd till flera organisationer som på olika sätt arbetade med att värna och främja kvinnors rättigheter och jämställdhet, inklusive resolution 1325 (UNIFEM/UN Women,

UNICEF, SAK, Women for Afghan Women, Marie Stopes International, Fonden för eliminering av våld mot kvinnor).

Inom Försvarsmakten kom resolutionen 1325 att uppfattas handla om fredsfrämjande verksamhet i internationella insatser.¹⁴ År 2007 inrättades en tjänst som genderrådgivare vid insatsstaben i Stockholm. En genderrådgivare placerades från 2008 vid det svenska PRT:et i Mazar-e Sharif. Sverige hade också 2010–2011 en genderrådgivare placerad vid den regionala staben för ISAF i norr (RC-N).

Sverige fick också den ledande rollen i Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM) utanför Stockholm, som invigdes i januari 2012. I februari 2013 blev centret utsett som huvudansvarigt för genderområdet inom Nato, vilket innebär att det ansvarar för utvecklingen av utbildning och övning när det gäller genderfrågor inom organisationen. Enligt Försvarsmaktens egen analys av arbetet med gender i internationella operationer har insatsen i Afghanistan varit viktig för utvecklingen av genderrådgivarfunktioner på olika nivåer och för genderintegrering i operationer.¹⁵

Det är svårt att bedöma vilken betydelse, om någon, genderarbetet inom det svenska PRT:et haft för säkerheten och civilbefolkningen, i synnerhet kvinnorna. En iakttagelse är att bristen på kvinnliga tolkar inte underlättade förbandets möjligheter till förtroendeskapande kontakt med de afghanska kvinnorna i verksamhetsområdet.

¹⁴ FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI.

¹⁵ Ibid.

9 Civil-militär samverkan

Civil-militär samverkan kom i allmänna ordalag att betonas starkt i flera av regeringens propositioner och skrivelser med bäring på insatserna i Afghanistan. En mer konkret analys av vad som menades med samverkan och hur denna skulle se ut och fungera, särskilt i fält, utarbetades dock inte. Oklarheterna gav i flera fall upphov till friktion och spänningar mellan och inom myndigheter och mellan befattningshavare. Fältnivån lämnades på sätt och vis i sticket. En civil-militär samverkan förmodades leda till synergier, vilka skulle eftersträvas. Hur dessa synergier skulle uppstå klargjordes inte.

9.1 Ökad civil-militär samverkan – hur?

Intresset för civil-militär samverkan kom att betonas efter det att Sverige från mars 2006 övertog ledningsansvaret för PRT Mazar-e Sharif. I juni 2007 fattade regeringen beslut om att revidera den gällande samarbetsstrategin med Afghanistan 2006–2008 och fastställa att 15–20 procent av det svenska biståndet fortsättningsvis skulle styras till de fyra provinser i norr som innefattade det PRT-område som Sverige hade ansvaret för inom ISAF. Revideringen innebar att:

En särskild tonvikt skall läggas vid att åstadkomma samordning mellan utvecklingssamarbetet och Sveriges övriga insatser i regionen. Genom samverkan mellan Sida och den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) respektive mellan Sida och EU:s polisinsats (EUPOL Afghanistan) i regionen skall de komparativa fördelar som det innebär för utvecklingssamarbetet att ha andra svenska insatser i området utnyttjas.¹

¹ Regeringen (2007): *Revidering av Sveriges samarbetsstrategi med Afghanistan m.m.*

I den reviderade samarbetsstrategin sades också att:

Ett viktigt syfte med utvecklingsinsatserna i norra Afghanistan skall vara att förstärka Sveriges breda och långsiktiga engagemang för regionen. Utvecklingssamarbetet kan på så sätt bidra till att öka även andra svenska insatsers möjlighet att påverka det politiska skeendet och stödja viktiga reformprocesser i regionen.

Vid denna tid gjordes ingen närmare analys från Regeringskansliets sida om olika aspekter av eller potentiella problem gällande begrepps-paren "säkerhet och utveckling" respektive "civil-militär samverkan".

Vad den civil-militära samverkan skulle innefatta, och hur den skulle gå till i praktiken, fanns det ingen vägledning om. I fält, vid PRT:et i Mazar-e Sharif, fick de utsända, såväl militär som civil personal, försöka laga efter läge och individuellt pröva sig fram, med växlande resultat.²

I en underlagspromemoria inom Regeringskansliet från maj 2007 inför den ovan nämnda revideringen av samarbetsstrategin för utvecklingssamarbetet 2006–2008 framgår att man helt överlät till aktörerna på fältet att lösa samverkansfrågorna. Sida nämndes särskilt vid namn:

Som utvecklats i tidigare avsnitt innebär strävan efter samverkan mellan olika svenska insatser ökade krav på regelbunden samordning mellan Sida och andra svenska aktörer. Sådan samverkan sker erfarenhetsmässigt bäst i fält, där det personliga utbytet är formlöst och där samarbetet präglas av en gemensam lägesbild och ömsesidig förståelse.

Det utarbetades aldrig en vägledning för hur den civil-militära samverkan skulle genomföras, alltifrån den centrala nationella nivån i Stockholm till fältnivån i norra Afghanistan. Regeringen skrev däremot i juli 2010 i strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan:

Samverkan ska ske med bibehållande av en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning. Synergier ska eftersträvas men det är viktigt att upprätthålla en ändamålsenlig uppdelning mellan säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet, så att de civila och militära rollerna hålls isär.

² Utredningens intervjuer med relevanta befattningshavare.

Vad ”ändamålsenlig” skulle vara, eller vem som skulle avgöra vad som var ändamålsenligt, klargjordes inte.

I prop. 2011/12:29 från 9 november 2011 gällande fortsatt svenskt deltagande i ISAF, sägs till exempel när det gäller den svenska närvaron i Mazar-e Sharif:

Samsyn, samordning och vid behov, nära samverkan, ska präglade svenska insatsen. Sammanblandning av genomförandet av biståndsinsatser och militära uppgifter ska dock undvikas. [...] Civil-militär samverkan är ett medel för att bättre kunna lösa de civila respektive militära uppgifterna. En fortsatt samverkan mellan det militära och civila bidraget bör ske i syfte att upprätthålla en gemensam bild av utvecklingen. Det är dock av central betydelse att biståndsinsatserna genomförs på ett sätt som inte bidrar till sammanblandning med de militära insatserna.

9.2 Oklarheterna kring civil-militär samverkan

Oklarheterna om vad som menas med civil-militär samverkan underströks i Riksrevisionens rapport från mars 2011.³ Rapporten hävdade att:

Regeringen har i en rad olika sammanhang de senaste tio åren uttalat att det nationella arbetet måste bedrivas mer integrerat och samordnat för att få genomslag och för att åstadkomma en starkare koppling mellan säkerhet och utveckling i de internationella sammanhang där Sverige bidrar. Samverkan mellan svenska myndigheter är enligt regeringen ett viktigt instrument för att uppnå en samstämmig svensk politik. Regeringen har dock inte förtydligat vad som egentligen avses med vare sig civil-militär samverkan eller samverkan som sådan, och vad som ska uppnås genom att samverka.⁴

Riksrevisionen gjorde i samma rapport bedömningen att:

När det gäller begreppet ’civil-militär samverkan’ används det i flera av regeringens övergripande styrdokument av svenska bidrag till internationella insatser utan att det tydliggörs hur eller på vilken nivå den ska bedrivas eller vad som är syftet och nyttan med att samverka och agera tillsammans.⁵

³ Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm. Riksrevisionen. RiR 2011:14.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

I en skrivelse från oktober 2011 ger regeringen sitt svar på Riksrevisionens rapport⁶. När det gäller frågorna kring civil-militär samverkan säger regeringen bland annat att:

Samverkan mellan civila och militära aktörer i olika typer av freds- och statsbyggande insatser är ofta en förutsättning för en effektiv insats. Sådan civil-militär samverkan är dock inte okomplicerad.⁷

Till skillnad från andra dokument i frågan antyder regeringen här att det kan vara komplicerat med civil-militär samverkan. Men regeringen vidareutvecklar inte vad man menar med skrivningen. I stället säges vidare i svaret att:

Med civil-militär samverkan avser regeringen att civila och militära aktörer ska sträva efter samma övergripande mål och ha god kännedom om varandras medel för att uppnå det målet. Det kan ske genom styrning, informationsutbyte eller samverkan. Syftet med civil-militär samverkan är att de militära respektive civila återuppbyggnadsinsatser som görs i ett land eller en specifik region ska vara ömsesidigt förstärkande delar av regionen/det aktuella landet. De mest centrala dokumenten som berör civil-militär samverkan är relevanta propositioner, regleringsbrev för berörda myndigheter, skrivelser, i synnerhet Nationell strategi för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:89) samt policydokumenten Policy för säkerhet och utveckling (2010) och Policy för Sveriges humanitära bistånd (2010).⁸

Efter ytterligare resonemang avslutar regeringen i skrivelsen när det gäller civil-militär samverkan med att säga att:

Varje myndighet som deltar i en insats har att bidra till civil-militär samverkan utifrån dess särskilda uppdrag och kompetens. Dessa aktörer styrs av olika lagar, regler, policyer, regleringsbrev, instruktioner och regeringsbeslut som tillsammans med regeringens inriktning av bidragen till krishantering sätter ramverket för i vilken utsträckning civil-militär samverkan ske.⁹

Det är utredningens uppfattning att det allmänt hållna svaret på Riksrevisionens rapport bekräftar behovet att klargöra vad som för svensk del menas med civil-militär samverkan, och varför, om, när

⁶ Skr. 2011/12:18 *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

och hur sådan eventuellt ska övervägas och tillämpas i internationella insatser.

För att kunna göra detta är det bland annat angeläget att analysera och överväga hur man ska hantera några kända hinder för olika former av samarbete mellan myndigheter. Till dessa hör, bland andra, följande punkter.¹⁰ Olika aktörer har olika strategiska mål, både allmänt och i specifika insatser. Det behövs således att en överordnad instans fastställer den gemensamma och styrande analysen och strategin för den samlade insatsen ifråga och inom den ramen vilka som är målen för respektive aktör. En andra punkt är de betydande skillnader i militär respektive civil organisationskultur som föreligger. Olika arbetssätt, former för beslutsfattande, organisatoriska värderingar och grundläggande premisser kan ofta skapa spänningar och försvåra samordning. En tredje punkt är skillnader i organisationsstrukturer, inklusive graden av hierarkiska system. En fjärde viktig punkt som måste hanteras är de olika tidsramar som organisationerna oftast arbetar med i en konflikt- eller postkonfliktsituation. En femte punkt gäller den resursasymmetri som kan föreligga, såväl i pengar räknat som i tekniska kapaciteter eller fysisk utrustning. En ytterligare faktor gäller bristen på interorganisatorisk kunskap och förståelse visavi de andra aktörerna i en tänkt samverkan.

9.3 Iakttagelser från fältnivån

Från utredningens samtal och dokumentation¹¹ finns några intressanta iakttagelser från fältet gällande den civil-militära ”samverkan” som förekom vid det svenska PRT:et kring 2009/10. Iakttagelserna illustrerar vad som nämnts ovan:

1. Det saknades vägledning för vad civil-militär samverkan skulle vara och hur den skulle gå till.
2. Problemet/utmaningen lämnades till den taktiska nivån.

¹⁰ Egnell, Robert – Nilsson, Claes (2011): *Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling*. Stockholm. KKrVA. Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr 1-2011. (Resonemangen i avsnittet bygger på Egnells och Nilssons framställning).

¹¹ Lackenbauer, Helené (2011): *Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan*. Stockholm. FOI. FOI Memo 3793.

3. På denna nivå var det militära styrande och dominerande.
4. Det saknades en gemensam analys och en gemensam målbild samt en tydlig arbetsfördelning mellan de olika civila och militära komponenterna.
5. Skilda uppfattningar av säkerhet: mänsklig kontra militär/truppens säkerhet.
6. Militären förväntade sig/antog att Sidas biståndsmedel till de norra provinserna (25 procent) kunde användas av PRT-MeS.
7. Militära komponenten förväntade sig att Sida skulle finansiera projekt som hade militära syften, till exempel vid COIN-operationer, eller som hade identifierats som behov av soldater på patrull.
8. De civila rådgivarna delgavs inte full information inför militära operationer.
9. Afghanerna var sällan med i planeringen och diskussionerna.

Det fanns konkreta positiva exempel på civil-militärt samarbete vid PRT-MeS. Det kanske tydligaste var det arbete som gjordes inför presidentvalet 2009, vilket kunde ses som ett väl avgränsat projekt. Här förelåg en tydlig målbild, liksom åtskilda arbetsuppgifter mellan civila och militära, som samtidigt kompletterade varandra. Alla deltagare som utförde de olika uppgifterna inför valet kände också, enligt uppgift, att det var en meningsfull aktivitet.¹²

9.4 Skalan av civil-militära relationer

Utredningen menar att det behövs en tydlig rågång mellan militära bidrag och civila utvecklingsinsatser i komplicerade länder med komplexa konflikter. I en situation där de utländska fredsfrämjande styrkorna finns kan de riskera att uppfattas som deltagande på den ena sidan i den väpnade konflikten. Det blir negativt för utvecklingsinsatserna. Det är viktigt att man klargör vilka de civil-militära

¹² Ibid; Intervjuer med relevanta befattningshavare.

relationerna bör eller kan vara i en viss given kontext så att negativa effekter inte riskerar att uppstå.

Utredningen berör i det följande inte CIMIC ("civil-military cooperation"), som är en speciell funktion inom en militär operation. CIMIC innebär kontakter med lokala civila organisationer och personer för att kunna underlätta att nå målen i den militära planen för operationen.

När det gäller civil-militär samverkan kan denna ses som den mest avancerade och möjligen omöjliga formen på en skala av tänkbara civil-militära *relationer*: från informationsutbyte/samexistens, samarbete, samordning, till eventuell samverkan/integrering.

Utredningen menar att det är fruktbart att resonera om och analysera vilket slag av civil-militär relation på skalan som kan bedömas vara lämplig eller möjlig för en viss insats, i stället för att på ett allmänt/abstrakt sätt tala om civil-militär samverkan.

Genom att skilja mellan de olika stegen på skalan av relationer kan man bättre göra de överväganden som behövs i en viss given kontext för att bedöma vilka civil-militära relationer som är lämpliga eller möjliga för insatsen ifråga, inte minst på fältnivån. Oberoende av vilken grad av civil-militära relationer som en strategi anvisar, måste det som en utgångspunkt och bottenplatta finnas ett adekvat informationsutbyte mellan de civila och militära komponenterna i en internationell insats.

9.5 Begreppsparet säkerhet och utveckling

Utredningen konstaterar att de eventuella kopplingarna mellan säkerhet och utveckling i ett land i konflikt måste analyseras och bedömas med omsorg. Det gäller särskilt när, som i Afghanistan, den väpnade konflikten ökar i omfattning och intensitet och den internationella styrkan, ISAF, står på regeringens sida mot de väpnade oppositionsgrupperna. Vad, mer exakt, innebär kopplingen mellan säkerhet och utveckling? Vilket slags säkerhet menar man, och för vem? För civilbefolkningen, eller för den egna militära truppen, eller för den civila utsända personalen, eller handlar det om statens säkerhet? Kan det till exempel finnas motsättningar mellan åtgärder för ökad säkerhet för den egna militära truppen och civilbefolkningens säkerhet?

För humanitära insatser är det viktigt att respektera och arbeta enligt de fyra grundläggande internationella principerna för humanitära aktörer: medmänsklighet, oberoende, opartiskhet och neutralitet. En rågång måste upprätthållas mellan de humanitära aktörerna och stridande parter i en väpnad konflikt. Sammanblandning med det militära ökar riskerna för de humanitära insatserna när det handlar om en väpnad konflikt med starka politiska spänningar mellan de väpnade parterna.

Även för internationella utvecklingsinsatser kan ökade risker uppstå för genomförandet om sammanblandning sker med den ena militära parten i en väpnad konflikt. Svenska Afghanistankommittén, liksom flera andra biståndsaktörer, hävdade vikten av att inte blanda samman sina insatser med militärens. SAK bedömde att det var bäst ur både säkerhets- och arbetssynpunkt att "inte bli partner till militärens 'civila' insatser, vare sig svenskt eller annat PRT" eller uppträda tillsammans med ISAF.¹³

Tufts University's studie¹⁴ *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan* från 2012 pekade på flera intressanta och intrikata förhållanden när det gällde utveckling och säkerhet. Bland andra iakttagelser konstaterade studien att det fanns liten eller ingen empirisk evidens för att återuppbyggnadsstöd skulle vara effektivt för att "win hearts and minds", och därigenom öka säkerheten eller stabiliteten i ett område, vilket ofta hävdades eller förutsattes i till exempel COIN-konceptet. Studien påpekade också att bristande konfliktkänslighet i analysen av en situation kunde leda till att utvecklingsinsatser riskerade att vara destabiliserande, inklusive genom att (ofrivilligt) göda korruption. Tanken att vinna "hearts and minds" för att öka stabiliteten i ett område tenderade också att leda till att mer resurser riktades till omstridda konfliktområden och mindre till lugnare områden, vilket i sin tur kunde leda till ökad konkurrens och konflikt över biståndsresurser. I värsta fall kunde perversa effekter uppstå på så sätt att incitament skapades för vissa aktörer att hålla kvar ett mått av

¹³ SAK:s underlag till utredningen. Se också Johansson, Kajsa (2016): *Beyond Incidents. Swedish Committee for Afghanistan's Experience on Civilian-Military Interaction and Consequences of the Military Intervention on Aid Delivery*.

¹⁴ Fishstein, Paul – Wilder, Andrew (2012): *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Feinstein International Center, Tufts University.

konflikt. Studien underströk att viktiga pådrivande faktorer för konflikt eller osäkerhet, förutom fattigdom, arbetslöshet och ideologiska motsättningar, också var dålig samhällsstyrning, korruption och statliga eller politiska företrädare som inte skötte sina uppgifter på legitima sätt. De utländska truppernas agerande kunde också vara en faktor, visade studien.

9.6 Behovet av gemensam analys och strategi

En grundläggande förutsättning för fruktbara *civil-militära relationer* i en internationell insats, inklusive möjligheten till samverkan, är att det finns en gemensam analys av konfliktsituationen ifråga samt att målen för den svenska insatsen och dess olika delinsatser är tydligt fastställda av regeringen, och kända av alla som deltar i insatserna. Strategin bör klart ange vem som ska göra vad, och vilka de civil-militära relationerna ska vara, vilka rollerna är för utvecklingssidan respektive den militära sidan. Troliga eller tänkbara konflikter mellan de olika delinsatserna, beroende på konfliktkontexten, måste tydliggöras, liksom hur sådana ska tas om hand, och av vem.

För att kunna åstadkomma detta samlade grepp i ordets egentliga mening, fordras säkerligen en annan och ny ordning på hemmaplan, vilken leder fram till behovet av en funktion i Regeringskansliet som har att följa och bedöma hela den svenska insatsen. Utredningen återkommer med förslag i denna fråga i kapitel 13.

10 Styrning och samordning

Riksdagen har behandlat tolv propositioner om ISAF och givit sitt medgivande till att sända väpnad styrka utomlands. Därutöver har riksdagen i motioner, interpellationer och utfrågningar tagit upp ett flertal aspekter av det svenska engagemanget.

Regeringens styrning av insatserna i Afghanistan har skett i sedvanlig ordning. Insatserna har hanterats och styrts i skilda processer. I takt med att åren gick och engagemanget i Afghanistan växte både militärt och civilt uppmärksammades också problem när det gällde styrningen och genomförandet av de svenska insatserna, både i och utanför riksdagen. Vissa åtgärder vidtogs mellan 2009 och 2014.

10.1 Samspelet mellan regeringen och riksdagen

Mellan åren 2002 och 2014 omnämndes Afghanistan varje år, med undantag för år 2003, i regeringens utrikesdeklarationer i riksdagen. Skrivningar om Afghanistan gavs också i berörda delar av varje års budgetproposition, inklusive omnämnanden av de av regeringen från tid till annan fastställda strategierna för det civila biståndet till Afghanistan. För de svenska truppbidragen till ISAF avgavs sammanlagt tolv propositioner under den angivna perioden. I juli 2010 presenterade regeringen en strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan.

Propositionerna om ISAF och motioner i anslutning till dessa behandlades i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet. Under perioden 2002–2014 förekom sammanlagt cirka 35 föredragningar eller annat deltagande gällande Afghanistan från Regeringskansliet och myndigheter i utrikes-, försvars- samt det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet.

Cirka 90 interpellationer gällande Afghanistan ställdes av riksdagsledamöter och besvarades av ansvarigt statsråd under åren 2002–2014. Antalet skriftliga frågor och svar gällande Afghanistan under dessa år uppgick till cirka 105. Antalet motioner om Afghanistan som behandlades av utrikes- eller försvarsutskottet var drygt 200.

10.2 Några återkommande teman och frågor i riksdagen

Vissa teman och frågor har varit återkommande i riksdagen när det gäller det svenska engagemanget i Afghanistan under perioden 2002–2014. Utan att vara uttömmande, kan följande exempel ges.

Ett återkommande tema, där det har funnits en stor samsyn, har gällt betydelsen av kvinnors och flickors rättigheter, inklusive behovet att ge stöd till implementeringen av säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Ett annat område med bred samsyn gäller det svenska humanitära stödet och utvecklingssamarbetet, inte minst SAKs arbete, liksom stödet till FN:s roll och uppgifter. En bred samsyn i riksdagen har också varit fallet när det gäller de svenska truppbidragen till ISAF. Stödet var helt enigt under de första åren, till april 2004. Därefter var stödet i riksdagen för deltagande med svenska trupper till ISAF fortsatt brett och blocköverskridande, men inte totalt. På det politiskt-diplomatiska området har de olika regeringarna i stort haft ett brett stöd i riksdagen, även om det inte har saknats kritiska röster.

Inom dessa ramar kom vissa frågor att uppmärksammas mer kritiskt. En sådan fråga var risken för sammanblandning, både på ledningsnivå och i fält, av OEF och ISAF. Kritiker betonade sammanblandningsrisken och de negativa effekterna av en sådan medan regeringen underströk de skilda mandat som har gällt för de olika styrkorna. Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet skrev i sitt betänkande från den 13 maj 2004¹ bland annat följande:

¹ Bet. 2003/04:UFöU2 Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.

Utskottet vill emellertid här också framhålla att det är önskvärt att så långt möjligt klargöra – inte minst i anslutning till ISAF:s dagliga arbete ute i det afghanska samhället – *skillnaderna* mellan ISAF:s och OEF:s verksamheter, där den förstnämnda i enlighet med FN-mandatet är inriktad på säkerhetshöjande åtgärder i enlighet med Bonnöverenskommelsen, dvs. avvapning, demobilisering och återintegrering i samhället av milisförband liksom på att främja centralregeringens auktoritet. Det är dock, enligt utskottets bedömning, inte möjligt att ställa ut några garantier för att distinktionen mellan ISAF och OEF uppfattas av alla människor i landet. Mot denna bakgrund ser utskottet det som önskvärt med informationsinsatser till den afghanska befolkningen om syftet med SAF:s verksamhet.

De fem följande utskottsbetänkandena, till och med det som avgavs i december 2010², behandlade på ett liknande sätt farhågorna om risken för sammanblandning av OEF och ISAF.

En fråga där skilda bedömningar fanns gällde om det förelåg en intern väpnad konflikt eller inte i Afghanistan. Utredningen har analyserat denna fråga i tidigare kapitel. En annan kritisk punkt har gällt de fall där de internationella militära insatserna har resulterat i att många civila har dödats. I december 2008 uttryckte det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet i sitt betänkande 2008/09:UFöU1 att:

Utskottet ser allvarligt på det stora antal civila dödsoffer som har krävt i samband med insatser utförda av de afghanska och internationella styrkorna i synnerhet under det senaste året. Dessa förluster är oacceptabla, och de riskerar, anser utskottet, att allvarligt urholka legitimiteten hos såväl den afghanska regeringens som den internationella säkerhetsstyrkans ansträngningar att uppnå ett långsiktigt fungerande och stabilt afghanskt samhälle. Utskottet anser att alla tillgängliga åtgärder måste vidtas för att undvika civila dödsoffer.

Ett knappt halvår senare sade dåvarande försvarsministern i sitt svar i riksdagen på en skriftlig fråga om civila döda till följd av flyganfall att:

Det är djupt beklagligt att civila faller offer i samband med säkerhets- och stabiliseringsoperationer i Afghanistan. Större ansträngningar är nödvändiga för att minimera antalet civila dödsoffer. Sverige driver

² Bet. 2005/06:UFöU1 Utökad svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) i Afghanistan; Bet. 2006/07:UFöU3 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan; Bet. 2008/09:UFöU1 Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF); Bet. 2009/10:UFöU1 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF); Bet. 2010/11:UFöU1 Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).

frågan i Nato/PFF-samarbetet och inom ramen för ISAF. Jag har själv tagit upp frågan i flera sammanhang, senast vid det gemensamma försvarsministermötet inom ISAF i februari. Det finns också en omfattande insikt hos USA och övriga truppbidragarnationer om vikten av att komma till rätta med detta.³

Frågan om överlämning av frihetsberövade personer till afghanska myndigheter lyftes också. Dåvarande försvarsministern uttalade till exempel i september 2009 som svar på en skriftlig fråga bland annat att:

Sverige har föreslagit att ett bilateralt fångshanteringsavtal ska upprättas mellan Sverige och Afghanistan som tydligt klargör vilka rättigheter som frihetsberövade personer ska ha. Förhandlingar om ett sådant avtal har inletts med de afghanska myndigheterna men har ännu inte kunnat slutföras.⁴

Frågor gällande materiel och utrustning till den svenska truppinsatsen, särskilt helikoptrar, fordon och personlig skyddsutrustning, lyftes och debatterades vid flera tillfällen i riksdagen.

Frågor om behovet av skydd för flyktingar, respektive om återvändandet av afghaner som inte hade fått uppehållstillstånd, inklusive ensamkommande barn, togs upp av riksdagsledamöter vid flera tillfällen.

Frågor gällande de kostnadsmässiga proportionerna mellan de militära och de civila insatserna togs upp vid olika tillfällen under årens lopp av riksdagsledamöter från partier i båda blocken.

10.3 Styrning av insatserna

Regeringens styrning av insatserna i Afghanistan har skett i enlighet med vad som kan betecknas som sedvanlig ordning. Regeringen fattade beslut som gällde insatserna, och beredningen inom Regeringskansliet av ärendena skedde väsentligen på sedvanligt sätt enligt rutinerna för gemensam beredning. Det var huvudsakligen Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet som hanterade insatserna. Riksdagen beslutade om budgeten samt när

³ Skriftlig fråga 2008/09:937 USA:s flygangrepp i Afghanistan.

⁴ Skriftlig fråga 2008/09:1182 Överlämning av fångar till de afghanska myndigheterna. (Ett avtal kom dock aldrig till stånd).

det gällde frågan om medgivande till att väpnad styrka skulle skickas utomlands.

Riksdagen beslutar om försvarspolitikens inriktning och anslagstilldelning genom budgetproposition och inriktningsproposition. Regeringen styr Försvarsmakten genom årliga regleringsbrev med Försvarsdepartementet som ansvarigt departement.

Det grundläggande styrdokumentet från regeringens sida för de militära insatserna i Afghanistan var den så kallade ISAF-propositionen. Utrikesdepartementet var i sedvanlig ordning ansvarigt för utarbetandet av proposition som gäller att sända svensk trupp utomlands.

Under engagemangets gång hade propositionerna olika tidsperspektiv. Fram till 2008 hade propositionerna både sex och 24 månaders begränsning i tid. I vissa fall söktes medgivande utan begränsning i tid, dock alltid under förutsättning att ett giltigt mandat förelåg från FN:s säkerhetsråd. Från 2008 etablerades en ordning där regeringen lämnade en proposition om ISAF till riksdagen varje år. Vid ett tillfälle väckte utrikesutskottet förslag om förlängt bemyndigande för regeringen att skicka en väpnad styrka utomlands.

För utvecklingssamarbetet beslutar riksdagen om medelstilldelningen för Utgiftsområde 7 – *internationellt bistånd* genom budgetpropositionen. Regeringen styr med Utrikesdepartementet som ansvarigt departement Sidas och andra biståndsmyndigheters verksamhet genom de årliga regleringsbreven och eventuella särskilda regeringsbeslut.

Det huvudsakliga styrdokumentet för utvecklingsinsatserna i Afghanistan var de strategier för utvecklingssamarbetet med Afghanistan som togs fram under perioden 2002–2014 och i sedvanlig ordning beslutades av regeringen. Strategierna fastställde mål och former för Sidas genomförande av biståndet till Afghanistan. Sammanlagt har fyra strategier beslutats om under tidsperioden.⁵ Avsikten har varit att strategierna skulle gälla tre till fyra år, men gällande strategier kom vid några tillfällen att revideras av regeringen och tidsperspektiven ändrades. En påtaglig revidering var den som gjordes under 2007 när regeringen bestämde att en viss procentandel av

⁵ För en närmare beskrivning av strategierna, se kapitel 6.

biståndet till Afghanistan skulle styras till de fyra norra provinser som ingick i det PRT som Sverige hade ansvaret för.

Det politiska och diplomatiska agerandet styrdes mer direkt av regeringen genom Utrikesdepartementet och utrikesförvaltningens verksamhetsplanering eller särskilda instruktioner.

Personalbidrag till insatserna styrdes av regeringen genom regleringsbrev, instruktioner eller särskilda beslut till vissa myndigheter. Finansiering kom från ett stort antal anslagsposter. Försvarsmakten, MSB, FBA och Polisen har bidragit med personal till engagemanget.

10.4 Styrning i parallella processer

Regeringen har kallat det svenska engagemanget i Afghanistan för en samlad insats, men studier och granskningar visar att det har handlat om insatser som hanterats och styrts i skilda processer som inte har varit särskilt sammanfogade. Riksrevisionen gjorde i sin granskning från 2011 bedömningen att Sveriges och svenska myndigheters internationella engagemang – med Afghanistan som ett exempel – styrs i parallella processer, vilket begränsar förutsättningarna för tydlighet kring samverkan och hur synergier ska uppnås.⁶ Utrikesförvaltningsutredningen från 2011 pekade på hämmande revirtänkande i det interdepartementala samarbetet inom regeringskansliet och att den gemensamma ärendeberedningen är relativt obrukbar för att formulera ny, bred och framåtsyftande politik.⁷ Den interna rapporten från 2008 om Sveriges PRT i norra Afghanistan noterade att det inte hade förekommit politiskt samråd mellan Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och Sida om gemensamma mål och medel i insatserna. Genomförandet av den militära insatsen hade, när beslut väl fattats, skett utan medverkan av övriga delar av Regeringskansliet.⁸

Utredningens intervjuer och granskning bekräftar till stor del dessa bedömningar. Styrningen av insatserna beskrivs som att den

⁶ Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm. Riksrevisionen. RiR 2011:14.

⁷ Utrikesförvaltning i världsklass – *En mer flexibel utrikesrepresentation*. SOU 2010:32

⁸ Utrikedepartementet (2008): *Sverige i Afghanistan – Hur förenar vi säkerhet med utveckling?* – En översyn av Sveriges Provincial Reconstruction Team.

skedde i ”stuprör”. Det förekom samarbete mellan de tjänstemän som hanterade insatserna, men det präglades av ”stuprörsmodellen”. Utredningen har också, förutom interdepartementala styrnings- och samordningsproblem, noterat intradepartementala parallella styrningsprocesser, som från tid till annan innebar oklarheter och friktion.

Utredningens huvudsakliga iakttagelse när det gäller styrningen och uppföljningen av det svenska engagemanget är att olika delar av Regeringskansliet har svarat för dessa och att de myndigheter som har genomfört insatserna inte har haft samsyn i tillräcklig utsträckning.

Den militära insatsen, som var störst och mest kostsam, låg i första hand under Försvarsdepartementet, även om varje proposition om ISAF utarbetades av Utrikesdepartementet. Det fanns spänningar och meningsskillnader mellan departementen. Det fanns också betydande spänningar och friktion inom Utrikesdepartementet mellan funktionella och geografiska enheter, mellan de enheter som hade ansvar för frågor om krishantering och militära insatser och de som hade ansvar för Afghanistan och utvecklingssamarbetet.

Analysen av situationen i Afghanistan, liksom frågan om den civila närvaron vid PRT-MeS, är exempel på frågor där meningsskillnader har funnits, men som hanterats i skilda stuprör både mellan och inom departementen. På myndighetsnivå och i fält har den oklara frågan om civil-militär samverkan orsakat friktion mellan Sida och Försvarsmakten.⁹

De skilda stuprören bidrog till otydlighet, spänningar och brist på en övergripande samlad styrning av insatserna. Före 2010 fanns ingen övergripande klar målsättning som gällde hela Sveriges engagemang. För den militära insatsen hade tydliga mål inte angetts i styrningen av insatserna, även om det fanns ett övergripande mål att bidra till att upprätthålla säkerhet. Det var snarare ISAF:s operationsplan som klargjorde de militära styrkebidragens målsättningar. För utvecklingssamarbetet fanns tydligare målsättningar såsom att minska fattigdom, stärka demokrati, försvara de mänskliga rättigheterna, jämställdhet och rättssäkerhet.¹⁰ Avsaknaden av sammanhängande mål för de

⁹ Se kapitel 9.

¹⁰ Se kapitel 6 för en genomgång av målsättningar för utvecklingssamarbetet; Målformuleringarna finns i samarbetsstrategi 2006–2008, samt prop. 2005/06:34, prop. 2006/07:83, prop. 2008/09:69.

huvudsakliga delarna av engagemanget, den militära respektive utvecklingssamarbetet, liksom de skilda stuprören på olika nivåer, innebär att det inte är rimligt att tala om en samlad insats. De anförda förhållandena orsakade problem och utmaningar för personalen i fält i Afghanistan, men också för myndigheter hemmavid, inklusive inom Regeringskansliet.

Några adekvata åtgärder för att på allvar åstadkomma en samlad insats, eller förbättra möjligheterna till samordning inom Regeringskansliet och mellan myndigheter i syfte att mildra effekterna av de parallella styrningsprocesserna, går inte att identifiera under den första hälften av engagemanget.

10.5 Åtgärder för en mer samlad insats

I takt med att åren gick och engagemanget i Afghanistan växte volymmässigt både militärt och civilt, uppmärksammades också problemen såväl mer offentligt, inklusive i och utanför riksdagen, som mer internt när det gällde styrningen och genomförandet av de svenska insatserna. Ett antal analyser och studier gjordes och återkoppling från fältet spelade också in. Vissa åtgärder vidtogs mellan 2009 och 2014. Till dessa hörde utarbetandet av strategin i juli 2010, vidare den samverkansfunktion i regeringskansliet som etablerades 2010, sändebudets ”task force”¹¹ och den seniora civila representeranten samt den civila ledningen i PRT-MeS 2012.¹²

10.5.1 Strategin 2010

Behovet av en samlad svensk strategi för engagemanget i Afghanistan påtalades flera gånger. I riksdagen efterlystes en bred och långsiktig strategi i motion 2006/07:U5. En samlad strategi efterlystes också i en kontingentchefsrapport¹³ 2007 och i Utrikesdepartementets interna rapport våren 2008.

¹¹ Se kapitel 7.

¹² De två sistnämnda behandlas i kapitel 5.

¹³ Slutrapport FS13 (2007).

Regeringen presenterade i juli 2010 en strategi för hela engagemanget i Afghanistan.¹⁴ Den beskrevs som ett ”strategiskt ramverk” och skulle utgöra en gemensam bas för alla berörda politikområden och sätta upp riktlinjer för Sveriges politik. I strategin formulerades ett övergripande gemensamt mål för engagemanget.

Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.

Strategin var ett steg i rätt riktning för att åstadkomma ett mer samlat engagemang. Övergripande och gemensamma mål för engagemanget var nödvändiga. Denna strategi kom sent i processen och den är skriven mer som ett ramverk och en avsiktsförklaring än som ett instrument för en tydlig och samlad styrning av insatserna.

De följande propositionerna om ISAF och samarbetsstrategierna samt utredningens intervjuer visar också att den politiska överenskommelse som slöts mellan regeringen och oppositionen efter valet hösten 2010 blev mer vägledande för insatserna än strategin.

Utredningen bedömer att en samlad strategi för det svenska engagemanget borde ha tagits fram i ett tidigare skede, lämpligen kring 2006–2007 då det svenska engagemanget påtagligt ökade och Sverige tog över ledningen för PRT-MeS. I april 2004 hade regeringen också angett att det militära engagemanget skulle ses som långsiktigt.

10.5.2 Samverkansfunktioner

I inriktningspropositionen för försvaret 2009 angav regeringen att man avsåg inrätta en samverkansfunktion inom regeringskansliet med deltagande från berörda myndigheter och andra aktörer. Syftet var att stärka civil-militär samverkan i insatser¹⁵ och att stärka samverkan såväl mellan departementen som mellan departement och myndigheter.¹⁶ Tidigare hade en informell samverkansgrupp

¹⁴ Utrikesdepartementet (2010): *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*.

¹⁵ Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.

¹⁶ Rapport från riksdagen 2008/09:RFR7 Försvarsutskottets offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan.

för insatserna i Afghanistan funnits. Den leddes av utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete vid Utrikesdepartementet och företrädare för berörda departement, Sida, Försvarsmakten, FBA och Polisen ingick i gruppen.

Samverkansfunktionen för internationella insatser inrättades under 2010. Den var, att döma av befintliga dokument och utredningens intervjuer, den tydligaste åtgärden för att försöka förbättra samordningen inom regeringskansliet och mellan myndigheter. Funktionen skulle hantera olika frågor gällande internationella insatser, men kom främst att fokusera på insatserna i Afghanistan.

Samverkansfunktionens högsta instans var möten på statssekreterarnivå. Deltog gjorde kabinettssekreteraren och statssekreteraren för bistånd från Utrikesdepartementet och statssekreterarna från Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet. Funktionen hade inget mandat att fatta beslut utan hade en stödjande roll till den ordinarie organisationen. Den skulle inte vara en ny struktur inom Regeringskansliet utan skapa bättre förutsättningar för en gemensam verklighetsuppfattning, diskussioner över departementsgränserna och en tydligare styrning samt underlätta interaktion mellan berörda aktörer i insatserna.¹⁷

Tillkomsten av den centrala samverkansfunktionen innebar i praktiken inte något egentligt nytt vad gäller styrningen av insatserna i Afghanistan. Utredningens intervjuer med tjänstemän och beslutsfattare visar att funktionen inte fick betydelse för en mer samlad styrning. I första hand blev den ett forum för informationsutbyte.

Inom regeringskansliet fanns på andra nivåer olika samordningsfunktioner, samverkans- och samrådsgrupper och arbetsgrupper, vilka direkt eller indirekt har behandlat engagemanget i Afghanistan.¹⁸ Det fanns även sådana funktioner på myndighetsnivå.¹⁹ FBA har haft ett särskilt uppdrag att sörja för samordning och samverkan i frågor

¹⁷ Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm. Riksrevisionen. RiR 2011:14; Rapport från riksdagen 2008/09:RFR7 Försvarskommitténs offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan.

¹⁸ I Riksrevisionens granskningsrapport, bilaga 4 nämns sju funktioner som fanns 2010, varav sex behandlat engagemanget i Afghanistan och en var ett *Somaliasamråd*. (Riksrevisionen (2011): *Svenska bidrag till internationella insatser*. Stockholm. Riksrevisionen. RiR 2011:14).

¹⁹ Bland annat arbetsgruppen för myndighetssamverkan och samrådsgruppen för internationella insatser, med deltagande från bland annat Sida, Polisen, FBA, MSB, Försvarsmakten och Regeringskansliet.

om internationella insatser. Dessa funktioner, både på regeringskansli- och myndighetsnivå, utgjorde i första hand forum för informationsutbyte. Det var inte dessa olika funktioner som utövade styrning av Afghanistanengagemangets olika delar. Det gjorde den ordinarie organisationen i mer sedvanliga stuprör.

11 Graden av måluppfyllnad för det svenska engagemanget

Afghanistan efter 2014 ser på flera områden mycket annorlunda ut politiskt, socialt och ekonomiskt, i jämförelse med vad som var fallet 2001 innan taliban störtades. Det svenska engagemanget, som utgjort en liten del av det omfattande internationella engagemanget, har varit *ett* av många bidrag till de förändringar som ägt rum. Men vilken har graden av måluppfyllnad varit för det svenska engagemanget, mot bakgrund av de ambitiösa målformuleringar som angavs i strategin från 2010 och i andra dokument? Kapitel 5, 6 och 7 redogör för och analyserar de svenska militära, biståndsmässiga och politisk-diplomatiska insatserna. Kapitel 8 ägnas särskilt åt jämställdhetsaspekterna. Med dessa genomgångar som bakgrund, återkopplar utredningen nedan till kapitel 4 om de svenska målsättningarna för engagemanget i Afghanistan för att bedöma graden av måluppfyllnad. Utredningens slutsats är att det föreligger en mycket bristfällig måluppfyllnad.

11.1 Militära insatser

Utredningen summerar i kapitel 4 de svenska målsättningarna till sex punkter. Dessa stämmer överens med den målformulering som finns i strategin från 2010 och som hänvisas till i utredningens direktiv. Två av punkterna har mer direkt med den militära insatsen att göra: *säkerhet och stabilitet*, respektive *trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser*.

11.1.1 Säkerhet och stabilitet?

Målet för den militära delen av Sveriges engagemang var att stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet. Detta skulle i sin tur möjliggöra en positiv politisk, ekonomisk och mänsklig utveckling. Denna ambition kom för svensk del att gälla särskilt för de fyra PRT-provinserna dit huvuddelen av det militära bidraget var förlagt från 2004 och med ledningsansvar från 2006.

Vid tidpunkten för ISAF:s avslutande 2014 hade den väpnade konfliktens omfattning och intensitet inte minskat utan ökat. Den internationella militära insatsen hade inte lyckats bistå den afghanska regeringen i att upprätthålla säkerheten i önskvärd utsträckning.

Det internationella stödet har i kvantitativ mening stärkt de afghanska säkerhetsstyrkorna, men i kvalitativ mening måste utvecklingen i förmåga hos de afghanska styrkorna sättas ifråga. De afghanska säkerhetsstyrkorna finansieras nästan helt externt, vilket innebär att den afghanska staten i praktiken saknar egen förmåga att upprätthålla säkerhet och stabilitet.

Den övergripande bedömningen för Afghanistan gäller också för de fyra ”svenska” PRT-provinserna. De svenska militära styrkebidragen, tillsammans med andra länders, har i dessa provinser inte lyckats bistå den afghanska regeringen i att upprätthålla säkerheten, och har inte heller lyckats bygga upp förmågan hos de afghanska säkerhetsstyrkorna.

De internationella militära insatserna har under tiden för engagemanget lyckats bistå afghanska myndigheter i att tidvis *skapa*, men inte *upprätthålla* säkerhet och stabilitet i landet.

Det faktum att ISAF under flera år i realiteten var ansvarigt (och inte stödjande) för säkerheten i landet, liksom att flertalet PRT snarare övertog de afghanska myndigheternas roll i stället för att utgöra stöd till dem, har hämmat den afghanska förmågan att upprätthålla säkerhet och stabilitet.

Utredningen gör bedömningen att måluppfyllnaden är dålig.

11.1.2 Trovärdighet och förmåga som deltagare i internationella insatser?

Det svenska deltagandet i ISAF, inklusive ledningsansvaret för PRT-MeS, har bidragit till Sveriges trovärdighet och förmåga som bidragare till internationella insatser. Deltagandet i ISAF bidrog till att partnersamarbetet mellan Nato och Sverige utvecklades. Därtill har det varit positivt för utvecklingen av vissa delar av Försvarsmaktens förmåga.

Utredningen gör bedömningen att det föreligger en tillfredsställande måluppfyllnad när det gäller Sveriges trovärdighet och förmåga som deltagare i internationella insatser.

11.2 Utvecklingssamarbetet

De ambitiösa målformuleringarna i strategin från 2010 och andra viktigare svenska målsättningsdokument, innefattar i enlighet med utredningens resonemang i kapitel 4, fyra punkter som mer direkt har med det civila biståndet att göra. För dessa punkter – *minskad fattigdom; utveckling socialt och ekonomiskt; demokratiskt samhälle; kvinnors ställning stärkt* – gör utredningen sammantaget bedömningen att måluppfyllnad delvis är uppnådd, men tydliga skillnader föreligger mellan punkterna.

11.2.1 Minskad fattigdom?

Enligt statistik från Världsbanken har inte fattigdomen i rent ekonomiska termer minskat i Afghanistan, utan ligger kvar på en fattighedsnivå kring 36 procent av befolkningen enligt Världsbankens definition. Det råder dock stora regionala skillnader, också i de fyra PRT-provinserna. Varken det svenska, eller för den delen det internationella biståndet, tycks ha bidragit till en ökad afghansk förmåga att åstadkomma en effektiv fattighedsbekämpning.

Utredningen gör bedömningen att ingen måluppfyllnad föreligger.

Om man däremot anlägger ett bredare fattighedsbegrepp så har det svenska biståndet, som del av det internationella stödet, bidragit till bättre tillgång, också för många ekonomiskt fattiga, till viktiga kollektiva nyttigheter som grundläggande hälso- och sjukvård

och utbildning. I denna bredare bemärkelse har fattigdomen minskat i jämförelse med 2001.

Utredningen vill i sammanhanget notera följande. Det första är att den väpnade konflikten i landet har ökat i intensitet och omfattning under perioden 2002–2014. Reell fattigdomsbekämpning under pågående konflikter och krig är knappast möjlig. Det andra är att minskningen i fattigdom i den bredare bemärkelsen står och faller med tillgång till extern finansiering. Den afghanska statens intäkter genom skatter och på andra sätt är mycket begränsade och helt otillräckliga.

11.2.2 Utveckling socialt och ekonomiskt?

Social och ekonomisk utveckling innebär att staten ifråga på allvar vill och förmår upprätthålla de mänskliga rättigheter som har direkt med sociala och ekonomiska aspekter av människors liv att göra. Till dessa rättigheter hör rätten till utbildning, och rätten till hälsa. Trots fortsatt och ökande väpnad konflikt uppvisar Afghanistan 2014 på dessa områden, övergripande sett och på aggregerad nivå, en bättre situation än 2001. Det svenska biståndet har bidragit på båda områdena till dessa resultat.

Upprätthållandet av dessa steg i en positiv riktning är osäkert, eftersom den är helt beroende av den externa finansieringen och landets egna resurser är högst begränsade. Det är en öppen fråga i hur pass stor utsträckning den egna afghanska förmågan har stärkts på dessa två områden.

Utredningen gör bedömningen att en viss grad av måluppfyllnad föreligger.

Den övergripande ekonomiska utvecklingen omtalades gärna (förenklat) i positiva ordalag med hänvisning till de höga procentuella BNP-siffrorna under åren av ökande internationell närvaro i landet. De höga aggregerade tillväxtsiffrorna under några år försvann när de utländska trupperna drogs bort och därmed det massiva dollarinflödet, som hängde samman med den stora utländska truppenärvaron och många biståndsaktörer. Graden av ekonomisk korruption är mycket hög, och har ökat, mot bakgrund av inflödet av biståndsmedel utifrån, men också av narkotikahandeln. Den väpnade konflikten och det försämrade säkerhetsläget lägger hinder i vägen

för hållbara framsteg. En märkbar men mycket ojämn ekonomisk utveckling geografiskt och socialt har blivit följden efter 2002.

Utredningen gör bedömningen att en viss grad av måluppfyllnad föreligger.

11.2.3 Demokratiskt samhälle?

Bonnöverenskommelsens delvisa genomförande innebar att ett antal grundstenar lades för ett nytt politiskt system med demokratiska aspirationer. En utveckling i öppnande riktning, med ett visst ökat utrymme för civilsamhällesorganisationer och friare medier, har ägt rum efter talibanregimens fall. Institutioner som hör till en demokratis kännetecken har etablerats. Svenskt bistånd har bidragit till detta.

Viktiga inslag i Bonnöverenskommelsen blev dock aldrig verklighet, främst en upplösning av tidigare miliser och krigsherrars makt och auktoritära inflytande. Den tilltagande väpnade konflikten och bristande säkerheten, diskrimineringen av kvinnorna, den omfattande korruptionen, de stora ekonomiska och sociala klyftorna, landets låga egna interna resursmobilisering, och den under det demokratiska ytskiktet i praktiken bristande tillämpningen av de demokratiska spelreglerna, innebär att Afghanistan har lång väg kvar till den demokrati som konstitutionen från 2004 anger. Allmänna val har hållits, men med valfusk, och osäkra resultat, och internationell inblandning har ägt rum för att inte det politiska systemet skulle kollapsa helt. Legitimiteten i det demokratiska systemet är begränsad.

Afghanistan 2014 var mindre auktoritärt och slutet än Afghanistan 2001, i vart fall i städerna. Möjligheterna för landet att upprätthålla det nya, öppnare, och demokratiskt menade systemet beror nära nog helt på bistånd och utländska resurser. Egen bärkraft kan inte skapas utan grundläggande fred, inkluderande politiska överenskommelser och inhemsk resursmobilisering.

Utredningen gör bedömningen att en viss grad av måluppfyllnad föreligger.

11.2.4 Kvinnors ställning stärkt?

Den omfattande diskrimineringen av kvinnorna och frånvaron av jämställdhet var uppenbar i Afghanistan 2014. Samtidigt var det tydligt att vissa steg hade tagits som har bidragit till att, i jämförelse med läget 2001, stärka respekten för kvinnors rättigheter och därmed kvinnors ställning. Processen i Afghanistan för en utveckling i riktning mot ökad respekt för kvinnors rättigheter och jämställdhet är inte garanterad, starka krafter vill och söker aktivt vrida klockan tillbaka.

Svenskt bistånd har varit en över tid proaktiv del i det internationella stödet till de rörelser och krafter i landet, såväl inom som utanför den statliga apparaten, som vill åstadkomma ökad respekt för kvinnors rättigheter och gå i riktning mot jämställdhet. *Utredningen gör bedömningen att en viss grad av måluppfyllnad föreligger.*

11.3 Politiska och diplomatiska insatser

Utredningen har inte funnit exempel på att svenska politiska och diplomatiska insatser har haft avgörande betydelse för utvecklingen i Afghanistan eller för det internationella engagemanget. Den politisk-diplomatiska verksamheten har i första hand varit understödande för de övriga delarna av det svenska engagemanget.

Inom denna ram har det varit av stor betydelse med svensk politisk-diplomatisk närvaro i Afghanistan. Även om det svenska deltagandet utgjort en liten del av det internationella engagemanget så har de svenska insatserna militärt och biståndsmässigt varit mycket stora åtaganden för Sverige. Ur denna synvinkel hade en tidigare, och stärkt, permanent svensk civil närvaro på lämplig nivå (ambasadör/motsvarande) i både Kabul och Mazar-e Sharif varit bättre än den sena tillkomst som blev fallet. Det hade stärkt Sveriges deltagande och röst i dialogen och koordineringen på plats av det internationella engagemanget. Det hade ökat tyngden när det gäller att främja svenska ståndpunkter, såsom vikten av jämställdhetsfrågor.

Den svenska politisk-diplomatiska verksamheten har bidragit till att upprätthålla en tillräcklig samstämmighet i EU om engagemanget i Afghanistan, och till en löpande dialog med Washington och andra huvudstäder. Den har också haft betydelse för Sveriges partnerskap med Nato. Omvänt gäller att de svenska militära bidra-

gen, och det svenska biståndet, har bidragit till att ge Sveriges politisk-diplomatiska röst och verksamhet viss ökad tyngd när det gäller frågor kring Afghanistan.

11.4 Det svenska engagemangets grad av måluppfyllnad?

Situationen i Afghanistan efter 2014 visar på ett blandat, i flera delar negativt, resultat för det svenska engagemanget. Säkerhet och stabilitet har inte uppnåtts och den väpnade konflikten fortgår och har ökat i omfattning och intensitet. Säkerhetsläget är svårt i nära nog hela landet. Den ekonomiska fattigdomen i Afghanistan har inte minskat. En bitvis positiv social utveckling har ägt rum, respekten för kvinnors rättigheter har ökat något. Samtidigt har den ekonomiska utvecklingen varit ojäm och korruptionen är omfattande. Demokratiska institutioner har skapats, medier och civilsamhällesorganisationer har stärkts, flera allmänna val har hållits, dock med inslag av oegentligheter och manipulation.

Utredningen bedömer graden av måluppfyllnad mot det övergripande mål som anges för de svenska insatserna i strategin från 2010:

Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.

Utredningen menar, i enlighet med analysen tidigare i kapitlet, att måluppfyllnaden för det svenska engagemanget uppvisar en blandad bild, men som helhet är den låg.

När det gäller Sveriges insats för att stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla säkerhet och stabilitet är måluppfyllnaden bristande. Inom demokrati, mänskliga rättigheter, levnadsvillkor och utveckling har engagemanget bidragit i en positiv, om än begränsad, utsträckning och målsättningen har endast delvis uppnåtts.

Afghanistan kännetecknas i dag av den egna statens högst begränsade interna resursmobilisering. Staten är helt beroende av externt stöd, såväl militärt som ekonomiskt. Således saknas bärkraftighet i Afghanistans förmåga att upprätthålla säkerhet och stabilitet, demo-

krati och mänskliga rättigheter samt möjligheterna till invånarnas förbättrade levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.

Genom engagemanget, och inom ramen för den övergripande målsättningen, var det enligt strategin från 2010 också möjligt att främja andra nationella svenska intressen:

Inom ramen för målet ovan kan Sverige, där så kan ske, också främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.

Utredningen anser att resultaten i dessa delar har främjat svenska intressen. Sverige har inom EU bidragit till samstämmighet i synen på Afghanistan och hävdar Sveriges roll i EU. Partnersamarbetet med Nato har utvecklats.

Dessa resultat har inte haft någon avgörande betydelse för måluppfyllnaden vad gäller den övergripande målsättningen för det svenska engagemanget för Afghanistan, men har varit till nytta för Sverige.

12 Reflektioner och lärdomar

Utredningen har uppdraget att peka på lärdomar som kan dras av det svenska engagemanget i Afghanistan 2002–2014 av nytta för framtida internationella insatser.

En första reflektion är att Afghanistaninsatsen är unik och att omständigheterna vid dess inledning också var unika. Terrorist-attackerna den 11 september 2001 saknar motstycke och det gör även landet Afghanistan med sin komplexa historia. Att den militära insatsen till en början förlängdes i relativt korta intervaller underlättade inte förståelsen av dess svårigheter.

Det finns trots detta eller just därför lärdomar att dra och föreliggande kapitel återknyter till erfarenheter som nämnts i tidigare avsnitt. Lärdomarna grupperas i fyra teman: det internationella engagemanget i Afghanistan och Sveriges deltagande; säkerhet och utveckling och civil-militära relationer; svenska insatsers utformning; vad behövs för en samlad insats. Reflektionerna ligger till grund för utredningens rekommendationer i kapitel 13 inför framtida överväganden om internationella insatser.

12.1 Det internationella engagemanget i Afghanistan och Sveriges deltagande

- Varje del av ett internationellt engagemang bör sikta mot inkluderande politiska lösningar.
- Statsbyggnad är knappast möjlig under pågående omfattande och utdragen intern väpnad konflikt.
- Sverige kan driva prioriterade egna frågor inom ramen för engagemanget i olika fora.

- Sverige kan alltid överväga och välja att inte delta i engagemanget eller delar av engagemanget.
- Betydande eller särskilt efterfrågade bidrag kan öka Sveriges trovärdighet som partner och leda till stärkta relationer med andra länder och organisationer.

Deltagande i internationella insatser innebär alltid osäkerhet och risktagande. Sveriges deltagande har varit en jämförelsevis liten del av det omfattande internationella engagemanget i Afghanistan under tiden 2002–2014. Med svenska mått har Sveriges insatser varit stora och kostsamma. De har också blivit mer omfattande och långvariga än vad som från början uppfattades vara fallet, inte minst militärt.

Vid utgången av 2014 var situationen i Afghanistan allt annat än ljus. Den interna väpnade konflikten hade tilltagit i omfattning och intensitet i jämförelse med läget kring 2002/2003. Säkerhetssituationen var mycket svår. Taliban och andra väpnade motståndsgrepp stod starkare än tidigare. Fattigdom och korruption var omfattande och den externt finansierade afghanska staten hade inte kontroll över hela landet.

En folkrättslig grund är en förutsättning för svenskt deltagande med väpnad styrka i internationella insatser. Det är viktigt med ett brett stöd i riksdagen. När det handlar om långsiktiga svenska insatser krävs ett stort mått av öppenhet och saklig information.

Ett par reflektioner kan göras, inför eventuella framtida internationella insatser i komplexa konfliktområden.

I Afghanistan var erfarenheterna att det fanns uppenbara motsättningar och spänningar i den övergripande målbilden för det internationella engagemanget redan från start 2001/2002. Den svenska insatsen saknade tydliga och klara målsättningar för sin del av helheten. Flytande gränser uppstod mellan de olika inslagen i engagemanget. Politiska lösningar som inkluderar alla grupper är nödvändiga förutsättningar för att skapa de förhållanden som behövs för en hållbar statsbyggnad. Att genomföra [den](#) under en pågående utdragen väpnad konflikt är närmast omöjligt.

Kan Sverige påverka de övergripande målen för en internationell insats av den storleksordning som Afghanistanengagemanget utgjorde? Möjligheterna framstår som begränsade. Däremot kan Sverige

alltid överväga, och välja, att inte delta i ett engagemang, eller delta enbart i delar av engagemanget. Att inte delta har också ett pris, politiskt och påverkansmässigt, som måste övervägas.

Erfarenheterna från Afghanistan visar att det finns ett visst handlingsutrymme och påverkansmöjligheter. Sverige deltog i ISAF men tog avstånd från OEF. Inom ISAF valde Sverige att ta på sig ledningsansvaret för ett stort PRT. Konceptet för PRT var lösligt och gav varje land en viss handlingsfrihet i hur arbetet skulle läggas upp. Med en särskild ordning för ledning, uppföljning och utvärdering hade den handlingsfriheten troligen kunnat utnyttjas bättre. Kunskap om detta växte fram på basis av erfarenheterna, men sent.

Inom ramen för en insats kan det finnas möjligheter att driva prioriterade frågor. I Afghanistan har Sverige drivit på om vikten av kvinnors rättigheter och lyft jämställdhetsfrågor i flertalet fora, både på utvecklingssidan och inom Nato. Sveriges deltagande i ISAF bidrog till att partnersamarbetet mellan Sverige och Nato utvecklades till fördel för båda parter.

12.2 Säkerhet och utveckling och civil-militära relationer

- Kopplingar mellan säkerhet och utveckling är kontextberoende och behöver analyseras noga.
- Vilka slag av civil-militära relationer som är lämpliga i en internationell insats är kontextberoende och kräver noggrann analys.
- Militära och civila insatser bör som huvudregel ha separata uppgifter och inte sammanblandas.

Utredningen har noterat att de eventuella kopplingarna mellan säkerhet och utveckling i ett land i konflikt måste analyseras och bedömas med omsorg. Erfarenheterna från Afghanistan visar att flera frågor måste ställas: Vilket slags säkerhet åsyftas, och för vem? För civilbefolkningen, eller för den egna militära truppen, eller för den civila personalen, eller handlar det om statens säkerhet? Kan det vara så att utländsk militär styrka rentav, i vissa situationer, kan ge

upphov till ökad konfliktrisk kring en utvecklingsinsats när en intern väpnad konflikt föreligger?

Finns situationer där ökad internationell militär närvaro ger bättre utrymme för utvecklingsinsatser även under pågående intern väpnad konflikt? Flera biståndsaktörer i Afghanistan, särskilt Svenska Afghanistankommittén, har hävdat, och hävdar, vikten av att inte blanda samman utvecklingsinsatser med militär närvaro.

Utredningen har tidigare berört civil-militära relationer inom en insats med både civila och militära bidrag. Utredningen understryker att en strategi för insatsen bör ange vilka civil-militära relationer som ska gälla. Oberoende av vilka, är det som utredningen konstaterade i tidigare avsnitt¹, grundläggande att kontakterna och informationsflödet mellan de olika inblandade myndigheterna alltid fungerar väl.

12.3 Svenska insatsers utformning

- Svenskt ledningsansvar för en integrerad och omfattande områdesspecifik insats måste föregås av noggrann analys.
- Kapacitetsuppbyggnad på säkerhetsområdet är av stor vikt och bör länkas till kapacitetsbyggnad inom andra delar av rättssektorn.
- Politisk-diplomatisk närvaro på plats är viktig vid deltagande i en samlad insats.
- Det är önskvärt med längre tjänstgöringstider i fält för både civil och militär personal i komplexa insatser för att uppnå kontinuitet och effektivitet.
- Engagemangets totala kostnader bör fortlöpande redovisas på ett strukturerat och tydligt sätt.

De svenska militära, biståndsmässiga och politisk-diplomatiska insatserna i Afghanistan under tiden 2002–2014 förändrades kraftigt över tid.

Engagemanget hade från början en blandad karaktär, helt i enlighet med Bonnöverenskommelsen, men de militära inslagen kom

¹ Se kapitel 9.

över tid att dominera. Trots de civila och politiska dimensionerna dröjde det sex år (från 2002) innan Sverige upprättade en ambassad med ambassadör på plats i Kabul och fyra år (räknat från 2006) innan en senior civil representant kom på plats i Mazar-e Sharif. En lärdom inför framtida insatser är att det är nödvändigt med en tidig politisk-diplomatisk närvaro på plats, helst en utlandsmyndighet ledd av en ambassadör och med tillräckliga personalresurser. En ytterligare lärdom är att ett svenskt samlat engagemang med militär trupp och utvecklingsmässiga ambitioner inom samma område behöver ett tillräckligt antal civila rådgivare.

Insikten att det var nödvändigt med en mer adekvat civil och militär sammansättning personalmässigt vid PRT-MeS växte successivt fram. Det kunde ha skett tidigare och kraftfullare.

För att uppnå en fungerande kapacitetsuppbyggnad av säkerhetsstrukturer, både civila och militära, behövs alla länkar i kedjan mellan säkerhets- och rättssektorn. Insikten är inte ny, men understryks av erfarenheterna från Afghanistan, och är en lärdom att ta med inför framtida engagemang. En isolerad insats framstår inte som fruktbar. Säkerhetsstyrkor kompenserar inte för brister i rättssystemet.

I tidigare kapitel har ett antal reflektioner gjorts om den svenska militära insatsen i norra Afghanistan. Resultaten är nedslående, men skälen till detta är flera och går utöver eventuella brister i den svenska utformningen av stödet. En fråga är om det var realistiskt att Sverige tog på sig ett så omfattande ledningsansvar för en så stor region som PRT-MeS? Ansvaret omfattade inte bara säkerhet utan utveckling och samhällsstyrning i fyra provinser med en yta dubbelt så stor som Småland och med en befolkning på 2,6 miljoner invånare.

Erfarenheterna från PRT-MeS pekar på att det är nödvändigt att göra en noggrann analys av svenska möjligheter och kapacitet om en förfrågan om en insats av liknande slag eventuellt skulle uppkomma i framtiden.

Antalet svenska civila rådgivare var litet med tanke på deras arbetssituation i Afghanistan, som bland annat innebar ett system med regelbunden hemrotation under två veckor efter sex veckor i tjänst. Ett sådant system kräver mer personal för att motverka de effektivitets- och kunskapsförluster som annars blir följden. Behovet av kontinuerlig bemanning gäller också när Sverige väljer att

stödja givargemensamma fonder som ARTF – uppföljningen på plats av sådana gemensamma internationella insatser är angelägen.

En konkret lärdom är att tjänstgöringstiderna ute, både för civil och militär personal, borde bli längre, normalt minst ett eller två år. I annat fall blir både kunskapsnivån, kompetensen, och kontinuiteten lidande. När det handlar om ett långsiktigt engagemang blir omstarterna för många och insatsen måste börja om med varje ny omgång utsända.

Längre tjänstgöringstid i fält innebär större påfrestningar för individerna, som behöver bra uppbackning av organisationen ute och hemma. Vad som vore lämpliga minsta tjänstgöringstider kan skilja mellan civil och militär personal, och också inom respektive kategori beroende av funktionen och arbetsuppgifternas karaktär. För civil personal liksom för militär stabspersonal borde två år kunna övervägas, medan det för soldater i vart fall vore önskvärt med längre perioder än nuvarande sex månader. I praktiken innebär de sex månaderna fyra månaders tjänstgöring i fält.

Utredningen menar att det vore av värde att frågan om lämpligare tjänstgöringsperioder och system studeras närmare av regeringen och berörda myndigheter i syfte att få ett underlag för bättre system än de nuvarande.

Utredningen har identifierat svårigheter att fastställa den totala kostnaden för engagemanget i Afghanistan. Svårigheterna gäller främst att kunna fastställa kostnaderna för den militära insatsen. Vid framtida internationella engagemang bör en mer strukturerad och sammanhållen redovisning ske fortlöpande.

Utredningens slutsats är att den sammanlagda kostnaden för hela det svenska engagemanget 2002–2014 uppgår till lägst 18,2 miljarder kronor (varav militärt 11,1 miljarder, 75 miljoner kronor till stödfonden för den afghanska armén, biståndet 6,7 miljarder, utlandsmyndigheten i Afghanistan 282 miljoner kronor² och 55 miljoner för personalen på Afghanistanenheten vid Sida³), men att det med stor sannolikhet handlar om ett betydligt högre belopp.

Sammanlagda kostnader för de svenska militära insatserna i Afghanistan varierar beroende på vilka utgifter som räknas in. Om man räknar med av Försvarsmakten uppskattade personalkostnader

² Ambassaden i Kabul och kontoret i Mazar-e Sharif under tiden 2008–2014.

³ Uppskattning baserad på uppgifter från Sida om antalet årsarbetskrafter under tiden 2002–2014.

i Sverige om 4,6 miljarder, och vissa särskilda materielkostnader om 4,7 miljarder blir kostnaden betydligt högre.

Beroende på hur man räknar kan de sammanlagda kostnaderna för hela det svenska engagemanget i Afghanistan summeras till lägst 18,2 och högst 27,5 miljarder kronor.

12.4 Samlad insats?

- Vid svenskt deltagande i en omfattande, komplex, långsiktig och riskfylld internationell insats behövs en särskild ordning för strategisk styrning, analys och uppföljning.
- För att åstadkomma en samlad svensk insats behövs en av regeringen fastställd övergripande analys och styrande strategi för samtliga inblandade myndigheter.

Det internationella engagemanget i Afghanistan var splittrat. På motsvarande sätt kan sägas att Sveriges engagemang och insatser i praktiken var mindre sammanhållna än vad som anfördes i olika dokument och deklarationer. Den ”samlade” insatsen bestod av flera olika insatser och var knappast i genuin mening samlad.

Man kan inte säga att insatsen präglades av den samordning och samsyn som attributet samlad implicerar. Övergripande målsättningar finns i säkerhetsrådets resolutioner och i de stora internationella Afghanistankonferensernas dokument men de blir sällan konkretiserade på operativ eller taktisk nivå.

Analys, beslut, styrning och uppföljning skedde i huvudsak enligt gängse rutiner, med en ordning mellan departement och myndigheter som vanligtvis brukar beskrivas som ”stuprör”. Arbetstakten i Regeringskansliet när det gällde styrningen av engagemanget var mycket hög, vilket troligen inte underlättade långsiktig och grundläggande analys.

Utredningen menar att en första förutsättning för att åstadkomma en samlad insats är att det finns en gemensam och av regeringen fastställd analys och övergripande strategi som behandlar och klargör alla delar av engagemanget och relationerna mellan de olika delarna. En samlad insats behöver också ett system för uppföljning och analys för att under resans gång vid behov kunna omvärdera eller modifiera insatsen.

En mer samlad insats utgör i sig ingen garanti för att man ska lyckas bättre. Utredningen menar att de svenska insatserna i Afghanistan var av en sådan storleksordning och komplexitet, och av så långsiktig karaktär och förbundna med så betydande risker, att avsaknaden av en särskild, beslutskompetent ledningsfunktion egentligen är uppseendeväckande. Engagemanget i Afghanistan var speciellt och annorlunda för Sverige, men analys, styrning och uppföljning skedde på sedvanligt sätt.

Från svensk sida vidtogs under engagemangets gång en del åtgärder i en mer samlande riktning. Insikten om behovet av sådana fanns i ökande grad. Men de åtgärder som sattes i verket, som till exempel samverkansfunktionen på statssekreterarnivå, blev inte tillräckligt kraftfulla, och ett antal frågor löstes aldrig ut på högsta nivå med tydliga beslut och vägledningar för underordnade instanser. Exempel var oklarheter kring den väpnade konflikten, vad civil-militär samverkan är, och intradepartementala spänningar och motsättningar.

Utredningens rekommendationer återfinns i kapitel 13.

13 Utredningens rekommendationer

Utredningen föreslår:

- Vid framtida svenska komplexa internationella engagemang inrättar regeringen en särskild funktion i Regeringskansliet för styrning, analys och uppföljning.
- Regeringen fastställer så tidigt som möjligt en övergripande strategi som gäller hela engagemanget. Den särskilda funktionen utarbetar förslaget till denna strategi.
- Funktionen ansvarar för en återkommande och strukturerad resultatredovisning till regering och riksdag av engagemanget.
- Adekvat svensk politisk-diplomatisk närvaro finns på plats i landet från insatsens start.
- Längre tjänstgöringsperioder i fält tillämpas för ökad kontinuitet på både den civila och den militära sidan.
- Policy för lokalanställda i insatslandet ska fastställas av berörda myndigheter i Sverige från engagemangets start.
- Avtal med värdlandet för hantering och skydd av frihetsberövade ska ingås vid engagemangets start.

Som utredningens genomgång har visat var det svenska engagemanget i Afghanistan inte särskilt samlat eller sammanhållet. Beslut och uppföljningar sköttes i huvudsak enligt gängse rutiner här hemma samtidigt som engagemanget successivt växte och situationen i Afghanistan blev alltmer präglad av den interna väpnade konflikten. Detta var en återspeglning av hela det internationella engagemanget, som inte heller var sammanhållet med tydliga mål, och inte hade en sammanhållen organisation eller ordentliga uppföljningsmekanismer.

Ett framtida svenskt deltagande i ett komplext internationellt engagemang kräver en särskild styrnings- och uppföljningsordning på svensk sida om man eftersträvar något mer än ”business as usual”. Utredningens förslag är inte en färdig modell, men vill ange några av elementen för en mer ändamålsenlig ordning.

Förutom denna nya ordning har utredningen kompletterande rekommendationer på fyra punkter: behovet av politisk-diplomatisk närvaro på plats; längre tjänstgöringsperioder; policy för lokal-anställda; avtal gällande frihetsberövade.

13.1 En funktion för strategisk styrning, analys och uppföljning

Utredningen föreslår att regeringen inrättar en funktion för insatsen i Regeringskansliet. Funktionen ansvarar för styrning, analys och uppföljning av den samlade insatsen och förutsätts ha viss beslutsbefogenhet.

Utredningen föreslår att en sådan funktion bör vara specifik för varje samlad insats. Kriterier kan vara att det gäller en komplex och riskfylld konfliktsituation, att ett ”samlat” svenskt bidrag eftersträvas, att insatsen bedöms vara långvarig och resurskrävande.

Funktionen placeras vid Utrikesdepartementet. Chef för funktionen bör ha statssekreterares ställning och ska kunna knyta till sig de rådgivare som krävs. Utlandsmyndigheten i det land där insatsen görs är en given samarbetsaktör och måste ha relevant bemanning.

13.2 En övergripande och gemensam strategi vid komplexa svenska engagemang

Ett internationellt engagemang där Sverige deltar med en långvarig sammanhängande insats med politiska, utvecklingsmässiga och militära bidrag i en komplex konfliktmiljö kräver en övergripande egen analys av engagemangets internationella mandat och mål, av konfliktsituationen och vad Sveriges bidrag ska syfta till och innefatta. Analysen ska ligga till grund för en samlad och gemensam strategi för svensk del. Strategin bör så långt möjligt vara offentlig. Den särskilda funktionen ansvarar för att utarbeta strategin.

Den övergripande strategin bör ange målsättningar, tidslinjer, och arbets- och ansvarsfördelningen för de olika delarna av den svenska insatsen. Strategin ska klargöra hur information om insatsen ska förmedlas till berörda aktörer. Strategin ska ange hur kontakter och samarbete ska ske, och ge tydlig vägledning för den samverkan mellan svenska aktörer som eftersträvas.

En strategi för avslut bör finnas med i den övergripande strategin, liksom alternativ för att delar av engagemanget eventuellt avslutas i förtid på grund av oförutsedda problem eller allvarliga brister.

13.3 Kontinuerlig analys, uppföljning och strukturerad resultatredovisning

Med en övergripande strategi, måldokument och särskilt utsedda ansvariga blir uppföljning en given och genomförbar uppgift för funktionen.

Funktionen är mottagare av all rapportering från fältet och berörda myndigheter. Den gör redovisningar och analyser av hur den samlade insatsen går. Sådana bedömningar görs vid särskilda behov. Det kan ge anledning att se över/revidera den samlade strategin. Funktionen ska vara en samlingspunkt för berörda myndigheter. Den ser till att kostnadsredovisning sker på samlat och sammanhållet sätt.

Redovisning sker till berörda riksdagsutskott när dessa så önskar. Redovisningen kan vara skriftlig och/eller muntlig. Den kan också vara en årlig skrivelse till riksdagen. Särskilda händelser eller eventuella viktigare förändringar i insatsområdet kan motivera ytterligare redovisningstillfälle.

En relevant uppföljning kan ge grund för olika ställningstaganden under insatsens gång, ändring av strategi och målsättningar, avslutande av insatsen eller argument för att driva prioriterade frågor.

13.4 Politisk-diplomatisk närvaro på plats från start

Det är viktigt att Sverige har en politisk-diplomatisk närvaro på plats i det land där insatsen genomförs, i första hand genom en adekvat bemannad ambassad under ledning av en ambassadör. Utlandsmyndigheten och funktionen för styrning, analys och uppföljning på hemmaplan behöver utveckla nära fortlöpande kontakter och dialog.

13.5 Längre tjänstgöringsperioder behövs

Tjänstgöringsperioderna ute bör vara längre än de som oftast har gällt på den militära och den civila sidan i Afghanistan. För utsända på utlandsmyndigheten bör kortare tjänstgöringstider än två år undvikas. Betydelsen av kontinuitet är stor. Man behöver också finna metoder och sätt att se till att mycket erfarna och kunniga tjänstemän rekryteras till de svåraste tjänstgöringsorterna.

Motsvarande gäller på den militära sidan. Försvarsmakten bör överväga längre rotationsperioder än de sex månader som är oftast förekommande. Detta gäller särskilt för ledande befattningar.

Såväl den civila som den militära personalen i en insats, och givetvis utlandsmyndighetens personal, behöver ha mycket god kunskap om den övergripande svenska strategin för den samlade insatsen.

13.6 Policy för lokalanställda

Det är viktigt att ha en tydlig ordning och policy för den lokalanställda personal som kontrakteras vid en svensk insats. Regler när det gäller säkerhets- och skyddsaspekter på kortare och längre sikt behöver fastställas av berörd myndighet, inklusive vad som ska gälla efter avslutad tjänstgöring för lokalanställda som haft känsliga uppgifter.

13.7 Hanteringen av frihetsberövade

Det är av vikt att från insatsens start sluta avtal med värdlandet gällande överlämning av personer som svensk militär eller polis har frihetsberövat i samband med sina operationer. Om det inte går att få fram ett gemensamt avtal för samtliga truppbidragande länder i en multilateral insats bör Sverige eftersträva ett bilateralt avtal.

Kommittédirektiv 2015:79

Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juli 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014, med särskilt fokus på den verksamhet som har bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Uppdraget består i att beskriva, analysera och utvärdera den samlade svenska insatsen utifrån de överväganden och målsättningar som har lagts fast. Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdomar inför framtida internationella insatser.

Utredaren ska bland annat

- beskriva och analysera sammanhanget och förutsättningarna för den samlade insatsen,
- redogöra för den samlade insatsens målsättningar och resultat,
- redogöra, där så är möjligt, för effekter av insatsen på det afghanska samhället,
- beskriva och analysera hur styrning, samordning och samverkan har fungerat över tid, och
- lämna rekommendationer utifrån de slutsatser som dragits.

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära samarbete med Försvarsmakten, Sida, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Behovet av en utvärdering

Sverige har under perioden 2002–2014 haft ett omfattande militärt och civilt engagemang i Afghanistan. Betydande resurser, såväl personella som finansiella, har tagits i anspråk. Det finns därför anledning att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera Sveriges omfattande samlade engagemang i Afghanistan för att kunna dra lärdomar inför framtida internationella insatser.

I Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan (2010) anger regeringen att det övergripande målet är att: *”Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.”*

Det samlade svenska engagemanget har varit brett och vilat på tre huvudpelare: diplomatiska och politiska insatser, militära insatser och utvecklingsinsatser. Inom ramen för utvecklingsinsatserna har Sverige även bidragit till polisinsatser (EUPOL samt rådgivare) och andra civila insatser, bl.a. genom att ställa personer till förfogande till internationella organisationer.

Svenska myndigheter har förväntats samverka med en rollfördelning som återspeglar deras respektive kompetensområden och, där det har varit möjligt, samordna sina insatser.

Insatserna har genomförts som del av ett omfattande internationellt engagemang, där FN, EU och Nato har haft ledande roller.

Utredarens uppdrag

Utredaren ska redovisa vilka resultat den samlade insatsen har lett till och vilka lärdomar som kan dras utifrån det svenska engagemanget i Afghanistan under perioden 2002–2014. Särskilt fokus ska läggas på perioden våren 2006 till och med sommaren 2014 och på den verksamhet som har bedrivits i norra Afghanistan. Under

denna period hade Sverige ledningsansvaret för Provincial Reconstruction Team (PRT) och sedermera, från mars 2012, Transition Support Team (TST) i Mazar-e Sharif.

Utredaren ges i uppdrag att utvärdera resultaten av det samlade svenska engagemanget inom den politiska och diplomatiska verksamheten, den militära insatsen och utvecklingssamarbetet.

Det bör i sammanhanget framhållas att Sveriges engagemang ägde rum inom ramen för en mycket omfattande internationell insats. Utvärderingen bör således inriktas på de resultat som kan knytas till de svenska insatserna. Där så är möjligt ska effekter på det afghanska samhället redovisas. Jämställdhetsfrågor har varit en viktig utgångspunkt i den svenska insatsen och ska genomgående beaktas i utvärderingen. Utredaren ska också redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt för vilka slutsatser som kan dras inför framtida insatser.

Utredaren ges vidare i uppdrag att analysera hur styrning, samordning och samverkan inom den samlade insatsen har fungerat.

Utredaren ska utifrån de redovisade erfarenheterna lämna rekommendationer för regeringens och berörda myndigheters framtida arbete med internationella insatser.

Uppdragsformuleringar

Utredaren ska

- beskriva och analysera de överväganden och beslut som legat till grund för den samlade insatsen och dess olika delar,
- beskriva och analysera det nationella och internationella sammanhanget och förutsättningarna för den samlade insatsen,
- redogöra för den samlade insatsens målsättningar och resultat samt utvärdera måluppfyllelse, inklusive för den samlade insatsens budgetar, där avvikelser i tillämpliga fall ska analyseras,
- redogöra, där så är möjligt, för effekter av insatsen på det afghanska samhället, bland annat med avseende på kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet,

- beskriva och analysera hur regeringens styrning av berörda myndigheter har fungerat över tid,
- beskriva och analysera hur genomförandet av den samlade insatsen har fungerat över tid, med särskilt fokus på samordning och samverkan mellan biståndsinsatserna och de militära insatserna, samt med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv,
- beskriva och analysera samordning och samverkan mellan svenska myndigheter och afghanska myndigheter, andra nationer, internationella organisationer, militära, civila och lokala aktörer, och
- lämna rekommendationer utifrån de slutsatser som dragits.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för eventuella praktiska konsekvenser av sina rekommendationer för myndigheter och andra aktörer som kan beröras. Om rekommendationerna kan förväntas leda till kostnadsökningar för staten ska en beräkning av dessa kostnader redovisas och förslag till finansiering föreslås.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med Försvarsmakten, Sida, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter, vilka också ska bistå utredningen med nödvändigt underlag avseende sina respektive ansvarsområden.

Informationsinhämtning förväntas ske genom granskning av dokumentation, enskilda intervjuer, öppna frågestunder/hearings, m.m. Arbetet ska förankras brett. Det civila samhället och forskarsamhället ska inkluderas tidigt i processen.

Utredaren förväntas intervjua och inhämta information från politiker och tjänstemän som har haft ledande eller centrala befattningar för planeringen, styrningen och genomförandet av den samlade svenska Afghanistaninsatsen inom Regeringskansliet och berörda myndigheter. På motsvarande sätt ska information inhämtas från internationella organ (FN, EU och Nato), afghanska företrädare och

det civila samhället i Afghanistan och i Sverige. Konsultationer ska även ske med företrädare för länder som har haft ett omfattande engagemang i Afghanistan. Andra länders utvärderingar kan tjäna som värdefullt underlag. Samordning ska också ske med andra pågående uppdrag med bäring på det svenska engagemanget i Afghanistan under perioden.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Bakgrund

I mer än ett decennium har Afghanistan haft en framträdande roll i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. En stor del av de olika instrument som finns till hands inom säkerhet, bistånd, politik och diplomati har använts inom ramen för en samlad insats.

Sverige har bidragit till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (Isaf) sedan denna upprättades vid årsskiftet 2001/2002. Totalt har närmare 9 000 svenskar tjänstgjort inom ramen för Isaf. Det svenska militära bidraget till Isaf avslutades i huvudsak i maj 2014. Sverige deltar sedan januari 2015 i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM).

Utvecklingssamarbetet har varit en central del av Sveriges samlade insats i Afghanistan. Under perioden 2002–2014 har cirka 5,4 miljarder kronor betalats ut i bilateralt utvecklingssamarbete och cirka 1,2 miljarder kronor i humanitärt bistånd. Till detta tillkommer verksamhet genomförd av Sida under andra anslagsposter än den bilaterala landramen. Insatser har också genomförts av Folke Bernadotte-akademin (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Polismyndigheten, vilka bland annat har ställt personal till förfogande till olika internationella organisationer.

Under 2009–2014 hade Sverige ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan med uppgift att bidra med regionala aspekter på utvecklingen. Det särskilda sändebudet medverkade också i den fortlöpande internationella samordningen beträffande Afghanistan.

Sveriges bidrag med fokus på norra Afghanistan

Sveriges övertagande av ledningsansvaret för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e Sharif 2006 innebar ett särskilt fokus, såväl militärt som civilt, på norra Afghanistan.

En senior civil representant tillsattes 2010 med placering i Mazar-e Sharif med uppgift att föra en politisk dialog med afghanska och internationella företrädare i regionen. En civil ledning av den samlade verksamheten i norra Afghanistan inrättades 2012. I samband med detta upphörde PRT och övergick till TST. Det militära styrkebidraget reducerades successivt från 2012 i takt med att säkerhetsansvaret överlämnades till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Inom ramen för utvecklingssamarbetet har särskilda satsningar i norra Afghanistan genomförts. Till den civila delen av verksamheten rekryterades personal med biståndskompetens, politiska rådgivare, polisrådgivare samt stabs- och säkerhetsfunktioner.

Styrdokument och tidigare utvärderingar

Målsättningarna för den samlade insatsen och dess olika delar har angetts i olika styrdokument och propositioner. År 2010 lade regeringen fast "Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan" där ett övergripande mål definierades för den samlade insatsen.

Överväganden som har legat till grund för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan återfinns i regeringens propositioner framlagda åren 2001–2013. Andra viktiga dokument är biståndsstrategierna för perioderna 2002–2005, 2006–2008, 2009–2011, 2012–2014. Ett styrdokument som beskriver syfte, struktur och riktlinjer för den civila ledningen av Sveriges samlade insats i norra Afghanistan utarbetades 2012.

Insatsen har utvärderats vid tidigare tillfällen. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har publicerat flera rapporter, bl.a. "Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – en utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif". Under 2011 gjordes en utvärdering av Riksrevisionen: "Svenska bidrag till internationella insatser."

Ytterligare analyser och utvärderingar kan komma att genomföras. Bland annat kommer en särskild analys att initieras av Regeringskansliet som ska redogöra för hur det svenska deltagande inom Isaf har påverkat Försvarmakten och dess verksamhet. Det kan även bli aktuellt med uppdrag till Sida och andra myndigheter att genomföra relevanta analyser och utvärderingar under perioden.

(Utrikesdepartementet)

Döda svenskar

Jesper Lindblom

Tomas Bergqvist

Johan Palmlöv

Gunnar Andersson

Kenneth Wallin

Joakim Dungel

Utredningens intervjuer och samtal

Haji Mohammad Abdu	Carin Bratt
Ben Acheson	Ove Bring
Sayed Ikram Afzali	Krister Bringéus
Lena Ag	Mark Bryson-Richardson
Wilhelm Agrell	Anders Brännström
Urban Ahlin	Inger Buxton
Shaharзад Akbari	Rolf Carlman
Annelie Almkvist	Magnus Carlqvist
Callis Amid	Gunilla Carlsson
Sayed Ahmadullah Ashgary	Viktor Carlsson
Eva Asplund	Malick Ceesay
Mohammad Naem Ayubzada	Fatih Ceylan
Sayed HussainSharifiBalkhabi	Maurizio Cian
Joakim Baltzarsson	Sarah Chayes
Abdul Qasim Bahadury	Michael Claesson
Henk Jan Bakker	Anthony Cordesman
Wais Ahmad Barmak	Lars-Olof Corneliusson
Lena Bartholdson	Sherard Cowper-Coles
Greg Bauer	Fallckolm Cuenca
Frank Belfrage	Lars Danielsson
Danielle Bell	Mats Danielsson
Mats Berdal	Nils Daag
Tomas Bergenholtz	Ole Diehl
Samuel Bergenwall	Pernille Dueholm
Carl Bildt	James Dobbins
Jan Bjerninger	Monica Dolk
Anders Bjurner	Kai Eide
Leni Björklund	Robert Egnell
Mark Bowden	Bengt Ekman
Lakhdar Brahimi	Anders Elofson

Anna Karin Eneström	Lena Hjelm-Wallén
Karin Enström	Krister Holm
Peter Ericson	Arita Holmberg
Carl Magnus Eriksson	Johanna Horn Peterson
Pär Eriksson	Mirwais Hotak
Thomas Erixon	Cecilia Hull Wiklund
Khalid Fahim	Atefa Huzaber
Gustaf Fahl	Charlotte Isaksson
Enayatullah Babur Faramand	Aziza Jalis
Kenneth G. Forslund	Frida Jangsten
Jarl Franzén	Eva Joelsdotter-Berg
Wazma Frogh	Anna-Karin Johansson
Jan Frelin	Gunnar Johansson
Anders Fänge	Kajsa Johansson
Marjolein Gensebroek	Maud Johansson
Enayatullah Ghafari	Clas-Göran Jonsson
Antonio Giustozzi	Ulrika Josefsson
Bjørn Tore Godal	Carin Jämtin
Jonathan Goodhand	Gunnar Karlson
Stuart Gordon	Anders Karlsson
Olof Granander	Mats Karlsson
Daniel Gronvius	Roger Karlsson
Berndt Grundevik	Ibrahim Kairandish
Jonas Gräns	Akhtar MohammadKhairzada
Sara Gustafsson	Masouma Khawari
Yvonne Gustafsson	Svante Kilander
Sverker Göranson	Jan Knutsson
Ed Hadley	Fawzia Koofi
Marie Hafström	Jarmo Koski
Anders Hagwall	Felix Krill
Eva Haldén	Bengt Kristiansson
Jan Hallenberg	Christen Krogh
Ingrid Hayden	Michael Kugelman
Elisabet Hedin	Helené Lackenbauer
Dennis Hedström	Henrik Landerholm
Christer Hellsten	Jan Larsson
Morten Fløe Henriksen	Katarina Larsson
Paal Sigurd Hilde	Monica Larsson
Jonas Hjelm	Torbjörn Larsson

Lars-Gunnar Liljestrand	Mikael Odenberg
Lena Lindberg	Anders Oljelund
Hans Linde	Richard G. Olson
Åsa Lindestam	Mathias Otterstedt
Magnus Lindell	Gul Ahmad Paima
Björn Lindh	Mark Palermo
Anders Lindström	Markus Potzel
Lee Litzenberger	Robert Peszkowski
Lisa Ljungström	Torbjörn Pettersson
Hans Lundqvist	Johan Raeder
Björn Lyrvall	Sayed Ishaq Rahguzar
Hans Magnusson	Abdul Rahman Rahmani
Abdul Rahman Mahmoodi	Britta Ramberg
Ann-Charlotte Malm	Yousuf Rasheed
Marianne von Malmborg	Louise Riis Andersen
Jenny Marklund	Tom Rodwell
Petter Meirik	Åke Roghe
Johan Kristian Meyer	Henric Roosberg
Tarmo Miilits	Håkan Rooth
Laurel E. Miller	Barnett R. Rubin
Megan Minnion	Thomas Ruttig
Haroon Mir	Fahima Sadat
Urban Molin	Saira Shekeb Sadat
Daniel Moosman	Mona Sahlin
Nicole Morency	Jan Salestrand
Andrew Morris	Qazi Said Mohammad Same
Philipp Münch	Paula Sastrowijoto
Maria Nystedt	Bob Saum
Carina Mård	Anna Savolainen
Izumi Nakamitsu	Oscar Schlyter
Asma Nassery	Pierre Schori
Ronald E. Neumann	David Sedney
Asharam Nhemafuki	Peter Semneby
Thomas Niblock	Per Sevastik
Thomas Nielsen	Ahmad Shuja
Emma Nilenfors	Thomas Simonsson
Pernilla Nilsson	Anders Sjöberg
Eline van Nistelrooij	Anna Sjöberg Tibblin
Jocke Nyberg	Graeme Smith

Sergej Sobistijanskij
Arne Strand
Joakim Stymne
Ulrika Sundberg
Johan Sundin
Mette Sunnergren
Jessica Svärdström
Björn von Sydow
Helena Sångeland
Nico Tak
Francesca Tardioli
Peter Tejler
Sven Thelin
Elena Tischenko
Sten Tolgfors
Niclas Trouvé
Pernilla Trägårdh
Helena Vazquez
Francesc Vendrell
Brian Vitunic
Mohammad Zahir Wahdat
Margareta Wahlström
Veronika Wand-Danielsson
HG Wessberg
Jerker Westdahl
Marcus Westdahl
Jonas Westerlund
Miriel Widerström
Allan Widman
Andrew Wilder
Ann Wilkens
Uffe Wolffhechel
Scott Worden
Tadamichi Yamamoto
Faizullah Zaki
Anders Öhrström
Vikars Per Österberg
Jeannette Liv Østergaard
Emma Öståker

Litteraturlista

- Abbas, Hassan (2015): *The Taliban Revival. Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier*. New Haven. Yale University Press
- Agrell, Wilhelm (2013): *Ett krig här och nu. Från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001–2014*. Stockholm. Atlantis
- Aleksijevitj, Svetlana (2014): *Zinkpojkar*. Stockholm. Ersatz
- Andersen, Ivar (2016): *Afghanistans enda gris: Och andra vykort från imperiernas kyrkogård*. Stockholm. Verbal förlag
- Auerswald, David P. and Saideman, Stephen M. (2014): *NATO in Afghanistan*. Princeton. Princeton University Press
- Barfield, Thomas (2010): *Afghanistan. A Cultural and Political History*. Princeton. Princeton University Press
- Bengtsson, Lasse (2014): *Afghanistan: om en yttre och inre resa*. Stockholm. Norstedts
- Bolger, Daniel P. (2015): *Why We Lost. A General's Inside Account of the Iraq and Afghanistan Wars*. New York. Mariner
- Braithwaite, Rodric (2011): *Afgantsy: the Russians in Afghanistan, 1979-89*. New York. Oxford University Press
- Chiari, Bernhard (Ed.) (2014): *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan 2001–2014*. Berlin. Rombach
- Coll, Steve (2005): *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. New York. Penguin
- Cowper-Coles, Sherard (2012): *Cables from Kabul. The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*. London. Harper Press

- Dalrymple, William (2013): *Return of a king: the battle for Afghanistan*. London. Bloomsbury
- Dobbins, James F.(2008): *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*. Washington DC. Potomac Books
- Eide, Kai (2011): *Høyt spill om Afghanistan*. Oslo. Cappelen Damm
- En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014. NOU 2016:8
- FOI (2016): *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Stockholm. FOI
- Försvarsmakten (2016): *Erfarenheter Afghanistan*. Rapport
- Gall, Carlotta (2015): *The Wrong Enemy*. New York. Mariner.
- Gates, Robert M.(2015): *Duty. Memoirs of a Secretary at War*. New York. Vintage
- Giustozzi, Antonio (2007): *Koran, Kalashnikov and Laptop. The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*. London. Hurst
- Giustozzi, Antonio (2015): *The Army of Afghanistan. A Political History of a Fragile Institution*. London. Hurst
- Gopal, Anand (2014): *No Good Men Among the Living. America, the Taliban, and the War Through Afghan Eyes*. New York. Picador
- Hildebrandt, Johanne (2012): *Krigare. Ett personligt reportage om de svenska soldaterna i Afghanistan*. Stockholm. Månpocket
- Hildebrandt, Johanne (2016): *Kriget dödar flest – på BB*. Stockholm. Telegram Förlag
- Huor, Jesper (2010): *I väntan på talibanerna. Afghanistan inifrån*. Stockholm. Ordfront
- INS ERF ANA (2015): *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik: en rapport från INS ERF ANA*. Stockholm. Försvarsmakten, Högkvarteret
- Janse, Diana (2010): *En del av mitt hjärta lämnar jag kvar*. Stockholm. Alfabeta
- Jones, Seth G.(2010): *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. New York. Norton
- Khalilzad, Zalmay (2016): *The Envoy*. New York. St. Martin's Press

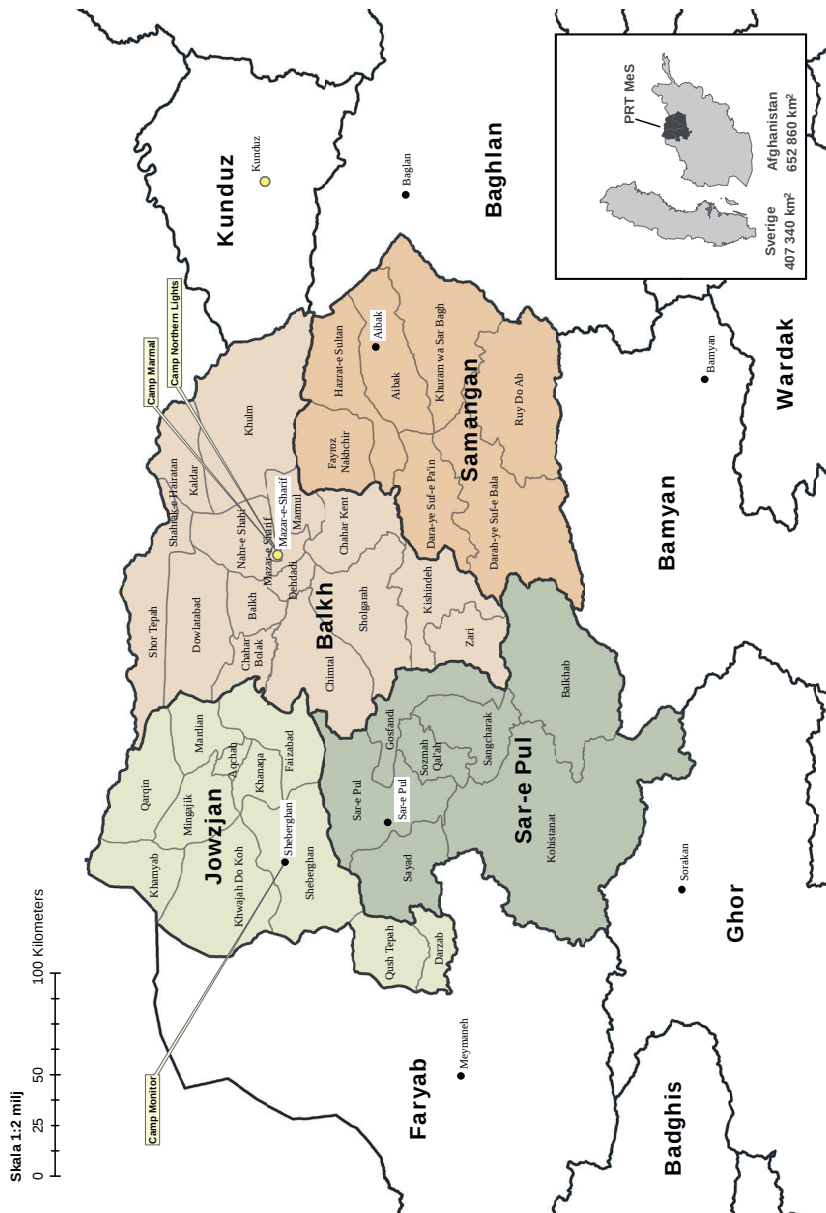
- Khan, Riaz Mohammad (2011): *Afghanistan and Pakistan. Conflict, Extremism, and Resistance to Modernity*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press
- Kjellström, Anders (2011): *Dagbok från Afghanistan*. Kristinehamn. Norlén & Slottnér
- Lamb, Christina (2015): *Farewell Kabul. From Afghanistan to a More Dangerous World*. London. William Collins
- Lambert, Bo (2012): *Bildberättelser från Afghanistan*. Stockholm. GML Förlag
- Myrdal, Jan (2003): *Resa i Afghanistan*. Stockholm, Ordfront
- Neumann, Ronald E. (2009): *The Other War. Winning and Losing in Afghanistan*. Washington DC. Potomac Books
- Nordberg, Jenny (2015): *De förklädda flickorna i Kabul*. Stockholm. Månpocket
- Partlow, Joshua (2016): *A Kingdom of their Own. The Family Karzai and the Afghan Disaster*. New York. Knopf
- Rashid, Ahmed (2008): *Vägen mot kaos*. Stockholm. Svenska Afghanistankommittén
- Rashid, Ahmed (2010): *Talibanerna: de militanta islamistiska krafterna i Afghanistan och världen*. Stockholm. Svenska Afghanistankommittén.
- Rubin, Barnett R. (2015): *Afghanistan From the Cold War Through the War on Terror*. New York. Oxford University Press
- Rynning, Sten (2012): *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*. Stanford. Stanford University Press
- Schori, Pierre (2010): *Vägen ut ur Afghanistan*. Stockholm. Leopard
- Smith, Graeme (2013). *The dogs are eating them now: our war in Afghanistan*. Toronto. Alfred A. Knopf Canada
- Steele, Jonathan (2012): *Ghosts of Afghanistan*. London. Portobello Books
- Tomsen, Peter (2013): *The Wars of Afghanistan. Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*. New York. Public Affairs
- Suhrke, Astri (2011): *When More is Less. The International Project in Afghanistan*. London. Hurst

- Tillberg, Peter m.fl (2016): *Uppdrag Afghanistan. Bilder och berättelser från en internationell insats*. Stockholm. CSMS
- Wilkens, Ann (2011): *Talibanrörelsens uppkomst och drivkrafter: en bakgrund inför Bonn II-konferensen om Afghanistan i december 2011*. Stockholm. Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
- Woodward, Bob (2011): *Obama's Wars*. New York. Simon & Schuster
- Zaeef, Abdul Salam (2010): *My Life with the Taliban*. New York. Columbia University Press

Karta över Afghanistan



Karta över PRT-MeS



Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]

Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? [13]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens
beslutsunderlag i brottmål
– en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. [12]

Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. [14]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. [8]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygger
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]